

*Francisco Rojas Aravena*

---

**POLITICA EXTERIOR  
DE  
LA ADMINISTRACION  
ARIAS SANCHEZ  
1986-1990**

327.7286

R741p



UNIVERSIDAD NACIONAL  
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

**POLITICA EXTERIOR DE LA  
ADMINISTRACION ARIAS SANCHEZ  
1986-1990**

*Francisco Rojas Aravena*

Signatura

N° Inscripción  
CS 5280  
92044

Devuelva este libro en la última  
fecha indicada

FECHA	HORA
UNIVERSIDAD NACIONAL	
Centro de Documentación y Biblioteca Especializada	
"LUIS Y FELIPE MOLINA"	7 NOV 2003
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES	
UNIVERSIDAD NACIONAL	
Centro de Documentación y Biblioteca Especializada	
"LUIS Y FELIPE MOLINA"	10 AGO 2004
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES	
UNIVERSIDAD NACIONAL	
Centro de Documentación y Biblioteca Especializada	
"LUIS Y FELIPE MOLINA"	12
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES	

DE LA  
SANCHEZ

na

**Política Exterior de la Administración  
Arias Sánchez 1986-1990,  
de Francisco Rojas Aravena**

Primera edición, San José, marzo de 1990  
Tirada de 1000 ejemplares  
en papel bond y cartulina lino  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Cuadernos de Ciencias Sociales FLACSO No. 29

Segunda edición, Heredia, agosto de 1992  
Tirada de 1000 ejemplares  
En papel bond y cartulina lino  
Escuela de Relaciones Internacionales  
Universidad Nacional.

**BTCA RELACIONES INTERNACIONALES**

920414

CS5280

327 7286

R741p Rojas Aravena Francisco

Política Exterior de la Administración Arias  
Sánchez 1986-1990 / Francisco Rojas Aravena —

2. ed. rev. - Heredia, C.R.: Universidad Nacional,  
Escuela de Relaciones Internacionales, 1992.

119 p.

1. Costa Rica- Política Exterior
2. Grupo de Contadora
3. Acuerdos de Esquipulas
4. Neutralidad
5. América Central. I Título

© Francisco Rojas Aravena

## TABLA DE CONTENIDOS

	Página
<b>INTRODUCCION, Segunda edición</b>	9
<b>INTRODUCCION</b>	11
<b>PROFUNDIZANDO LA BELIGERANCIA POLITICA Y LA NEUTRALIDAD MILITAR 1986-1987</b>	15
<b>LA CAMPAÑA ELECTORAL Y SUS RESULTADOS</b>	15
<b>LA POLITICA DE NEUTRALIDAD</b>	18
<b>LOS COMPROMISOS DEL NUEVO GOBIERNO EN POLITICA INTERNACIONAL</b>	20
<b>EL CANCELLER</b>	23
<b>LAS RELACIONES CON NICARAGUA</b>	24
La normalización de relaciones diplomáticas	24
La comisión fronteriza	25
Costa Rica, Oscar Arias y el problema de la "contra"	26
De la reunión de San José a Esquipulas	27
Costa Rica ante la Corte Internacional de Justicia	30
<b>COSTA RICA Y LA MEDIACION DE CONTADORA</b>	33
<b>LAS RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS</b>	36
<b>LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD PUBLICA</b>	39
<b>PROMOCION DE LA DEMOCRACIA</b>	40
<b>LA REORGANIZACION DE LA CANCELLERIA</b>	41

<b>EN LA BUSQUEDA DE SU SEGURIDAD NACIONAL, ENCONTRO LA PAZ REGIONAL 1987-1988</b>	43
<b>DEL PLAN ARIAS A ESQUIPULAS II</b>	44
El colapso de la situación original	46
La eliminación de fórmulas alternativas	47
El reajuste en las relaciones de poder entre las partes	48
La identificación de una fórmula, incluido un camino de transición	50
<b>EL PROCESO DE GUATEMALA</b>	54
<b>EL PLAN DE PAZ Y LOS OBJETIVOS NACIONALES</b>	56
<b>EMBAJADAS Y EMBAJADORES</b>	57
<b>NEGOCIACIONES ECONOMICAS</b>	57
<b>FRENTE AL ATASCAMIENTO DEL PLAN DE PAZ MASMEDIACION Y MAS PROFESIONALIZACION 1988-1989</b>	59
<b>EL PLAN DE PAZ: DE ALAJUELA A CIUDAD DE MEXICO</b>	60
La primera etapa: Avances sucesivos (agosto-noviembre 1987)	60
La segunda etapa: La desaceleración (noviembre 1987 - enero 1988)	61
Tercera etapa: El estancamiento (enero 1988-noviembre 1988)	62
Cuarta etapa: La reactivación (noviembre 1988...)	64
<b>EL PARLAMENTO CENTROAMERICANO Y COSTA RICA</b>	66
<b>LAS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS*</b>	67
<b>LOS PROBLEMAS FRONTERIZOS</b>	70
<b>UNA POLITICA MAS ALLA DE CENTROAMERICA</b>	71
<b>DERECHOS HUMANOS</b>	72
<b>EL INSTITUTO DEL SERVICIO EXTERIOR</b>	72

<b>NARCOTRAFICO</b>	<b>73</b>
<b>LAS BALAS AMENAZAN TRUNCAR LA NEGOCIACION REGIONAL 1989-1990</b>	<b>75</b>
<b>EL PLAN DE PAZ: LAS BALAS AMENAZAN EL DIALOGO</b>	<b>76</b>
La reactivación del proceso de paz	77
La Cumbre Presidencial de Costa del Sol	80
De Costa del Sol a Tela	81
La reunión presidencial de Honduras	82
<b>EL REACOMODO CON WASHINGTON</b>	<b>84</b>
<b>LAS RELACIONES HEMISFERICAS: LA CUMBRE DE SAN JOSE</b>	<b>85</b>
<b>COSTA RICA Y EL PARLAMENTO CENTROAMERICANO</b>	<b>88</b>
<b>LA SITUACION DE PANAMA</b>	<b>89</b>
<b>LA FRONTERA NORTE</b>	<b>91</b>
<b>LOS VINCULOS CON EUROPA</b>	<b>92</b>
<b>NARCOTRAFICO Y POLITICA EXTERIOR</b>	<b>93</b>
<b>DEUDA EXTERNA</b>	<b>94</b>
<b>EL TRIUNFO DE LA PAZ EN CENTROAMERICA</b>	<b>97</b>
<b>CITAS BIBLIOGRAFICAS</b>	<b>105</b>

# INTRODUCCION

## Segunda edición

La crisis centroamericana mostró que el aislamiento no era una alternativa para la defensa de los intereses nacionales costarricenses. No había manera de aislarse. Una opción militar al aislamiento, era tomar medidas para asegurar la no intervención en conflictos "ajenos", esta fue la política de neutralidad. Con ella se alejaban las amenazas más inmediatas pero los costos eran incrementables. Cuando se busca ser neutral, frente a las presiones y las acciones de una gran potencia, resulta muy difícil y costoso. No es fácil mantener los ejes básicos de la política de diplomacia costarricense, también tenía grandes costos y generaba mayores incertidumbres. Era preciso encontrar nuevos caminos.

El recambio en el gobierno - en 1990 - lo posibilitó. Mas aún cuando la nueva administración subió al poder con la rama del olivo en sus manos y un mensaje de paz que debía transformar en acción política. El activismo diplomático de la administración Arias, expresado en la conceptualización general de la política exterior de la Alianza Democrática y luego en el Plan de Paz, produciría un giro en la política centroamericana.

Ha pasado un quinquenio desde la histórica firma del Acuerdo de Esquipulas II. Mucho se ha avanzado desde esa fecha. Hoy hay una nueva Centroamérica, que arrastra problemas de su pasado reciente y también del mas remoto, pero cuyos pueblos miran el futuro desde sociedades en donde el valor y la vivencia de la paz tienden a coincidir.

La suscripción de la paz en el Salvador tuvo un marco solemne en el Palacio de Chapultepec, en Ciudad de México, a



donde concurrieron destacados dignatarios para ser testigos de este hecho trascendental para el futuro de la región. La paz en la guerra civil salvadoreña marcó el fin de la Guerra Fría y el inicio de la reconstrucción regional centroamericana. Este proceso fue posible porque en forma previa los actores centroamericanos encontraron en el plan de paz de Esquipulas, un camino de solución a la crisis regional.

Centroamérica, sobre la base del plan Arias, aportó su proceso de paz al proceso global de distensión. La negociación centroamericana posibilitó un espacio para que, aun en medio de la crisis regional, los países del área limitaran crecientemente la presencia y el enfrentamiento político, social y militar al interior de tres de sus sociedades, apoyado por las superpotencias. El proceso centroamericano de negociación gestado en Esquipulas II posibilitó el triunfo de la pacificación y el establecimiento de medidas de distensión regionales.

Una de las principales lecciones, de más de una década de la crisis centroamericana, fue lo positivo que pueden ser alcanzar soluciones regionales, en contraposición a quedar sometidos a la vorágine del conflicto de los grandes poderes. La experiencia latinoamericana y en especial la centroamericana, muestra las consecuencias negativas de la globalización de los conflictos. Cuando intervienen las superpotencias priman sus intereses. Todo es visto desde una perspectiva estratégica global; no hay espacio para la satisfacción de los intereses locales. Estos quedan subsumidos en la polarización del conflicto global. Las alternativas de carácter regional o subregional han mostrado que pueden aportar positivas soluciones, al incorporar y al organizarse sobre la articulación de los intereses locales. Las soluciones regionales como Contadora o Esquipulas permiten la inclusión y la conjugación de los intereses nacionales y regionales.

Esta nueva publicación de la política exterior de la Administración Arias Sánchez (1986-1990) permitirá releer acontecimientos y decisiones cruciales de la política exterior costarricense que marcan un derrotero en el inicio de la post guerra fría. Conocer, discutir y repensar el pasado reciente permitirá diseñar mejores cursos de acción para enfrentar los nuevos retos de la paz regional y del fin del conflicto ideológico bipolar.

## INTRODUCCION

Las relaciones internacionales son una nueva disciplina en el campo de las ciencias sociales. En América Latina cobraron importancia en la década de los años setentas con la creación de centros, institutos y carreras de Relaciones Internacionales en diversos países de la región. Estos nuevos centros buscaron desarrollar un análisis sistemático del acontecer internacional en el que se veían involucrados los países de la región. Los estudios por lo general tenían un carácter regional, ese fue el punto de partida: la búsqueda de visiones globales tales como Latinoamérica-Estados Unidos, o Europa-América Latina. Sin embargo, las demandas del desarrollo nacional y regional, como los problemas derivados de los condicionamientos externos requerían nuevas y mejores respuestas sobre las políticas exteriores particulares de los países grandes y de los de menor tamaño. Y más aún, se requerían estudios comparativos capaces de establecer patrones de conducta en relación con el marco internacional.

El desarrollo de la “nueva política exterior latinoamericana”, en la década de los años setentas, conjuntamente con acontecimientos tales como los tratados canaleros y la deuda externa obligaron a acelerar y profundizar el conocimiento sobre las políticas exteriores latinoamericanas. El análisis de cuestiones como el margen de autonomía nacional y regional, los proyectos y programas de inserción internacional, las perspectivas de la integración y la concertación se transformaron en temas de vital importancia para el desarrollo político y económico nacional y regional. Todo ello redundó en un importante incremento de los estudios, de los centros, de los académicos y de los trabajos

dedicados al estudio de las relaciones internacionales y la política exterior.

Varios centros ubicados en distintos países latinoamericanos han desarrollado una importante labor, tanto por su profundidad y como por su grado de especialización. De éstos cabe destacar la tarea realizada por el Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas, PROSPEL, dirigido por Heraldo Muñoz; la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, cuyo Secretario General es Edelberto Torres-Rivas; y el Programa de Relaciones Internacionales de América Latina, RIAL, que coordina Luciano Tomassini. La producción bibliográfica se ha multiplicado y ampliado crecientemente en los últimos años. El Programa de Publicaciones del RIAL, la más importante red en el campo de las relaciones internacionales de América Latina, ha permitido la circulación de ideas y de materiales, además del conocimiento personal de los investigadores, a lo largo de la región y crear un ámbito de discusión y de formulación académica latinoamericana. PROSPEL ha realizado un aporte de gran significación con la publicación del Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas. Este anuario, compilado por el Dr. Heraldo Muñoz, permite tener en un sólo volumen una evaluación de las políticas exteriores de cada uno de los países latinoamericanos y del Caribe, además en una sección documental es posible analizar los textos fundamentales producidos en el período.

En Costa Rica, las relaciones internacionales como disciplina de estudio se han desarrollado principalmente por medio de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional y su publicación Relaciones Internacionales. Más recientemente, a través del postgrado en Relaciones Internacionales de FLACSO la disciplina ha recibido un importante impulso con un carácter centroamericano. Así mismo, el Consejo Superior Universitario Centroamericano ha establecido un área dedicada al tema internacional y una unidad de difusión sobre proceso de paz, CSUCA-PAX. En las universidades, públicas y privadas, en carreras como las de Ciencias Políticas, Historia y Derecho se ha incrementado el número de tesis de grado que buscan comprender y explicar la forma de incidencia de "lo internacional" en estudios de casos. El trabajo de éstas instituciones ha permitido que en Costa Rica se esté constituyendo un importante grupo profesional y de jóvenes inves-

tigadores en este campo de estudios. El apoyo brindado por el RIAL ha sido una de las claves para el avance de la disciplina y le ha otorgado una perspectiva académica regional.

En este Cuaderno de Ciencias Sociales se analiza el origen, el desarrollo y los logros de la política exterior costarricense durante la administración del Presidente Oscar Arias Sánchez, 1986-1990. Los trabajos aquí presentados corresponden a la evaluación anual de la política exterior de Costa Rica entre 1986 y 1990 y que fueron publicados en los Anuarios de Políticas Exteriores Latinoamericanas de PROSPEL. En cada evaluación se destacan las acciones principales en relación con las prioridades internacionales fijadas por la administración. En el caso de la administración Arias Sánchez el núcleo central lo constituyó el Plan de Paz para Centroamérica. Ese fue el eje ordenador y articulador de la política exterior; a él se subordinaron los otros temas. La política exterior del período presidencial de Oscar Arias Sánchez, 1986-1990, estuvo caracterizada por un gran activismo y creatividad en pro de la paz y la democratización regional. El premio Nobel de la Paz reconoció el aporte del Presidente Arias a la paz en Centroamérica.

Con la publicación de este Cuaderno se busca contribuir al análisis y al debate en torno de la política exterior de un país pequeño, Costa Rica, pero que, con su acción internacional fue capaz de cambiar el rumbo de la crisis centroamericana.

*Francisco Rojas Aravena*

San José, Costa Rica

Mayo 1990

## **PROFUNDIZANDO LA BELIGERANCIA POLITICA Y LA NEUTRALIDAD MILITAR. 1986-1987**

La política exterior de Costa Rica se encontró en 1986 - al igual que desde el inicio de la crisis Centroamericana - inmersa entre cuatro principales focos de tensión: Nicaragua, Estados Unidos, Centroamérica, Contadora. La política de neutralidad y la beligerancia en torno a la promoción de la democracia buscan ser la respuesta óptima para enfrentar las demandas provenientes de esos cuatro polos.

La política exterior, como resultado de la crisis regional, es cada vez más un elemento determinante en la política doméstica. Esto se expresó con claridad en el proceso electoral en el cual resultó electo Oscar Arias Sánchez y es uno de los puntos cruciales de la agenda del nuevo gobierno.

Los diversos hechos que se analizan muestran de que manera los cursos de acción desarrollados sobre un polo generan nuevos focos de tensión con los restantes. A la vez, resaltan las grandes dificultades para hacer política por medio de la política sin verse involucrado en la guerra regional.

### **La Campaña Electoral y sus Resultados**

En las elecciones realizadas el 2 de febrero de 1986 resultó electo Oscar Arias, candidato del Partido Liberación Nacional (PLN) - socialdemócrata - con un 52.3% de los votos. Su oponente,

Rafael Angel Calderón candidato del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), obtuvo el 45.8% de las preferencias. Así mismo, el PLN obtuvo la mayoría parlamentaria, pero la misma es sólo de un voto.

Con el triunfo del PLN se rompió la tradición de alternatividad de los dos principales partidos en el poder. Esta era considerada una de las principales características del sistema político costarricense moderno. La alternatividad se producía en el marco de un partido principal, el PLN, el cual hoy crecientemente afianza su hegemonía, en un sistema bipartidista. (ver cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**COSTA RICA % VOTOS DEL**  
**PARTIDO LIBERACION NACIONAL**

<i>Año</i>	<i>PLN</i>	<i>Oposición</i>
1970	54.8	43.9
1974	43.4	53.7
1978	43.8	53.3
1982	58.8	37.9
1986	53.4	45.1

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones. (tomado de Miguel Gómez y Mitchell A Seligson).

El hecho que los dos partidos mayoritarios obtuviesen un 98% de los sufragios reafirmó el bipartidismo y la marginalidad de los partidos de izquierda. (ver cuadro 2). Estos se presentaron en dos coaliciones electorales y bajaron considerablemente el número de votos. El bipartidismo no sólo se expresó en las preferencias presidenciales sino también en las de diputados. Dado el sistema de participación electoral, en el futuro, es posible que la efectiva participación de los partidos más pequeños, no sólo de izquierda, se vea limitada. Otra limitante del afianzamiento del sistema bipartidista es que el mismo tendería a promover campañas electorales pasivas y de fuerte contenido publicitario más que programático .(2)

**Cuadro 2**  
**COSTA RICA % DE VOTOS**  
**DE LOS PARTIDOS DE IZQUIERDA**

<i>Año</i>	<i>Presidente</i>	<i>Diputados</i>	<i># de Diputados</i>
1970	1.3	5.5	2
1974	2.9	4.4	2
1978	2.7	7.7	3
1982	3.3	7.2	4
1986	1.3	5.1	2

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones. (tomado de Gómez y Seligson)

La campaña electoral y los resultados del proceso reafirmaron la legitimidad del sistema político, no sólo su legalidad. La abstención fue una de las más bajas alcanzando a un 18% del padrón electoral. Esto marca una profunda diferencia del sistema político costarricense con el del resto de Centroamérica, en donde si bien han habido elecciones las mismas no alcanzan la legitimidad necesaria para la estabilización del sistema de partidos y el desarrollo democrático.

La principal diferencia, de las elecciones entre Costa Rica y los otros países del área centroamericana, está radicada en que en Costa Rica las elecciones significan una posibilidad real de recambio de las élites políticas de los dos principales partidos. Pueden expresar la voluntad de cambio social; reafirmando o promoviendo políticas que luego serán impulsadas desde el gobierno. Debe recordarse que el moderno sistema político costarricense se inició después de una guerra civil, en 1948, en donde la defensa del sufragio fue uno de los puntos centrales. Como resultado de ello surgieron instituciones jurídicas, como el Tribunal Supremo de Elecciones, encargadas de perfeccionar el sistema de participación electoral.

Entre las razones que incidieron en el triunfo electoral del Partido Liberación Nacional y su candidato, Oscar Arias se pueden señalar las siguientes: (3)

\* La alta popularidad del Presidente Monge. (También del PLN). Al terminar su mandato presidencial Monge fue considerado el político más popular del país con un 85% de opiniones favorables. La percepción del electorado de la Administración Monge Álvarez (1982 - 1986) en cuanto a la estabilidad y la seguridad alcanzada parece haber sido un elemento determinante.

\* El tema de la paz y de la guerra en Centroamérica parece haber sido un segundo elemento de vital importancia. En la campaña electoral Oscar Arias apareció como el candidato de la paz, al reafirmar las tesis de neutralidad y la búsqueda de soluciones políticas para la crisis regional.

\* Vinculado a los dos puntos anteriores puede estar el hecho que el electorado ligó al candidato del Partido Unidad Social Cristiana con la Administración Carazo (1978 - 1982). En este período de gobierno se desató la crisis económica y la inflación en el país y coincidió con la agudización de la crisis en la región. La reacción fue el miedo a la inestabilidad.

\* La unidad de acción del Partido Liberación Nacional, aunque alcanzada en forma tardía, conjuntamente con el cambio de estrategia de una campaña personal en torno al candidato a una de reafirmación partidaria, sumado al exceso de confianza del PUSC en la tendencia al recambio fueron elementos importantes en los resultados electorales.

\* Adicionalmente, puede indicarse que Liberación Nacional pese a no haber presentado masivamente su programa de gobierno logró desarrollar una serie de consignas concretas en torno a tópicos de alta sensibilidad en el país: el ya mencionado hecho de la paz, la promesa de construcción de viviendas y la generación de nuevos empleos.

## **La Política de Neutralidad**

La neutralidad fue la piedra angular de la política exterior de Monge y Oscar Arias ha señalado que la continuará y profundizará.

Las principales diferencias entre el PLN y el PUSC, durante la campaña electoral, quedaron radicadas en torno a la crisis



centroamericana: la política de neutralidad y la política frente a Contadora. Mucho de la percepción de “guerrismo” y de “paz y neutralidad” estuvieron radicadas en estas diferencias. (4)

En su último Mensaje Presidencial Luis Alberto Monge ratificó la neutralidad y señaló como con ella había cumplido el compromiso de mantener alejado al país del conflicto regional. Así mismo, reiteró el carácter vinculante de la misma mientras no hubiese una proclama en contrario; “si es que alguien algún día se atreve ha hacerlo”.(5)

A la vez, Monge, fue enfático al señalar que la neutralidad no significaba imparcialidad en el campo ideológico y que ella se refiere exclusivamente al campo militar. En las postrimerías de la Administración, noviembre de 1985, el gobierno intentó dejar aprobada una *Ley de Neutralidad*, la misma pasó el trámite de Comisión en el Parlamento pero no tenía los votos necesarios para aprobarse en el plenario.(6)

La neutralidad en la Administración Monge y en la Administración Arias ha sido esencialmente una política gubernamental más que una política estatal. Esto explica las dificultades para la aprobación parlamentaria y el escaso apoyo de sectores empresariales privados, en contraposición con el gran apoyo en la población. Difícilmente algunos empresarios apoyarían una ley como la Ley de Neutralidad ya que la misma podría limitar su participación en “negocios” resultantes del soporte norteamericano a la “contra” nicaragüense, como lo han descrito periódicos norteamericanos.(7) Consecuentemente, la representación política de estos sectores apoya sus intereses sectoriales aunque desde el gobierno se perfile un interés nacional distinto. Sobre esto Oscar Arias ha señalado:

“en este campo [neutralidad] no hay pleno consenso; no he sentido el eco que yo esperaba; puede ser que mi posición sea la equivocada, pero sí estimo que se debe hacer un esfuerzo sobrehumano para mantener a nuestro país alejado de la violencia y esto se logra únicamente con la neutralidad.” (8)

## Los Compromisos del Nuevo Gobierno en Política Internacional

Desde la perspectiva de la socialdemocracia costarricense y su gobierno, los intereses del país sólo pueden ser asegurados mediante una política de beligerancia democrática y neutralidad militar. Ella permitirá, por un lado, mantener alejado al país de la guerra e incidir en el desarrollo democrático del área, por otro. Esta política produce tensiones asimétricas con los cuatro principales polos de relación: Nicaragua, Estados Unidos, Centroamérica y Contadora.

Costa Rica bajo la dirección del PLN ha desarrollado un perfil internacional importante desde inicios de la década de los años 70. Hoy los principios que aplica son los mismos pero en un contexto regional/internacional completamente distinto. Las decisiones que se tomen pueden afectar la autonomía y la propia sobrevivencia del sistema político nacional.

Dos son los compromisos básicos del nuevo gobierno en política internacional: la búsqueda de la paz y el desarrollo de la democracia, en especial en el área centroamericana. Para ello el Presidente Arias ha realizado una reivindicación permanente del Derecho Internacional como la base de la estabilidad internacional.

El nuevo presidente se ha declarado en contra de la ayuda a la "contra", pero a la vez se ha declarado antisandinista. (9) La expresión política de ambas posiciones ha sido un incremento de la beligerancia en torno al respeto a la democracia pluralista, con especial referencia a Nicaragua, y en la neutralidad militar en el conflicto centroamericano. Desarrollar esta política no es fácil, ella produce roces y pocos amigos. No ha sido comprendida ni en Washington ni en Managua, con lo cual aparecen focos de tensión con ambos polos y repercute en los dos restantes, Contadora y Centroamérica. A la vez, como no se está dispuesto a cualquier tipo de paz para la región centroamericana, la política no gana grandes aliados en América Latina. Oscar Arias ha destacado la necesidad de "comprensión" para con un Estado que no basa su política exterior en la fuerza militar: "No tenemos escuadras, tengamos la simpatía de las naciones." (10)

El diseño de esta política costarricense se basa en uso pleno del limitado espacio de autonomía que posee un país pequeño, ubicado en una área contigua a una superpotencia y donde existe una crisis, que ha sido definida por ésta como de importancia central para sus intereses.(11) La distinta percepción de los peligros, de las soluciones a la crisis misma, y las formas de enfrentarla se expresan en políticas que poseen crecientes niveles de disensión con otros importantes actores. Al respecto Oscar Arias ha señalado: "Somos soberanos y queremos lo mejor para Costa Rica y si por ello debemos discrepar con naciones amigas lo tenemos que hacer y ellas tendrán que entenderlo, pues el único objetivo (del presidente) es lo mejor para los costarricenses y esto deberá ser respetado."(12)

En la conferencia de prensa después del triunfo electoral Oscar Arias enumeró ocho puntos básicos de su gobierno en política internacional:

- 1.- Neutralidad en los conflictos bélicos entre países.
- 2.- Respeto al principio de autodeterminación de los pueblos y no intervención en asuntos internos de otros países.
- 3.- Diálogo con Nicaragua únicamente en forma multilateral. (13) Nicaragua debe restablecer las libertades en ese país.
- 4.- Búsqueda de la pacificación en Centroamérica, mediante la instrumentación de una actitud más activa, como agente de paz en la región.
- 5.- Apoyo al grupo de Contadora en sus gestiones de paz, sin que ello signifique exclusividad en esta gestión para alcanzar la paz en la región.
- 6.- Relaciones de amistad con los Estados Unidos y búsqueda de ayuda para los programas de desarrollo del país.
- 7.- Comunicación fluida y constante con la Comunidad Económica Europea (CEE).
- 8.- Renegociación de la deuda externa que alcanza a los US

\$ 4.000 millones. Las relaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) no podrán supeditarse a la ejecución de sus severas sugerencias cuando ellas vayan en detrimento de los programas de interés social del país. (14)

Estos principios han sido explicitados en distintas oportunidades desde que asumió el nuevo gobierno el 8 de mayo de 1986. En particular los mismos fueron reiterados en el Mensaje Inaugural, en el discurso ante la ONU y en los viajes del Presidente.

Los condicionantes externos en los que se debe desarrollar la acción internacional del gobierno son destacados como cruciales: "no es posible hablar de paz y libertad, ni asumir decisiones sobre nuestro desarrollo, sin antes tomar en cuenta los acontecimientos más allá de las fronteras de nuestro país". (15) Para superar estos condicionamientos, el mandatario costarricense planteó la necesidad de formar alianzas basadas en valores y principios compartidos de buena fe.

La expresión política de esta Alianza fue formulada en la carta de respuesta al Grupo de Contadora y se la denominó **Alianza Democrática**. En el discurso en Naciones Unidas (24/9/86) reiteró, el Presidente Arias, esta idea señalando la necesidad de una alianza para la libertad y la democracia como base para fortalecer el desarrollo democrático en el área.

La base de legitimidad para realizar este llamado, además de las tradiciones democráticas del país, han sido la ratificación de la neutralidad y la defensa del derecho internacional. (16) En Naciones Unidas señaló que el gobierno hará respetar esta política "con todo el coraje que sea necesario", señalando además con claridad que no se permitirá el uso del territorio nacional para agredir a países vecinos. (17)

En formas igualmente enfática criticó la política interna del régimen sandinista.

"A los costarricenses nos preocupa que se consolide un régimen de ideología marxista totalitaria en nuestras fronteras." Este curso de la revolución sandinista "no querido ni previsto, ha transformado a Centroamérica en otro escenario

del conflicto entre el Este y el Oeste. No hay alivio para nadie por el camino que escogieron los comandantes que traicionaron una revolución destinada a devolverle la democracia a varias generaciones que sólo conocieron la opresión.” (18)

Otro compromiso destacado ha sido el apoyo presidencial a la Gestión de Mediación de Contadora, esto lo expresó en su Mensaje Inaugural llegando a señalar que la fecha del 6 de junio era sagrada para Costa Rica. En Naciones Unidas señaló “Contadora no ha muerto”, manifestando que Costa Rica seguirá apoyando este esfuerzo mientras exista una mínima esperanza.

## El Canciller

Oscar Arias designó como Ministro de Relaciones Exteriores a **Rodrigo Madrigal Nieto**, abogado de larga trayectoria política en el país. Es uno de los miembros del Gabinete de mayor experiencia política. Madrigal Nieto se define como amigo de los Estados Unidos. De allí que su incorporación al equipo de gobierno fuese interpretada como el canal de comunicación adecuado con la Administración Norteamericana. Madrigal Nieto ha sido uno de los promotores de la iniciativa de la Cuenca del Caribe. Ya en el año 1982, señalaba la necesidad de desarrollar un “Plan Marshall para Centroamérica.”(19)

Madrigal Nieto, no forma parte del Partido Liberación Nacional, aunque estuvo entre los fundadores del partido, por éste y otros nombramientos Arias ha sido fuertemente criticado al interior de su partido. (20) Como Viceministro fue designado **Carlos Rivera Bianchini**, ex diputado del PLN, representante de las nuevas generaciones de ese partido.

Una de las preocupaciones básicas del Canciller y de su equipo de colaboradores es el mejoramiento de las capacidades profesionales de la Cancillería, para ello está efectuando un proceso de reorganización. Esto cobra aún más importancia cuando en la percepción costarricense otras cancillerías del área, habrían dado importantes pasos en ese sentido. Para cumplir con los objetivos de política exterior, el Canciller ha señalado que buscará tener una política pluripartidista, lo que en el contexto nacional se

expresa en tratar de alcanzar un consenso básico entre los dos partidos rectores del sistema político.

Con relación a la crisis regional ha señalado como concepto fundamental: la paz en Centroamérica no debe entenderse como ausencia de guerra y que sin democracia pluralista no hay paz. Indicó, así mismo, que su gestión buscará no concentrar todos sus esfuerzos en las relaciones con Nicaragua. Este objetivo al menos en los primeros meses de gestión no ha podido ser cumplido y como consecuencia de la acusación nicaragüense ante la Corte de La Haya difícilmente pueda serlo en el futuro. Pese a ello, la Cancillería ha desarrollado políticas de orientación general en torno a la democratización y un acercamiento a los países árabes, como se indica más adelante.

### **Las Relaciones con Nicaragua**

Por ser este el foco de atención principal las interacciones entre ambos países poseen fuertes repercusiones sobre los otros polos de vinculación que a su vez inciden en esta relación.

### **La normalización de relaciones diplomáticas**

La Administración Monge dejó normalizadas las relaciones con Nicaragua antes de abandonar el poder. Como consecuencia del incidente de "las Crucitas" las relaciones entre ambos países habían llegado a su punto más bajo, habiendo Costa Rica retirado a su embajador. (21) Para la normalización de relaciones el gobierno costarricense exigió que su homólogo nicaragüense diese explicaciones por el incidente. Esto ocurrió a los pocos días de las elecciones presidenciales, el 13 de febrero de 1986.

De esta forma fue superado el más grave incidente entre ambas naciones desde que el nuevo régimen asumiera en Managua. Una labor destacada de intermediación, tendiente a superar el problema, fue desarrollada por el presidente argentino, Raúl Alfonsín. El presidente electo apoyó el arreglo entre ambos países, pero indicó que por la ideología del Estado nicaragüense las relaciones futuras no estarían exentas de problemas. (22)

El período que va desde el incidente de Las Crucitas hasta

la normalización fue de calma en la frontera en términos generales. Ello puede ser el resultado de un mayor cuidado del gobierno sandinista en la frontera sur y del éxito de la "Operación Soberanía" que desarrollaba al momento de producirse el incidente, y que desalojó a las fuerzas de Edén Pastora del territorio nicaragüense. (23)

La Comisión fronteriza. En este punto se ve con claridad como una interacción bilateral repercute sobre los otros polos de relación y a su vez tiene connotaciones en la política doméstica.

Costa Rica y Nicaragua han realizado varios intentos de establecer una comisión de supervisión y control en su frontera común. (En abril de 1982, en 1983 a instancias de la OEA, nuevamente en 1984 con el apoyo de Contadora). Una vez normalizadas las relaciones entre ambos Estados y acogiendo la iniciativa del presidente Monge, se buscó desarrollar un mecanismo que contara con la participación de terceros estados en cuanto al financiamiento y los expertos necesarios para realizar las tareas. El 20 de febrero de 1986 el Canciller de la Administración Monge, Carlos José Gutiérrez, dio a conocer un documento para establecer una *fuerza de inspección y vigilancia en la frontera*, proyecto que de haber sido aprobado requería la anuencia de la Asamblea Legislativa. La propuesta fue acogida por Contadora en la reunión que realizara en Punta del Este, Uruguay.

Esta iniciativa costarricense no fue del agrado de la Administración norteamericana que por esas mismas fechas realizaba importantes esfuerzos para obtener el apoyo legislativo para lo que la Administración Reagan ha denominado "los luchadores por la libertad". En este sentido circularon rumores de presiones del gobierno estadounidense sobre la Administración Monge por lo que éste declaró: "Aunque la instalación de la comisión no complazca a los Estados Unidos, yo lo siento mucho, pero esta vez, como en muchas otras ocasiones se trata de una decisión soberana de Costa Rica." (24)

Sin embargo la iniciativa no prosperó. Se firmó un documento (25), que tuvo significados distintos para Costa Rica y para Nicaragua. Para el primero constituía las bases de un acuerdo que debía ser presentado en Contadora; para el segundo era un acuerdo

suscrito. El *impasse* posterior de la negociación global de Contadora eliminó las posibilidades de este tipo de acuerdos. Finalmente, la acusación nicaragüense ante la Corte Internacional de Justicia cerró todas las esperanzas en el futuro cercano.

### Costa Rica, Oscar Arias y el problema de la “contra”

El presidente costarricense ha sido enfático al oponerse a la ayuda militar y económica a la “contra”. No considera que este sea el elemento capaz de derrocar al régimen sandinista y que por el contrario sus efectos son contraproducentes. Esta posición la expresó claramente en el transcurso de una entrevista para la televisión norteamericana en la que señaló, que si de él dependiera la decisión:

“Le daría ese dinero a Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica en ayuda económica y no en ayuda militar a los “contras”. No creo que esa ayuda militar va a conseguir lo que se quiere. Al contrario, el resultado con la ayuda a los insurgente ha sido más dictadura, más gobierno totalitario en el norte. Abolieron las libertades individuales, porque tienen una excusa: la ayuda del Congreso norteamericano a los “contras”, así no se va a conseguir una sociedad más abierta en Nicaragua, no se va a obtener una negociación con los sandinistas dando más dinero a la guerrilla.” (26)

Frente a estas declaraciones el Departamento de Estado declaró que estaba “perplejo”. (27) Elliot Abrams indicó que el presidente de Costa Rica se olvidaba de la historia, e insinuó que Oscar Arias había tenido varias posiciones sobre el tema. El embajador norteamericano residente en Costa Rica, Artur L. Tams, fue llamado a consultas y un desembolso de un préstamo de la AID fue retenido por “problemas burocráticos”.

El Presidente Arias ha sido igualmente categórico, tanto antes de asumir la presidencia como después, en que no permitirá que la “contra” abuse de la hospitalidad nacional, es decir que desarrolle acciones de carácter militar en el país. Por estas declaraciones el presidente Monge señaló que Arias podría no estar bien informado. Las declaraciones de Arias sobre eliminar la acción de la “contra” en el país, cobraron gran importancia en



marzo, ya que en esa fecha el Secretario de Estado G. Shultz declaraba ante el Congreso que “los problemas de tránsito de la ayuda a través de Honduras y Costa Rica han sido superados y aseguró que en futuro habría pocas dificultades.” (28) La Cancillería costarricense realizó un desmentido en forma inmediata. (29)

Si la política respecto de la “contra” ha sido clara y se han desarrollado acciones en consecuencia; también lo ha sido el empuje para presionar políticamente a Nicaragua con el fin de que ésta firmase el *Acta de Contadora* y realizara algún tipo de apertura política interna, permitiendo el desarrollo de procesos de reconciliación nacional en la perspectiva de establecer un régimen democrático pluralista. Estos puntos sirven de soporte a la beligerancia política que desarrolla Costa Rica.

### De la reunión de San José a Esquipulas

Con motivo del traspaso de poderes se reunieron en San José los presidentes de Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Perú. Es decir, estuvieron presentes todos los presidentes centroamericanos a excepción de Nicaragua. (30) Dentro de los actos previstos estaba la realización de una comida en donde se discutiría una declaración conjunta.

La propuesta costarricense, dada a conocer por una “filtración” en el principal periódico del país, buscaba que en la declaración se estableciera un cronograma de democratización para Nicaragua. En este sentido proponía un “borrador de trabajo” con ideas sobre el tema y la declaración haría referencia al mismo. Entre las ideas que el cronograma proponía estaba: un sistema escalonado de acciones que comenzaban por una modificación del proyecto constitucional nicaragüense para realizar una efectiva separación de poderes. Se deberían realizar en un plazo de dos años elecciones municipales y legislativas, ello permitiría que los estados de la región reconocieran como legítima la presidencia de Daniel Ortega. Incluso el documento llegaba a insinuar que se podría establecer un régimen parlamentario, debilitando de esta forma el poder del FSLN.

El resultado fue que la “*mini-cumbre*” no produjo ni un solo documento. En cambio, el Grupo de Contadora emitió un comu-

nicado en el que puso de manifiesto la necesidad que los países con intereses en el área diesen garantías adecuadas para no frustrar la concreción y ejecución del Acta.<sup>31</sup>

Difícilmente pudieran haberse cometido más errores de planificación y diseño de política que para la proyectada "*minicumbre*". En primer lugar, Nicaragua no participaba de la reunión y era sobre ella donde recaerían las responsabilidades de lo que se esperaba lograr como acuerdo. En segundo lugar, los cambios propuestos eran de tal naturaleza que iban más allá de todo lo aceptable en materia de intervención política. Una evaluación mínima hubiese indicado que difícilmente los países de Contadora y del Grupo de Apoyo aceptarían discutir ideas como las propuestas. Más aún, cuando las propias autoridades costarricense declaraban que el Acta, por su propia naturaleza, era intervencionista. En tercer lugar, los presidentes que asistieron a la reunión vinieron por cuarenta y ocho horas y todos tenían un apretado programa protocolar lo que impedía que pudieran realizar reuniones informales previas de consulta, absolutamente necesarias dada la trascendencia del documento. En cuarto lugar, el documento fue enviado tardíamente a las distintas cancillerías ello significó que incluso llegaran Cancilleres a Costa Rica sin haber visto el documento. Finalmente, la cita se realizaba en un ambiente político regional cargado de contradicciones: la firma del Acta de Contadora se veía como algo posible, pero también la aprobación de los \$ 100 millones de ayuda norteamericana a la "contra" nicaragüense era inminente.

Durante el mes de mayo se realizaban importantes esfuerzos en Contadora para alcanzar un consenso, sin embargo las reuniones no lograban acuerdos. El Presidente de Guatemala, Vinicio Cerezo, había propuesto la creación del **Parlamento Centroamericano**. Para ello se fijó la reunión de Esquipulas el 26, 27 de mayo. (32) Se consideraba que ésta era una oportunidad adecuada para obtener el consenso y firmar el Acta. Pero, por el contrario, las discrepancias aparecieron con mayor fuerza no en los puntos pendientes del Acta - toques militares y verificación y control - sino en el plano político.

Costa Rica se opuso al borrador de declaración, que circuló previamente, en el que se decía "nosotros los presidentes centro-

americanos elegidos libremente por la voluntad de los pueblos ....”, señalando que ello no era aceptable ya que hubiese implicado reconocer la legitimidad de las elecciones nicaragüenses. Se proponía que la declaración señalase solamente “nosotros los presidentes de Centroamérica...”. Por su parte, el canciller Madrigal Nieto señaló que Esquipulas sirviera “para dilucidar con claridad los problemas, en procura de la búsqueda de la democracia”. Reafirmando que “no se ha modificado la tesis de establecer un cronograma para que cobren vida los procesos de reconciliación nacional y con ella el fortalecimiento de los procesos democráticos.”(33)

La reunión no tuvo el impacto esperado. No se logró avanzar en la pacificación regional. La declaración recogió la modificación propuesta por Costa Rica y reflejó lo que fue el centro de la discusión al señalar “*en el diálogo se han analizado las coincidencias como las diferencias que persisten con respecto a la concepción de la vida, y la estructura en el poder de la democracia pluralista*”.(34) Durante la reunión se produjeron importantes discrepancias entre Oscar Arias y Daniel Ortega sobre el significado de la democracia.(35)

La posición costarricense ante Esquipulas fue que no se podía aceptar legitimar, con la Declaración, la presidencia de Daniel Ortega y el proceso de discusión constitucional en Nicaragua; por no existir un verdadero proceso de reconciliación nacional, base para el desarrollo democrático. Esto coincidía con el interés norteamericano dado que una declaración de ese tipo sumado a la acción de Contadora eran nuevos obstáculos en la aprobación de la ayuda a la “contra”, por parte del Congreso de los EE.UU. El gobierno norteamericano, por medio de Phillip Habib, destacó la posición de Costa Rica señalando que “asumió una posición de liderazgo en el Istmo, al enfrentarse en esa reunión al mandatario nicaragüense y defender al sistema democrático.” (36)

Al igual que durante la Administración Monge, la Administración Arias encuentra apoyo y solidaridad hacia su política, de parte de los EE.UU. cada vez que se refiere al tema de la democracia política en la región, pero las discrepancias se incrementan en lo relativo a cómo alcanzar esos objetivos de democracia política. La neutralidad es el resultado de ello, con ella Costa Rica no sólo

busca evitar que la guerra llegue a su territorio, sino las presiones para involucrar al país en acciones militares. (37)

### Costa Rica ante la Corte Internacional de Justicia

En Costa Rica la acusación produjo un refuerzo de la unidad nacional, un sentimiento de democracia agredida y un incremento de la beligerancia política en torno a denunciar al sandinismo como no democrático y responsabilizar a Nicaragua por no haberse alcanzado una solución pacífica por medio de Contadora. Para Nicaragua fue parte de su estrategia militar.

En las relaciones bilaterales y en el impacto regional el mayor problema entre Costa Rica y Nicaragua ha sido la acusación formulada por el Gobierno sandinista ante la Corte Internacional de Justicia en contra de Costa Rica. Para el gobierno costarricense esta acusación aparte de carecer de fundamento y ser mal intencionada, rompió el diálogo regional y la posibilidad de alcanzar acuerdos en Contadora. Costa Rica ha supeditado su participación en Contadora al retiro de la acusación.

Con fecha 28 de julio de 1986, el gobierno sandinista radicó la denuncia ante la Corte Internacional de Justicia. En la misma fecha presentó una acusación similar contra el Gobierno de Honduras. En la carta anunciando la acusación Nicaragua señaló que: *“la cada vez más peligrosa situación [es] provocada por la negativa sistemática del gobierno de Costa Rica para poner fin a su complicidad con las actividades que lleva a cabo el gobierno de los Estados Unidos contra Nicaragua violatoria de las normas internacionales, particularmente a los actos de uso y amenaza de la fuerza contra Nicaragua”*.(38)

El gobierno costarricense respondió en forma inmediata rechazando de modo absoluto la acusación e indicando que el proceso será una excelente oportunidad para “demostrar la agresividad de que hemos sido objeto por parte de Nicaragua en los últimos años”.(39) Costa Rica aceptó en forma inmediata la jurisdicción de la Corte ratificando lo señalado por el presidente Monge durante su visita a dicho organismo. El presidente Arias declaró: que era absurdo pensar que una democracia como la costarricense pudiera representar una amenaza. Añadiendo “los

que exportan la guerra y la violencia nos acusan ante la Corte de La Haya".(40) La reacción en la sociedad y en la clase política fue de afianzar la unidad nacional en torno a la defensa del país, en tal sentido se han expresado los expresidentes e incluso se inició una campaña para recoger fondos para sufragar los costos del juicio.

Con el fin de estudiar la defensa costarricense fue nombrada una comisión compuesta por los ex cancilleres Gonzalo Facio, Fernando Volio y Ulises Odio, ex presidente de la Corte Suprema. Como agente judicial ante la Corte fue nombrado Edgar Ugalde, encargado de relaciones internacionales del PLN y quien posee una larga carrera académica y política. El connotado jurista uruguayo Faustino Jiménez de Arechaga, ex presidente de la Corte Internacional, será uno de los abogados defensores.

Las reacciones después de la acusación fueron, en general, que el juicio no sería difícil y allí radica la mayor debilidad de la defensa costarricense; la autoconfianza en su sistema democrático como base de la defensa. Lo que está en cuestión no son sus méritos como república democrática o los mecanismos de negociación interna del estado costarricense. Se pensó que demostrar la *compliance* de Costa Rica con los EE.UU para atacar a Nicaragua sería algo imposible. Ello es cierto, pero la acusación concreta no radica en este punto, aún cuando el mismo fuese usado en la fundamentación nicaragüense. La acusación nicaragüense puede encontrar soporte en diversas fuentes que vinculan a personas o grupos costarricense con la "contra", aunque la política oficial busque evitar involucrarse y desarrolle importantes esfuerzos para limitar dichas acciones.

Un mismo hecho puede ser visto desde ópticas distintas. Ejemplos ilustrativos de ello son: cuando el gobierno costarricense desmanteló un hospital de la "contra" y por tal razón exoneró a varios funcionarios públicos; o bien, las expulsiones decretadas por el gobierno cuando se ha apresado a elementos de la "contra" operando en el terreno militar. Para algunos estos hechos puede ser la mejor muestra de la neutralidad del país y de los serios esfuerzos del gobierno para llevarla a cabo. Pero para otros, esto puede constituir una muestra palpable de que la "contra" actúa en Costa Rica, y tiene el apoyo de funcionarios de gobierno. Estas dos ópticas se enfrentarán en la Corte de La Haya.

¿Cómo se puede entender la acción desarrollada por el gobierno sandinista? Es claro que ella impuso una nueva dinámica a la relación bilateral; imposibilita cualquier acuerdo fronterizo y dificulta seriamente las posibilidades de acuerdo multilateral. Cualquier evaluación hubiese mostrado esta perspectiva y es poco probable que no estuviese presente en las etapas previas del diseño de Nicaragua. Aún más, es posible que se evaluase que la acción tendría un efecto negativo sobre las relaciones de Nicaragua con otros países, pero aún así se impulsó. La explicación parecería ser que Nicaragua definió que el problema principal de su país, en el futuro inmediato, está en el terreno militar y no en el diplomático o que éste actuaría en forma secundaria, y supeditado a lo que ocurra en el militar. De allí que todos los cursos de acción tengan como centro articulador la guerra.

En este sentido, la acción nicaragüense impondría a Costa Rica un renovado esfuerzo para no permitir la acción de elementos armados contrarios al régimen sandinista en su territorio demostrando de esta manera su efectiva neutralidad. Asimismo, se pondría sobre Costa Rica una "*gran lupa*" internacional, cuestión que además se prolongaría en el tiempo - se estima que el proceso completo podría durar cerca de cinco años - y por lo tanto las condiciones básicas de la guerra seguramente habrán cambiado drásticamente al concluir el proceso. Solamente para presentar la acusación y la respuesta de Costa Rica la Corte fijó un plazo de más de año y medio, nueve meses cada parte.

Desde una perspectiva global, la acusación puede relacionarse con la acción emprendida por Nicaragua en territorio hondureño en semana santa, allí se demostró no sólo la capacidad de acción nicaragüense, sino también lo fácil que pudiese ser regionalizar el conflicto. Si viene la guerra ella será regional. Daniel Ortega ha señalado que teme más un incidente con Costa Rica que con Honduras ya que las consecuencias que tendría un enfrentamiento con Costa Rica serían imprevisibles.<sup>(41)</sup> Sobre este punto Oscar Arias está completamente de acuerdo, "el día que Daniel Ortega pretenda agredir a nuestra nación ese día caerá", ha señalado. <sup>(42)</sup>

Definidas así las cosas, la acusación parece tener racionalidad y cumplir importantes objetivos para Nicaragua aunque con ella se produjesen problemas políticos en Contadora, en la Internacional Socialista y en las relaciones con la CEE y América Latina.

El Partido Liberación Nacional de Costa Rica adoptó una línea de combate internacional al sandinismo. En una declaración emitida desde la Secretaría General señaló: la acusación rebasaba los límites de la tolerancia y ponía en evidencia el carácter agresivo de la política sandinista hacia el país.(43) Con posterioridad el Secretario General de dicho partido, Rolando Araya, comunicó que Liberación Nacional no participaría en la internacional socialista si está presente el sandinismo. Una muestra de ello se produjo en una reunión organizada por la Fundación Ebert, en Costa Rica, a la que asistió un representante del FSLN y de la cual el PLN se retiró. (44) Lo mismo ocurrió en la reunión de la IS celebrada en el mes de septiembre en Panamá. En esa reunión el vicepresidente de la IS para América Latina, ofreció mediar para que Nicaragua retirase la acusación.

### **Costa Rica y la mediación de Contadora**

Las tensiones con Nicaragua repercuten en las relaciones con los países del área centroamericana y con los de América Latina representados en Contadora, como se ha visto en las páginas anteriores. Costa Rica ha supeditado su futura participación en el proceso de mediación al retiro de la acusación nicaragüense. Esta situación puede tener similitud con lo ocurrido con el caso Urbina Lara.(45)

Costa Rica durante la Administración Monge definió que sus objetivos en Contadora eran los acuerdos correspondientes al área política, en el campo de la seguridad en general apoyo a las posiciones de Honduras y el El Salvador. (46) La Administración Arias ha enfatizado aún más la importancia de los acuerdos tendientes a la democratización del área y la verificación de dicho proceso. Para ello ha insistido en la calendarización de los procesos de reconciliación nacional y redemocratización.

La Administración realizó un importante esfuerzo para que la firma del Acta de Contadora se efectivizara en la fecha fijada, sin embargo el acuerdo regional no llegó. Contadora entregó su "Mensaje de Panamá" y una nueva versión del Acta, señalando que ahora le correspondía a los centroamericanos continuar la negociación. Esto fue recibido en principio con agrado por la Cancillería costarricense la cual interpretó que con ello se terminaba cierto

**“tutelaje” de Contadora. La crítica fundamental era que Contadora no había presionado lo suficiente a Nicaragua. Desde esta perspectiva lo que hubiese sido deseable, para las nuevas autoridades, era que el grupo hubiese sido “un centro fraternal de presión para que ese país se democratice”. (47)**

**Esta posición de beligerancia en el terreno político y el aparecer estrechamente vinculada a las de Honduras y El Salvador podían cerrar espacios a la capacidad de negociación del país y a la propia neutralidad, base de la estrategia internacional de Costa Rica. Poco a poco, la realidad se fue imponiendo y se recuperó un discurso fuerte, pero en donde los contenidos de la negociación regional se mantienen como la alternativa para la paz regional. Ello se expresó en el discurso de Oscar Arias en Naciones Unidas cuando señaló “Contadora no ha muerto”. Si bien la mediación no logró alcanzar sus objetivos finales, cualquier alternativa de paz o de solución negociada pasa por acuerdo del tipo de Contadora. Si Contadora no hubiera existido habría que inventarla para abrir un espacio de negociación. (48)**

**La respuesta costarricense al grupo de Contadora sobre la nueva versión del Acta (49) enfatizó cinco puntos:**

- 1) El país cumple con todos los compromisos básicos allí señalados.**
- 2) Los aspectos de seguridad sólo conciernen indirectamente al país.**
- 3) La restauración de la democracia en Centroamérica es una cuestión vital.**
- 4) Debe haber un cronograma de democratización.**
- 5) Propone la creación de una Alianza Democrática, en la que Europa tenga un rol importante.**

**Esta respuesta del Canciller Madrigal Nieto guarda una línea de coherencia y continuidad con lo que se había venido explicitando en la anterior Administración. Es más, por esas mismas fechas el ex presidente Monge señalaba en una reunión en**



Estrasburgo la necesidad de una "Alianza de Europa y América Latina para la democracia y la paz".(50) Costa Rica ha buscado insistentemente el acercamiento de los europeos y con este tipo de propuestas intentó transformar en acción política concreta el acercamiento a Europa, cuya primera manifestación de importancia fue la Reunión de San José (Conferencia Euro-centroamericana de Cancilleres, septiembre de 1984).

La participación europea desde la perspectiva costarricense, puede ayudar a romper el círculo de tensiones en el cual se encuentra inmersa la acción internacional del país.

Así también la respuesta costarricense marcó un cierto alejamiento del "Bloque de Tegucigalpa" lo que restituyó márgenes de maniobra del país, los cuales se perdían al estar en una concertación sin diferenciación con Honduras y El Salvador. Costa Rica es el único país de la región centroamericana que posee legitimidad democrática *per se* y por lo tanto posee la fuerza para hacer un llamado a la constitución de una Alianza por la democracia. La búsqueda de una mayor participación europea permite que desde perspectivas occidentales se supere el estrecho marco Este - Oeste en donde algunos actores intentan situar el conflicto regional.

Si la crisis en la región, su guerra creciente y su falta de democracia sólo es vista desde la perspectiva Este - Oeste, en un área de interés primordial para una de las superpotencias, llevaría a una sola salida: ella sería militar, no habría alternativas. De producirse esta trágica situación, afectaría necesariamente y con gran profundidad los intereses de otros actores principalmente los occidentales. Adicionalmente, este tipo de "salida" no produciría una solución ni política, ni social, ni económica y casi con seguridad tampoco militar. La inestabilidad se generalizaría y se prolongaría en el tiempo colocando al conjunto de los países de la región centroamericana en una situación, posiblemente, dramática y con muy estrechos márgenes de autonomía nacional.

Una situación como la descrita sería de fatales consecuencias para un país como Costa Rica dada su vulnerabilidad militar. Ello explicaría la insistencia presidencial en mantener alguna esperanza respecto del proceso negociador, sin embargo las opiniones del Canciller Madrigal Nieto parecerían no apuntar en el

mismo sentido cuando señaló antes de partir a México "Contadora no ha resultado el problema de Centroamérica y sí ha tolerado la ambigüedad nicaragüense".(51) La idea de un proyecto costarricense ya estaba siendo perfilada.

## Las Relaciones con los Estados Unidos

La política costarricense posee importantes puntos de contacto con la política norteamericana, ellos se expresan fundamentalmente en los llamados a la democratización y en la insistencia de establecer un proceso claro de verificación, pero cuando se llega al punto de cómo alcanzar tales objetivos aparecen diferencias importantes.

Las relaciones entre Costa Rica y los Estados Unidos durante los meses iniciales de la Administración Arias no han sido fáciles. Las discrepancias en torno a la ayuda a la "contra" y la condena del presidente a la acción punitiva norteamericana contra Libia han sido importantes elementos de fricción. Adicionalmente, se presentó un problema específico referido a un convenio para la pesca del atún tropical en aguas costarricense.

Costa Rica difícilmente pudiese haber tenido otra posición, no sólo por la neutralidad, sino porque el país ha señalado desde hace largos años la necesidad de fortalecer el derecho internacional. Las violaciones al derecho internacional ponen en cuestión las bases mismas de la seguridad costarricense. Durante su gira latinoamericana Oscar Arias manifestaba "como país pequeño que somos, tenemos que creer y tener fe y ser optimistas en el derecho internacional y en los organismos internacionales" (52)

Para Costa Rica lo fundamental es evitar que la guerra llegue al país, esto significa impedir que de conflictos civiles se pase a un conflicto regional. También, significa impedir que en el territorio nacional opere una fuerza armada como la "contra". Esta no sólo pone en riesgo la seguridad de la zona fronteriza sino su propia seguridad interna. El no tener control sobre un grupo armado, con armamento y experiencia militar posiblemente superior a las fuerzas policiales costarricenses, puede cuestionar el monopolio del uso de la violencia estatal. En forma paralela también para Costa Rica es fundamental continuar recibiendo el flujo de ayuda

norteamericana que alcanza al medio millón de dólares diario. (ver cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Asistencia económica de los EE.UU.**  
**(en millones de dólares)**

<i>Año Fiscal</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>	<i>1986</i>	<i>1987</i>
<b>Ayuda al Desarrollo</b>	11.5	27.5	15.5	20.5	11.0	16.0
Préstamos	9.7	20.5	12.4	10.7	6.3	9.0
Donaciones	1.8	7.0	3.1	9.8	4.7	7.0
<b>Otra ayuda económica</b>	1.1	1.7	1.9	3.4	3.8	3.2
Préstamos	-	-	-	-	-	-
Donaciones	1.1	1.7	1.9	3.4	3.8	3.2
<b>Ayuda Alimentaria</b>	19.1	28.2	22.5	21.4	23.0	18.0
Préstamos	18.0	28.0	22.5	21.4	23.0	18.0
Donaciones	1.1	0.2	-	-	-	-
<b>E S F</b>	20.0	157.0	130.0	160.0	120.6	150.0
Préstamos	15.0	118.0	35.0	-	-	-
Donaciones	5.0	39.0	95.0	160.0	120.6	150.0
<b>Militar</b>	2.1	4.6	9.1	13.2	2.6	3.4
Préstamos	-	-	-	-	-	-
Donaciones	2.1	4.6	9.1	13.2	2.6	3.4
<b>Total</b>	53.9	218.7	179.0	218.0	160.2	190.5
Préstamos	42.7	166.2	69.9	32.1	29.3	27.0
Donaciones	11.1	52.5	109.1	185.9	130.9	163.5

Costa Rica con estos montos de ayuda queda ubicada en el lugar 12 (1985) y 14 (1986) como recipiente de ayuda norteamericana.

F/ Steve R Harper. (53)

Establecer una política adecuada que cuente con un fuerte respaldo nacional y logre los objetivos ha sido el principal dilema de Costa Rica, el mismo dice relación con la dificultad de articular políticas cooperativas con los cuadros principales focos de atracción de la política exterior. En el plano interno la Administración ha recibido fuertes críticas por sus posiciones. No se plantean alternativas pero se evalúan las relaciones con los Estados Unidos

como tensas lo que, para los sectores más críticos, se ve reafirmado por el hecho de que el presidente Arias no se ha entrevistado con Ronald Reagan. Este encuentro, finalmente fue fijada para el 24 de noviembre de 1986.

En el futuro inmediato no es previsible que esta contradicción pueda ser superada, como quedó evidenciado en la reunión de Arias con Schultz en la ONU. Por el contrario, con la entrega de la ayuda a la "contra" es previsible que se produzcan situaciones de tensión entre Costa Rica y Nicaragua, pero que a la vez tiendan a confirmar la percepción costarricense de que su única alternativa ante la guerra es la neutralidad. Así mismo, las presiones y contra presiones por cambiar la política de neutralidad tensarán al sistema político costarricense dificultando la acción de gobierno. Con ello la entrada de inversiones extranjeras y el ingreso de turistas, una de las tres principales fuentes de ingresos del país, se podrían ver seriamente afectados dificultando aún más pasar de la estabilidad económica al crecimiento.

A ello se suma el problema del ingreso masivo de refugiados que las fuentes gubernamentales estiman han alcanzado una cifra cercana a los 240.000. Ello significa cerca de un 10% de la población del país. La presencia de los refugiados en determinadas áreas del país ha despertado una gran oposición e incrementado las demandas sobre el gobierno de los sectores nacionales marginados, éstos se sienten discriminados con relación a los refugiados que recibe ayuda internacional. La cooperación internacional para establecer programas conjuntos es muy limitada y el país no está en condiciones de resolver el conjunto de problemas que esta nueva situación demanda. Este puede ser otro elemento que apunte hacia una mayor tensión en el sistema político costarricense.

Desde el punto de vista norteamericana o parecería que sólo tiene puesto sus ojos en las metas más inmediatas referidas a Nicaragua y que las consideraciones de los efectos adversos de tal política en países como Costa Rica no están entre las primeras prioridades. Hasta la fecha la política norteamericana tampoco ha resuelto como enfrentar sin consecuencias trágicas la política de neutralidad. Para algunos autores esto no sería así ya que el papel costarricense en una guerra de baja intensidad sólo se expresaría en el plano político. (54) Mi perspectiva de análisis indica que más allá

de la coincidencia respecto a los objetivos políticos las diferencias de cómo alcanzarlos pueden adquirir creciente importancia.

## Los Problemas de Seguridad Pública

Los problemas de seguridad de Costa Rica se han incrementado a la par de la crisis centroamericana, pero no sólo en el campo estrictamente político, muchos de ellos están derivados hoy de los problemas del uso del territorio nacional como estación de paso del narcotráfico internacional.

El gobierno del presidente Arias ha señalado que no cambiará la política histórica de Costa Rica de ser un país desarmado, pero a la vez se ha señalado que se continuará con el proceso de instrucción profesional de la policía. Capacitación y militarismo son cosas muy diferentes, ha señalado el Ministro de Seguridad Pública, Hernán Garrón, uno de los principales defensores de la política de neutralidad. (55)

El interés de una frontera tranquila entre Costa Rica y Nicaragua es un interés común entre ambos países, no sólo por la estabilidad tradicional que los estados procuran en sus fronteras internacionales sino que a ello se suman razones adicionales. Para los costarricenses significa alejar el peligro de verse involucrados en el conflicto regional y para los nicaragüenses el peligro de un segundo frente de conflicto, de tal manera que parte importante de sus tropas no queden "ancladas" en la frontera sur y puedan ser desplazadas al norte y a la zona atlántica. Sin embargo, alcanzar un acuerdo bilateral no es posible, Costa Rica impulsa una política de carácter global, multilateral, desde el inicio mismo del proceso negociador de Contadora. (56)

Los problemas de seguridad de Costa Rica no están radicados sólo en la frontera norte. Hoy, parte importante de los mismos se derivan de la presencia del narcotráfico internacional en el país. Este hecho quedó en evidencia y ha ido cobrando gran fuerza desde el apresamiento y deportación del narcotraficante mexicano Rafael Caro Quintero. La vigilancia y el control del territorio y del espacio nacional requieren cada vez más modernos y tecnificados equipos, los cuales no poseía el país. Ello ha significado la preparación de unidades especiales, la incorporación de sofisticada-

dos sistemas de escucha y la incorporación de aviones de reconocimiento.

La presencia del narcotráfico, en forma paralela a la crisis regional, plantean, desde diversos sectores, dudas sobre la existencia o no de un proceso de militarización y sobre cual será el fin último de la incorporación del material bélico y técnico. (57) Si este será usado en la perspectiva del conflicto regional o en la represión al tráfico ilegal de estupefacientes, sobre todo que las donaciones norteamericanas en el campo militar han sido significativas, en comparación a lo que históricamente había recibido Costa Rica (ver cuadro tres), pero carecen de importancia en cuanto a los montos percibidos por el resto de los países del área.

Todas las declaraciones desde las autoridades de gobierno y de los principales líderes políticos apuntan a reafirmar la vocación histórica de la Costa Rica moderna: ser un país desmilitarizado.

### **Promoción de la Democracia**

La política desarrollada por la Cancillería de promoción de la democracia no sólo se ha referido al área centroamericana. Ella ha implicado acciones concretas al menos con relación a dos países: Sudáfrica y Chile.

Con relación a Sudáfrica, Costa Rica rompió sus relaciones diplomáticas y consulares el 5 de julio de 1986. La medida se fundamentó en la tradicional política de promoción y de respeto a los Derechos humanos del país y al hecho de que el régimen sudafricano ha continuado su política de segregación racial, desestimando los llamados de la comunidad internacional a eliminar el *apartheid*. Las relaciones comerciales entre ambos países habían sido cortadas en 1967. (58)

En el discurso que Oscar Arias pronunció con motivo de la ruptura de relaciones con Sudáfrica se refirió a la situación de la democracia en el continente señalando que "Paraguay no tiene democracia y Chile se aleja cada vez más de lograrla". Con relación a Chile, la Cancillería ha enviado reiteradas notas de protesta por la detención de líderes de la oposición democrática. Incluso a principios de septiembre realizó una visita evaluación el

Jefe de Gabinete de la Cancillería. Diversos sectores del Partido Unidad Social Cristiana y del PLN han solicitado al gobierno retirar la embajada de Santiago. El criterio de la Cancillería es que de no haber embajada difícilmente se podría realizar una labor de prevención en el campo de los Derechos Humanos.

Durante estos primeros meses la Cancillería también ha desarrollado un importante proceso de acercamiento a los países árabes "moderados". Se restablecieron las relaciones con Marruecos (25/9/86) y se busca continuar con este proceso. Para ello se han realizado gestiones con Egipto y Arabia Saudita.

En el área latinoamericana se ha buscado un acercamiento con México, país con el que las tradicionales relaciones de amistad y cooperación política había caído al mínimo. Con tal fin, el Canciller realizó una visita a ese país en noviembre de 1986.

### **La reorganización de la Cancillería**

Costa Rica mantiene relaciones diplomáticas con casi un centenar de Estados y posee 46 representaciones oficiales en distintos países, de ellas 23 se encuentran en América. La premisa básica del nuevo equipo de gobierno es que Costa Rica por no tener fuerzas armadas no puede darse el lujo de no tener un cuerpo diplomático profesional. Tradicionalmente, los cargos de representación exterior del país han formado parte del "botín político" y como consecuencia la representación diplomática no ha alcanzado los niveles de profesionalismo y eficiencia que la crisis regional demanda.

Con tal motivo se procedió en los primeros meses de gobierno a reorganizar la Cancillería, creando nuevos cargos de coordinación, reagrupando dependencias y estableciendo procedimientos técnicos. Este proceso se desarrolló en forma paralela al nombramiento de embajadores el cual se demoró más de tres meses. Este hecho suscitó fuertes críticas dada la ausencia de representantes costarricenses en el mundo cuando se presentó la acusación nicaragüense ante la Corte Internacional de Justicia.

Un problema que ha dificultado la designación de embajadores son los escasos recursos que dispone el país para el pago de

salarios y el mantenimiento de oficinas. Como consecuencia de esto se ha planteado que el servicio exterior podría correr el riesgo de "oligarquizarse", dado que podrían servir sólo aquellos que tuviesen fondos propios para sufragar emergencias. A raíz de esta situación el embajador designado ante la Casa Blanca, Guido Fernández, a inicios del mes de noviembre aún no había asumido funciones. Igual cosa ocurría con la representación en Nicaragua.

11



## EN LA BUSQUEDA DE SU SEGURIDAD NACIONAL, ENCONTRO LA PAZ REGIONAL

Costa Rica, en el transcurso de 1987, desarrolló un sólo objetivo de política exterior, más bien el conjunto de los objetivos quedaron subsumidos en éste: alcanzar un acuerdo de paz y desarrollar los mecanismos para su establecimiento.

Sin lugar a dudas, los cursos de acción seguidos por el país fueron coronados con uno de los más resonantes éxitos de la política exterior nacional: la firma del **Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica**, conocido como el acuerdo de **Esquipulas II**. El reconocimiento internacional a esta fructífera labor se expresó en el más importante símbolo en este campo: el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz al Presidente Oscar Arias Sánchez.

Costa Rica, por medio de su política exterior, fue capaz de *construir credibilidad*, base fundamental para alcanzar el consenso regional y llegar a un acuerdo formal. Esto es lo que explica porque en los seis meses que van desde el **Plan Arias** a **Esquipulas II** fue posible superar el *impasse* en el que había caído la mediación del Grupo de Contadora y alcanzar un acuerdo tendiente a la superación de la crisis centroamericana.

La política exterior de Costa Rica en 1987, que se analiza en este capítulo, tiene en consecuencia un elemento central: el diseño, la formulación, la negociación y el establecimiento de propuesta de paz regional para Centroamérica.

## Del Plan Arias a Esquipulas II

A finales de 1986, la situación centroamericana se encontraba completamente sumida en el marasmo y no se visualizaban salidas a la situación. Sin embargo, los tres años de mediación del Grupo de Contadora, el hastío de la guerra — que ha causado más de cien mil muertos, cerca de un millón de refugiados y desplazados y daños incalculables en la infraestructura regional — y las nuevas circunstancias que se empezaban a generar en el ámbito internacional, fueron creando las condiciones para una rápida maduración del proceso de negociación.

Costa Rica percibió las oportunidades que se generaban — tanto en la región como fuera de ella — para desarrollar una política que, teniendo presente sus objetivos nacionales, fuese capaz de transformarse en un elemento articulador de la paz en la región. La búsqueda de la paz ha sido y es un objetivo fundamental para Costa Rica, porque es un imperativo de su defensa nacional y de su seguridad pública.

Para un país desmilitarizado unilateralmente desde 1949, la estabilidad y la concordia en su ámbito geográfico inmediato son tan importantes como su paz interna. Más aún, cualquier alternativa de desarrollo nacional, o regional centroamericano, posee como prerrequisito un contexto de paz. De esta manera, la paz se ha transformado en la variable fundamental para la estabilidad del sistema político, el desarrollo económico y social e incluso para el ejercicio de la autonomía política.

Para el gobierno costarricense la negociación político - diplomática era imprescindible. Su ausencia determinaría que la solución escogida fuese la militar (59). De allí que desarrolló las condiciones necesarias para alcanzar un diálogo efectivo que se transformó en el corto plazo en un acuerdo explícito y verificable.

La sola voluntad del gobierno costarricense no era suficientes. Era necesario que el conjunto de los actores, ubicados más en posiciones ideológicas que en torno a la defensa de intereses reales y concretos, aceptasen llegar a un acuerdo negociado. Es decir, todos debían percibir que por el camino de la negociación ganaban más de lo que perdían con la crisis o con su eventual escalamiento.

Fue así como el Presidente Arias y el Canciller Madrigal Nieto asumieron una posición de mediación. Previamente se debió definir el perfil de la propuesta costarricense e incrementar la credibilidad política de la Administración. El que Costa Rica impulsara un plan de paz para la región y desarrollará una febril actividad diplomática supuso previamente superar dos problemas principales vinculados a los “principios” establecidos por la administración: 1) negociar con Nicaragua aunque este país mantuviese su acusación en la Corte Internacional de Justicia en la Haya y, 2) aceptar que algunos aspectos a negociarse pudiesen ser diferidos a etapas posteriores (60).

La superación de esta posición, se debe a que primaron las dos premisas básicas sobre las que desarrolla su política la Administración Arias: a) no puede haber desarrollo sin paz, b) no puede existir una paz verdadera y permanente sin democracia. Hacia el logro de éstas se encaminó el conjunto de las acciones de política exterior desarrolladas en el año 1987.

En el éxito de la propuesta costarricense se conjugan una serie de factores que sirvieron de soporte o de precondiciones para la firma del Acuerdo del **Procedimiento de Guatemala**. Siguiendo los conceptos del profesor William Zartman (61) se puede señalar que se dieron las condiciones de “maduración” del proceso de negociación. Ellas fueron:

- 1) el colapso de la situación original;
- 2) la eliminación de formulas alternativas;
- 3) el reajuste en las relaciones de poder entre las partes;
- 4) la identificación de una fórmula, incluido un camino de transición.

El análisis de cada uno de estos factores permitirá comprender la concatenación de acontecimientos y como los mismos fueron reforzando la posibilidad y el espacio para una salida negociada.

## 1. El colapso de la situación original

A fines de 1986, la situación de empantanamiento político y militar en los países inmersos en la crisis centroamericana era evidente. Las fuerzas gubernamentales no podían aniquilar y hacer desaparecer a los “alzados en armas”, pero estos tampoco poseían la fuerza necesaria para derrocar a los gobiernos constituidos. Las negociaciones diplomáticas auspiciadas por el Grupo de Contadora estaban bloqueadas, las negociaciones políticas bilaterales tenían poca significación.

Esta situación trafa como consecuencia:

- a) un incremento en el número de los desplazados y refugiados,
- b) una perenne tensión fronteriza,
- c) un aumento de los apoyos internacionales a las fuerzas en pugna,
- d) una polarización política, con altos grados de ideologización,
- e) un bloqueo en las comunicaciones regionales,
- f) un incremento en la espiral armamentista.

En suma, existía una percepción de crisis de seguridad para el conjunto de los actores involucrados la que no podía ser resuelta por la vía militar.

En forma paralela, en los Estados Unidos (EE.UU.) se producían dos hechos de significación en relación a la política centroamericana: la recuperación de la mayoría por parte del Partido Demócrata en ambas cámaras legislativas y, principalmente, el escándalo “Irán-contras”. La consecuencia de estos acontecimientos fue el naufragio de la política de “doble carril” que, con énfasis en el militar, había propiciado la Casa Blanca. La senda diseñada por la “doctrina Reagan” para producir la caída del sandinismo, uno de cuyos principales brazos ejecutores era el Consejo Nacional de Seguridad, quedó bloqueada.

Por su parte, la mediación de Contadora se había debilitado. La situación doméstica en los distintos países mediadores hacía poco previsible su activación. A ello había que agregar la descon-

fianza que la misma generaba tanto en Centroamérica como en los EE.UU.

Este conjunto de elementos contribuyó a que la situación de empantanamiento de la crisis fuera evidente para el conjunto de los actores. Era necesaria una salida que fuese capaz de romper con esta situación. Fue en este período cuando Costa Rica, como veremos más adelante, percibió un cambio en la situación internacional y fue diseñando un plan capaz de articular los principales intereses de los actores con importantes vínculos en el área.

## 2. La eliminación de fórmulas alternativas

La principal fórmula de solución político - diplomática a la crisis centroamericana, desde 1983, había sido la impulsada por el Grupo de Contadora primero y luego la de éste y el Grupo de Apoyo. El *impasse* generado en la mediación en julio de 1986, cuando no fue firmada la última versión del Acta, la eliminó en la práctica como fórmula viable. Sin embargo, hasta la aparición del *Plan Arias*, en febrero de 1987, no aparecieron nuevas iniciativas.

Más aún, después de la presentación del documento "Una hora para la Paz", que pasaría a ser denominado *Plan Arias*, no se presentaron nuevas propuestas. Este se fue abriendo camino como la única fórmula. Los dos intentos de fórmulas alternativas, el "Plan Honduras" y el "Plan Reagan/Wright", fueron tardíos y carentes de fuerza, lo que los eliminó al momento de nacer. Los mismos aparecieron desvinculados del proceso de gestación y negociación. Los actores se van comprometiendo en el proceso negociación, si no han sido parte del mismo no estarán dispuestos a aceptar los resultados. La confianza debe ser construida a lo largo del proceso. El acuerdo sólo es factible cuando las partes se sienten involucradas con las ideas allí plasmadas. (62)

La fórmula que apareció en Tegucigalpa primero y la que le siguió desde Washington después, reafirmaron la vigencia de los consensos alcanzados con el *Plan Arias* y ratificaron que la posibilidad de un acuerdo dependía de que Centroamérica se hiciera cargo de su propia paz (63).

De esta forma, en menos de seis meses, el *Plan Arias*,

modificado en el curso de las negociaciones centroamericanas, se transformó en la única alternativa de solución político - diplomática.

### **3. El reajuste en las relaciones de poder entre las partes.**

En el área centroamericana, en este período de maduración de las condiciones para alcanzar un acuerdo, las relaciones de poder se fueron definiendo cada vez con más claridad. Por un lado, en Nicaragua, el gobierno sandinista alcanzó importantes victorias militares de carácter estratégico; sin embargo, las mismas no eliminaron a la "contra" como actor político determinante en la situación nicaragüense.

Si bien estas victorias en el terreno militar incrementaron el poder negociador del gobierno en un frente, en el plano doméstico el costo que la guerra estaba teniendo era sumamente alto: caída de la producción y de las exportaciones, una espiral inflacionaria, desabastecimiento de productos básicos, etc. Estas vulnerabilidades se explicitaron en forma clara en el caso del petróleo. El balance entre una y otra situación tendió por inclinarse a reafirmar la necesidad de una negociación en el marco regional, más que a la búsqueda de una victoria militar.

Por su parte, Costa Rica fue recuperando crecientemente su imagen internacional. Fue construyendo una credibilidad renovada como interlocutor centroamericano. La clara y contundente oposición del Presidente Arias a la ayuda norteamericana a la "contra" y su igualmente categórica negativa a que el suelo nacional pudiese ser usado con fines militares fueron elementos centrales en este proceso. Así mismo, la insistencia costarricense en la necesidad de procesos de reconciliación nacional y el fomento de estructuras democráticas en un sistema pluralista obtuvieron importantes respaldos en Europa y América Latina. (64)

En los otros países del área las relaciones se mantuvieron sin variaciones significativas. Tanto El Salvador, Honduras como Guatemala apoyaron la iniciativa costarricense y no explicitaron opciones propias. En el caso guatemalteco, la incorporación del proyecto de Parlamento Centroamericano al plan propuesto le permitía darle continuidad al proyecto que impulsó durante la primera reunión de Esquipulas, celebrada el 24 y 25 de mayo de 1986.

Pero los cambios más importantes se producían fuera del área centroamericana, en las superpotencias. En los Estados Unidos, el escándalo "Irán-contras" afectó no sólo las relaciones domésticas de poder en los EE.UU., sino también y de manera particular su política centroamericana. La capacidad de acción de la Casa Blanca se vio debilitada y el Congreso aumentó sus funciones de supervisión e incluso de iniciativa. El "Grupo Centroamérica" del Consejo Nacional de Seguridad, encargado de alimentar la política de apoyo a la "contra" fue removido y como consecuencia de ello la insistencia en la vía militar. La necesidad de una mayor coordinación con el Congreso, sobre todo en las vísperas de una campaña electoral, impulsó un mayor espacio para la negociación.

En la Unión Soviética por su parte, también se producían cambios de significación como producto de la nueva política impulsada por el Secretario General del PCUS, Mijaíl Gorbachov (65). La aplicación de la *perestroika*, el *glasnost* y la *demokratizatsia* no sólo posee importantes consecuencias domésticas sino también internacionales, tanto en las relaciones entre ambas superpotencias como en las relaciones entre la URSS y el Tercer Mundo.

En en ámbito de las relaciones entre las superpotencias se puede señalar por ejemplo, el reciente acuerdo sobre armamento nuclear de alcance intermedio. En cuanto a las relaciones con el Tercer Mundo, diversas opiniones de académicos y expertos en política soviética, indican que se producirá un reajuste de los términos de las relaciones económicas y de ayuda al mundo en desarrollo. (66)

Si en general se puede afirmar que los interés de la URSS en América Latina poseen una baja prioridad, la situación centroamericana y en particular la nicaragüense no han cambiado el cuadro. Desde la perspectiva soviética una salida negociada al conflicto y una reinserción de Nicaragua a la economía internacional, en especial a la latinoamericana, es lo que permite niveles decrecientes de ayuda por un lado y evitar tensiones con los EE.UU. por otro. (67)

Este conjunto de cambios, aunado al aumento de las tensiones en otras áreas y al incremento de los problemas domésticos en

algunos de los países del Grupo de Contadora, en donde el caso panameño es el más agudo, tendieron a producir una nueva relación de poder que permitía un mayor espacio para finiquitar un acuerdo regional.

#### **4. La identificación de una fórmula, incluido un camino de transición**

Al asumir la Administración Arias, en mayo de 1986, tenía una idea básica sobre la cual articulaba su perspectiva de solución del problema regional: la *calendarización* de los acuerdos. Esta idea se manifestó en la minicumbre de San José(68) (mayo de 1986) y se explicitó en la carta del Canciller Madrigal Nieto al Grupo de Contadora(69), cuando éste traspasó las responsabilidades de la negociación a los países centroamericanos en junio de 1986. En efecto, en la Memoria de la Cancillería se señala (70):

“La administración Arias considera que el momento actual es el de las concreciones, y que los compromisos asumidos en el pasado reciente deben materializarse, ejecutarse a plazo fijo y, sobre todo, verificarse de una manera efectiva y confiable”

Desde el punto de vista costarricense los elementos básicos sobre los que había que trabajar eran cinco (71): 1) identificación de los puntos fundamentales que resultaban imprescindibles para alcanzar una solución negociada; 2) definición de un inventario de materias políticas y de seguridad que ya estaban contenidas en los documentos de Contadora; 3) búsqueda de un modelo equilibrado que evitara la unilateralidad; 4) reiteración del respaldo global a la negociación, vincularse a los avances de Contadora; 5) la fórmula debía centrarse en una cuota de responsabilidad política centroamericana, el plan debía ser básicamente centroamericano.

Sobre la base de estos criterios se debían resolver al menos cuatro problemas principales: 1) la no existencia de acuerdos sobre conceptos básicos en materias políticas y de seguridad; 2) percepciones distintas para la solución de los diversos problemas; 3) evitar un escalamiento del conflicto; 4) vincular en una propuesta paz, democracia y desarrollo, en una fórmula que estableciera plazos específicos, una calendarización.



Si hubiese que señalar un sólo hecho que impulsó el plan de manera determinante, éste sería el viaje que realizó el Presidente Arias a Washington en diciembre de 1986, en coincidencia con el escándalo "Irán-contras". Allí se evidenciaron claramente las distintas perspectivas de solución a la crisis regional (72). Pero también se evidenciaba que las posibilidades de continuar con la política de "doble carril" con énfasis militar era una política fracasada y sin posibilidades, en el futuro cercano, de lograr éxitos. Ello, desde la perspectiva costarricense, abría espacio a la negociación pero no existía una fórmula, Contadora ya no cumplía esta función.

Desde el mes de octubre de 1986, la Cancillería costarricense había venido trabajando algunas ideas, pero no fue sino hasta enero cuando se dieron a conocer. Estados Unidos estaba interesado en saber cuáles eran esos puntos de vista e invitó al Canciller a una reunión de trabajo; la misma fue definida como "secreta". Sin embargo, el mismo día de la reunión el *Miami Herald* dio a conocer los puntos centrales de la propuesta y las reservas del Departamento de Estado sobre la misma (73). El 10 de enero, con motivo de la gira de los del "Grupo de los 10" (Contadora, el Grupo de Apoyo, y los Secretarios Generales de la OEA y la ONU) la Cancillería les dio a conocer los puntos medulares de la propuesta: amistad, diálogo, cese del fuego, cese de la ayuda, democratización y calendarización. Los términos de referencia de la fórmula costarricense estaban finiquitados.

Al finalizar su gira por Centroamérica el "Grupo de los 10" señaló que debía reconocerse que aún no se cuenta, en Centroamérica, con la necesaria voluntad política para poner en marcha las distintas propuestas de conciliación. En forma casi inmediata el gobierno nicaragüense acusó a Costa Rica de propiciar una iniciativa contraria a Contadora y de origen norteamericano (la reunión "secreta" de Miami ayudaba a reafirmar esta percepción). La Cancillería en un comunicado señaló (74):

"Costa Rica ... ha trabajado y trabaja en un conjunto de ideas, originales y no impuestas como altos representantes del gobierno nicaragüense han declarado, dirigidas a lograr una ejecución simultánea de los puntos adoptados en el documento de objetivos del 9 de septiembre de 1983. Las ideas

que en este sentido desarrolla Costa Rica sólo se dirigen a superar el estancamiento político y la intensificación bélica que impiden finiquitar la negociación del Acta de Paz y la Cooperación en Centroamérica. Costa Rica no obstaculiza el proceso de paz de Contadora y espera análoga voluntad de todos los actores del conflicto”.

A mediados de enero Costa Rica inició una ofensiva diplomática tendiente a lograr apoyo a sus puntos de referencia para la solución de la crisis: invitó a los presidentes de El Salvador, Honduras y Guatemala a una reunión en el mes de febrero y el Canciller Madrigal Nieto inició una gira por siete naciones europeas. La reunión de la Comunidad Económica Europea y Centroamérica (San José III) realizada en ciudad de Guatemala abrió las posibilidades de apoyo a una alternativa distinta al Acta de Contadora (75).

Sobre la presencia europea cabe destacar que la Administración Arias le ha dado una gran importancia, tanto por el peso de su experiencia integracionista como por su fuerza democrática. En efecto, han habido dos giras presidenciales a Europa y una tercera realizada por el Canciller Madrigal Nieto. El apoyo político de la Comunidad Europea al Plan de Paz se considera como un elemento fundamental, más allá de la capacidad para realizar un apoyo económico efectivo en el corto plazo.

En la reunión del 15 de febrero se suscribió el documento “Una Hora para la Paz”. El Plan Arias, como se pasó a denominar, se estructuraba sobre la base de 10 puntos:

1. Reconciliación Nacional.

- a) Amnistía.
- b) Diálogo.

2. Cese del Fuego

3. Democratización

4. Elecciones Libres

5. Suspensión de la Ayuda Militar.
6. No Uso del Territorio para Agredir a otros Estados.
7. Reducción de Armamentos.
8. Supervisión Nacional e Internacional.
  - a) Comité de Seguimiento.
  - b) Respaldo y facilidades a los organismos de supervisión.
9. Evaluación de los Progresos Hacia la Paz.
10. Democracia y Libertad para la Paz y Paz para el Desarrollo.

Esta iniciativa fue percibida de diferentes maneras: i) como una iniciativa norteamericana impulsada por Costa Rica y que poseía carácter de *ultimátum*, ii) como una propuesta de negociación centroamericana. La primera percepción correspondió fundamentalmente a Nicaragua, en ello debe haber influido que en los borradores iniciales de la propuesta los plazos establecidos eran de 15 días para la aceptación o rechazo. Sin embargo, para el mes de abril esta percepción había cambiado y se señalaba que la propuesta costarricense era una variante, aceptable, del Acta de Contadora.

Los respaldos internacionales se fueron sucediendo uno tras otro, las denuncias sobre el anterior uso del territorio costarricense en el contexto del escándalo "Irán-contras" lejos de debilitar la iniciativa y la credibilidad del gobierno tendieron a reafirmarla. La política de incremento de la neutralidad y de beligerancia política desarrollada por la Administración Arias estaban dando sus frutos. La diplomacia personal desplegada por el Canciller Madrigal Nieto y por el Presidente Arias, así como su activa participación mediadora resultaron fundamentales. Se realizó una gira presidencial a Europa, como producto de la misma en la reunión de las siete potencias industriales de Occidente se destacó la posibilidad de un acuerdo. El Presidente Arias y el Canciller recorrieron Centroamérica y realizaron varias giras a los EE.UU. La oposición de algunos sectores norteamericanos y de los "alzados en armas" en la región

reforzaban la credibilidad del acuerdo y de la gestión mediadora de Costa Rica.

El *Plan Arias* cumplió su función al identificársele como la única alternativa viable, capaz de recoger los diversos intereses y de establecer un camino de transición de la tendencia al conflicto hacia una nueva tendencia de paz. En la búsqueda de su propia seguridad nacional, Costa Rica encontró una fórmula para alcanzar la paz en Centroamérica.

### **El Procedimiento de Guatemala**

La firma el 7 de agosto de 1987 del **Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica** transformó la dinámica de la regional. El acuerdo cambió todo sin cambiar nada. *Esquipulas II* no cambió nada estructural, pero abrió paso la confianza mínima para avanzar hacia una nueva etapa caracterizada por la negociación. Centroamérica mostró su voluntad de paz y se restauró la comunicación, generándose una tendencia que apunta hacia la paz y no hacia la guerra (76). Los caminos que se habrán de recorrer para completar el camino de la negociación no serán fáciles, pero la iniciativa costarricense que culminó con el *Procedimiento de Guatemala* quedará marcada como uno de los hitos fundamentales que cambiaron el rumbo a la crisis.

El acuerdo suscrito por los Presidentes centroamericanos consta de un Preámbulo, once puntos y disposiciones finales. En éstas se señala que el acuerdo conforma un todo armónico e indivisible:

#### **1. Reconciliación Nacional.**

- a) Diálogo.
- b) Amnistía.
- c) Comisiones Nacionales de Reconciliación.

#### **2. Exhortación al Cese de Hostilidades.**

#### **3. Democratización.**

#### **4. Elecciones Libres.**

5. Cese de la Ayuda a las Fuerzas Irregulares o a los Movimientos Insurreccionales.

6. No Uso del Territorio para Agredir a otros Estados.

7. Negociaciones en Materia de Seguridad, Verificación, Control y Limitación de Armamentos.

8. Refugiados y Desplazados.

9. Cooperación, Democracia y Libertad para la Paz y el Desarrollo.

10. Verificación y Seguimiento Internacional.

a) Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento.

b) Respaldo y Facilidades a los Mecanismos de Reconciliación y de Verificación y Seguimiento.

11. Calendario de Ejecución de Compromisos.

Los acuerdos establecidos en Guatemala se pueden considerar como partes fundamentales de un proceso para establecer Medidas de Confianza Mutua. Es decir, el establecimiento de diversos procedimientos para construir confianza y credibilidad, base sobre la cual se posibilitará alejar las percepciones de amenazas y acordar medidas destinadas a prevenir el conflicto.

Los mecanismos diseñados en la propuesta costarricense y recogidos en el *Procedimiento de Guatemala* permiten avanzar en este camino. Al respecto se pueden señalar tres aportes conceptuales y tres en los mecanismos (77). En el plano conceptual: calendarización, simetría y simultaneidad. En los mecanismos: Comisiones Nacionales de Reconciliación, Comisión Ejecutiva y Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento.

Costa Rica logró uno de sus más resonantes éxitos internacionales con la firma del *Procedimiento de Guatemala*, el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz al Presidente Oscar Arias Sánchez y la elección del Canciller Madrigal Nieto como Presidente de la Asamblea General de la OEA fueron un reconocimiento explícito a los gestores de este proceso.

El Procedimiento suscrito en Guatemala se ha ido cumpliendo con diversos grados de profundidad y ritmos diferentes en los países del área(78). Se han desarrollado con normalidad las sesiones de la Comisión Ejecutiva y las de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento, como las reuniones de los grupos *ad hoc* para el análisis de temas específicos(79).

En lo que a Costa Rica respecta, nombró a la Comisión Nacional de Reconciliación la cual esta compuesta por Luis Paulino Mora, Ministro de Justicia y representante gubernamental; Joaquín Vargas, personalidad independiente; Juan José Trejos representante de la oposición y Monseñor Antonio Troyo, representante de la Iglesia Católica. Emitió las dos declaraciones, estipuladas en los compromisos: i) de respaldo y facilidades a la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento; ii) de exhortación al cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales.

El camino que aún queda por recorrer no es fácil, un sólo incidente podría producir retrocesos importantes, pero la voluntad costarricense de impulsar el acuerdo de paz se ha reafirmado y cuenta con un fuerte respaldo de la opinión pública (80).

### **El Plan de Paz y los Objetivos Nacionales**

El éxito costarricense en su labor mediadora ha posibilitado el cumplimiento de una serie de objetivos, entre ellos se pueden destacar: i) el retiro de la demanda que Nicaragua tenía interpuesta contra Costa Rica, ante la Corte Internacional de Justicia en la Haya; ii) la normalización de sus relaciones con Nicaragua; iii) recuperación de imagen internacional del país; iv) incrementar su espacio de maniobra y sus márgenes de acción internacional; v) evitar la espiral del conflicto y con ello el involucramiento del país; vi) hacer prevalecer su concepto básico: no hay paz sin democracia y no hay desarrollo sin paz.

Adicionalmente, algunas medidas tomadas en el plano doméstico tienden a reafirmar importantes tradiciones vinculadas a la seguridad del país. Por un lado, la reafirmación de la neutralidad y por otro la desmilitarización unilateral. Respecto de este punto, el Gobierno eliminó todos los rangos y grados militares, último resabio de la presencia del ejército en el país. (81) Así

también, el Ministro de Seguridad Pública suspendió, por tiempo indefinido, las actividades de la Reserva de la Fuerza Pública.

## **Embajadas y embajadores**

Alcanzar la meta de un servicio diplomático eficiente para un país pequeño y con pocos recursos no es una meta fácil de lograr. Por el contrario, la selección del personal adecuado y el otorgamiento de los recursos mínimos necesarios para el desempeño de las funciones propias del cargo se vuelven cada día más difíciles. En ello influyen la falta de capacitación técnico-profesional, la devaluación del dólar y de la moneda nacional respecto de dólar, la falta de un sistema de información eficiente.

Este tipo de problemas se evidenció en forma clara en el caso costarricense. Hasta la fecha no ha podido cubrir las vacantes de embajador en Japón y en la Unión Soviética, dos capitales de importancia. Así también, dos embajadores designados en el Lejano Oriente se vieron involucrados en actos de corrupción lo que motivó su inmediata destitución. También, giras y acciones programadas han debido ser suspendidas por falta de fondos.

La respuesta que el gobierno nacional ha venido dando es la de establecer una creciente profesionalización del servicio exterior. Para ello creó el Instituto del Servicio Exterior el cual comenzará, con su primera promoción, en el mes de febrero de 1988. En forma paralela, se está poniendo en práctica un sistema de comunicación computarizado. Uno de los objetivos del Canciller Madrigal Nieto y del Vice Canciller, Carlos Rivera Bianchini, quien ha tenido a su cargo el proyecto, es dotar a la siguiente Administración de las bases jurídicas y la infraestructura mínima para completar un proceso de profesionalización del servicio exterior costarricense (82).

## **Negociaciones económicas**

En el plano económico el gobierno ha debido negociar en tres frentes en forma simultánea: con el Fondo Monetario Internacional, con el Banco Mundial y con los Bancos privados acreedores.

Con el Fondo Monetario Internacional firmó, el 28 de octubre de 1987, un crédito de contingencia. Actualmente se encuentra negociando con una misión del FMI las metas para el año 1988, las cuales deberán estar acordadas, en sus aspectos concretos, en enero del próximo año.

Con el Banco Mundial se está en proceso de negociación de la segunda etapa del "Programa de Ajuste Estructural", el cual se espera que sea firmado en los primeros meses de 1988 y que tenga una vigencia de dos o tres años.

Con los Bancos Privados acreedores, se negocia la reade cuación de la deuda externa y el pago de los servicios. La política aplicada por el gobierno ha sido la de pagar de acuerdo a la capacidad del país. Ello ha significado que se estén realizando desembolsos por el equivalente al 50% de los intereses. Las negociaciones continúan sobre la base de una estrategia de ambas partes definida como "no confrontacional". Los Bancos insisten en salidas de carácter "ortodoxo" inaceptables para el país y Costa Rica en su política de pago de acuerdo a las capacidades nacionales, lo que no puede ser aceptado por los bancos por el efecto de demostración que su aceptación conllevaría. Desde esta perspectiva, se prevé una larga y dilatada negociación en la cual no se cambiaran los términos de referencia; a menos que, se cambiaran para el conjunto de los países acreedores de América Latina.

La ayuda norteamericana ha continuado llegando al país y no se produjo su bloqueo como algunos sectores señalaron que ocurriría. Ello como consecuencia de la política exterior de la Administración. Para el próximo año la ayuda requerida es inferior pero ello corresponde a la reducción general en los programas fiscales norteamericanos. En 1988 Costa Rica espera recibir US \$ 123,5 millones de dólares, en 1987 se estima que recibió US \$ 176.0 millones de dólares. Esto volverá a situar al país entre los que reciben una mayor ayuda per cápita y en el lugar 14 de los recipientes de la ayuda norteamericana (83).



## **FRENTE AL ATASCAMIENTO DEL PLAN DE PAZ MAS MEDIACION Y MAS PROFESIONALIZACION**

El plan de paz cumple un objetivo primordial para Costa Rica, alejar el espectro del conflicto regional de su territorio y con él la principal amenaza a su seguridad nacional. La búsqueda de paz en la región fue el tema dominante de la política exterior de Costa Rica durante 1988. Por ello el Presidente Arias afirmó: "Costa Rica no es parte de los conflictos armados de Centroamérica. Es parte, sí, de la solución política a las amenazas de guerra" (84)

La labor de mediación en el transcurso de 1988 nuevamente ha dado sus frutos. El proceso fue reactivado en México, en coincidencia con la toma de posesión del Presidente Carlos Salinas. Fue allí donde culminó la gestión del Canciller Madrigal Nieto para desbloquear el proceso. A lo largo del período, en el caso costarricense, parece haber habido una tensión entre el protagonismo y el profesionalismo para enfrentar el proceso de paz. Ambas opciones son válidas para impulsar la mediación y establecer buenos oficios, pero la segunda es la que asegura perspectivas de más largo plazo, creando estilos diplomáticos que van más allá de la administración respectiva, generando una tradición. Esta tensión parece que se ha resuelto en favor de la profesionalización. En ello pueden haber influido no sólo la decisión de profesionalizar el servicio exterior nacional, con la creación del Instituto del Servicio Exterior "Manuel María Peralta", sino también la salida de asesores claves del Presidente y el

cambio de ubicación de otros, en el marco de una relación tirante con Estados Unidos, durante los meses más álgidos de la campaña electoral en ese país.

Durante el año 1988, también gravitaron los problemas de relación con Panamá y los problemas referidos al narcotráfico. El Parlamento Centroamericano no ha obtenido la ratificación parlamentaria y sólo resta la ratificación costarricense para la entrada en vigor el tratado internacional. La "diplomacia personal" ejecutada tanto por el Presidente, como por el Canciller, buscaron desarrollar una política más allá de Centroamérica y afianzar los lazos bilaterales y el apoyo extraregional a las políticas impulsadas por la Administración Arias Sánchez.

### **El Plan de Paz: de Alajuela a ciudad de México**

El Acuerdo de Esquipulas II ha sido el camino escogido por los Estados centroamericanos para alcanzar la paz en el área. El papel de Costa Rica a lo largo de la gestación del proceso, en su maduración, en su establecimiento y en la superación de su estancamiento ha sido de vital importancia (85)

La ejecución de los compromisos suscritos en el Acuerdo de Esquipulas II, a lo largo de 16 meses, ha mostrado dificultades y las carencias en la conceptualización establecida y en los mecanismos diseñados. (86) La propuesta costarricense de reactivación del proceso se basó en una reconceptualización y en la búsqueda de nuevos mecanismos para un punto clave, la verificación. El proceso de paz ha recorrido en estos 16 meses cuatro etapas claramente diferenciadas (87).

### **La primera etapa: Avances Sucesivos (agosto-noviembre 1987)**

La primera etapa (los noventa días iniciales) fue de rápidos avances, se constituyeron las Comisiones Nacionales de Reconciliación en los países del área, se conformó la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento y la Comisión Ejecutiva inició sus labores. Fue en este período en donde Costa Rica inició una labor de mediación que buscaba impulsar el dialogo entre los Gobiernos de El Salvador y Nicaragua con sus respectivas oposiciones armadas.

Una de las primeras dificultades conceptuales fue si en los casos de Honduras y Costa Rica se debían establecer Comisiones de Reconciliación, dado que en estos países “no había profundas divisiones dentro de la sociedad”, sin embargo el Acuerdo asignó, además de otras, labores de verificación a las CNR. Fue así como Costa Rica nombró a la Comisión el 23 de octubre de 1987. También, emitió las declaraciones correspondientes a la exhortación del cese de la ayuda, y de apoyo a las labores de verificación. Oscar Arias realizó una gira en favor del Plan de Paz por Estados Unidos. El Premio Nobel de la Paz 1987 le fue conferido al Presidente Arias.

### **La segunda etapa: La Desaceleración (noviembre 1987-enero 1988)**

La segunda etapa, desde el 7 de noviembre a la cumbre presidencial de Costa Rica, 15 de enero, estuvo signada por esfuerzos propagandísticos, por las diferencias conceptuales, y por dificultades serias en la verificación. Fue un período de pocos avances, de desaceleración global (88). Costa Rica redobló, en este período, sus esfuerzos de mediación entre la oposición armada y los Gobiernos del área. El Presidente Arias señaló que si era necesario se reuniría con Fidel Castro para detener la guerra. A sugerencia de Costa Rica se realizaron los contactos indirectos entre Nicaragua y la “contra” en República Dominicana. El gobierno desarrolló una política vigilante sobre el uso de su territorio para atacar a países vecinos lo que llevó a descubrir una “casa-hospital” de la contra. También, por medio de una carta el Presidente Arias indicó a los líderes de la “contra” que residían en el país que si apoyaban la lucha armada debían abandonar el territorio costarricense.

Con el fin de preparar su informe a la reunión presidencial, la CIVS realizó una gira por la región y el 12 de enero se reunió la Comisión en pleno para redactar su informe. Este señaló que en el caso costarricense no se requería un decreto de amnistía, ya que no existían presos políticos en el país. Además, el informe de la CIVS destacó “la estabilidad y el amplio grado de desarrollo de las instituciones democráticas en Costa Rica” (89). Sin embargo, en borradores preliminares (90) se indicaba la conveniencia de la emisión de tal decreto en Costa Rica, al igual que en otros países

de la región. También en los borradores, se indicaba en el punto referido a democratización que la prevalencia de un esquema bipartidista tradicional no permite el grado de participación popular que sería deseable.

### **Tercera etapa: El Estancamiento (enero 1988-noviembre 1988)**

Las diferencias previas a la reunión presidencial en Alajuela, Costa Rica, celebrada los días 15 y 16 de enero, parecían no favorecer la conciliación y la búsqueda de consensos. Costa Rica no preparó adecuadamente el encuentro, ello se expresó en una falta de liderazgo de cara al encuentro. La cumbre fue tensa y difícil.

En la Declaración de Alajuela, los Presidentes señalaron que:

- 1) tomaban nota del informe de la CIVS y dejaron constancia de las reservas que sobre el mismo señalaron algunos Presidentes,
- 2) reafirmaban el valor histórico y la importancia del acuerdo de Esquipulas II,
- 3) al no estar satisfecho el cumplimiento de los acuerdo, se comprometían a satisfacer las obligaciones en forma incondicional y unilateral, en forma total e inexcusable,
- 4) el cumplimiento de los compromisos debía realizarse en forma inmediata,
- 5) la Comisión Ejecutiva se encargará de la verificación,
- 6) reiteraban su compromiso y voluntad de cumplimiento.

La cumbre presidencial significó: sacar a Contadora de la escena, al eliminar a la CIVS; no se fijaron nuevos plazos ni una agenda específica para conducir o evaluar el proceso; se redefinió en concepto de simultaneidad; y se produjo una refocalización en Nicaragua. La "centroamericanización" del proceso fue completa. El proceso se mantenía, pero quedaba supeditado a la relación entre

la Casa Blanca y el Congreso de Estados Unidos sobre la ayuda a la "contra". Costa Rica, nuevamente, realizó una intensa labor en torno a darle una oportunidad a la paz y a detener el cese de la ayuda a los alzados en armas.

Los sectores más pragmáticos en las capitales de los países involucrados se impusieron y en forma paralela se dieron pasos que reafirmaron el espacio negociador. La crisis panameña vendrían a poner nuevos datos. (91) El Presidente del Gobierno español, Felipe González, visitó Costa Rica en el mes de marzo. Durante su visita se constataron puntos de vista coincidentes entre los mandatarios de España y Costa Rica. Saludaron los acuerdos de Sapoá y se realizó una importante reunión con la participación de Felipe González, Oscar Arias, Carlos Andrés Pérez y Daniel Oduber en la que se buscaron alternativas de mediación en la crisis panameña.

El acuerdo alcanzado entre el Gobierno sandinista y la Resistencia Nicaragüense -la "contra"- en la reunión de Sapoá (23/3/88) dio un nuevo y vital impulso al Plan de Paz. Sin embargo, este impulso negociador no fue seguido por acciones similares en otros países. Es más, la situación en los otros países se deterioró. También el proceso de Sapoá se empantanaría posteriormente.

¿Cómo avanzar en la verificación regional y como resolver las percepciones de amenaza? Estos dos puntos continúan siendo problemas fundamentales. Esto fue comprobado en la V reunión de la Comisión Ejecutiva, celebrada en Guatemala (7/4/88). Allí no se pudo llegar a tomar acuerdos en firme. Medidas formales de confianza mutua, verificación (92) desarrollo regional y el problema de los refugiados, quedaron ad referendum a una reunión posterior. La propuesta costarricense en la reunión de la OEA abrió el camino para destrabar el proceso, más de seis meses después.

Durante este período, Oscar Arias, continuó la búsqueda de una mediación entre las oposiciones armadas, la URNG y el FMLN y los gobiernos de Guatemala y El Salvador. También, procuró mantener el proceso de Sapoá y ofreció el territorio costarricense para continuar la mediación. Estas gestiones de mediación en las guerras civiles no han sido bien recibidas en el área. Más aún, los Presidentes de Nicaragua y Guatemala tienen

un acuerdo mutuo de no mediar en los procesos de cada país (93). Pese al gran esfuerzo desplegado, la reconciliación nacional no ha sido alcanzada en Centroamérica.

Al cumplirse un año de la firma del Acuerdo de Esquipulas II, el proceso se había anquilosado. La búsqueda de soluciones al impasse se ha expresado en diversas iniciativas nacionales, por ejemplo la propuesta de seguridad del Canciller hondureño realizada en la ONU, o la gira por los países de la región del presidente de Guatemala, promoviendo un nuevo encuentro presidencial. Fue la "Propuesta Madrigal" la que logró finalmente abrirse camino, y con ello se inició una nueva etapa en el proceso de paz.

#### **Cuarta etapa: La Reactivación (noviembre 1988-...)**

El intento de George Schultz por llenar el vacío generado en el proceso de paz con el impasse al cumplirse un año, ratificó en las Cancillerías de Costa Rica y Guatemala la necesidad de reafirmar el proceso y el carácter centroamericano de éste. "Es a los propios centroamericanos a quienes corresponde, por propia decisión, la valoración y la evaluación del proceso pacificador", reafirmó el Director General de la Cancillería costarricense (94) Con ello se ratificaba lo que Costa Rica considera uno de los logros más relevantes de su política, la "centroamericanización" del proceso de negociaciones regionales (95)

La Cancillería había venido trabajando en una serie de alternativas y evaluaba la manera de romper la tendencia al estancamiento, generada por factores nacionales pero también por la coyuntura regional e internacional (96). La "propuesta Madrigal", formulada en noviembre en la reunión de la OEA de San Salvador, resumió en tres puntos aspectos medulares que permitieron la reactivación del proceso de paz. Esta requería:

- 1) Dividir el problema, para encontrar soluciones a cada aspecto.
- 2) Incorporar nuevos intereses, para incrementar las áreas de interacción.
- 3) Reconceptualizarlo, tanto en el diagnóstico como en los

mecanismos operativos. El supuesto fundamental es que aún existía espacio negociador, y que las principales fuerzas políticas y sociales tienen interés en la negociación.

La voluntad negociadora debe expresarse en actos concretos más que en declaraciones. La propuesta costarricense apunta, primero a resolver el principal tema para Nicaragua, Honduras y El Salvador el tema de la seguridad. Para ello, propuso un mecanismo de seguridad fronterizo que recogió las demandas hondureñas planteadas en la OEA y en la ONU. Simultáneamente, se eliminaría el obstáculo del litigio entre Honduras y Nicaragua en la Corte Internacional de Justicia (97). Por último, se reanudarían las negociaciones entre la oposición armada y el gobierno de Nicaragua.

La fórmula desarrollada por Costa Rica reconceptualizó el problema, privilegiando un aspecto que aparecía con un menor perfil en el Procedimiento de Guatemala: el de la seguridad. Al tratar el problema de la seguridad se resuelve una parte específica de la verificación, la militar, en las fronteras más conflictivas. Y a partir de allí, dos de los compromisos más difíciles, como son el no uso del territorio y el cese de la ayuda. Al incluir la principal demanda hondureña, un tema también sensitivo para Nicaragua, incorporó intereses de las partes involucradas. Por esa misma razón la propuesta incluía a un representante del "Grupo de los Ocho" al proceso de verificación; con ellos se incorporaban los intereses latinoamericanos y una demanda de Nicaragua (98). También, la fórmula, separó las esferas en las cuales se había entabado el proceso, es decir lo referente a los aspectos políticos y a los de seguridad. La propuesta no hacía referencias a El Salvador, lo que constituyó una debilidad importante.

La voluntad de paz regional fue reafirmada en la reunión del 30 de noviembre en Ciudad de México. Allí se acordó solicitar formalmente la colaboración de las Naciones Unidas y de Alemania, Canadá y España, y del Secretario General de la OEA. En el texto enviado a Javier Pérez de Cuéllar en el cual le solicitan que gestione, y coordine con carácter urgente las tareas de verificación, los Cancilleres centroamericanos destacaron la necesidad de una "imprescindible verificación específica, particularmente, el cese de la ayuda a los grupos irregulares y el no uso del territorio para

apoyar a los mismos". La solicitud de los Cancilleres no solamente abre paso a la verificación sino también, si fuese del caso, a la acción de fuerzas militares de la ONU. En efecto, la misiva señala que los poderes conferidos al Secretario General son suficientes para solicitar "la participación de los organismos competentes del Sistema de Naciones Unidas, de conformidad con las disposiciones de su Carta, que se considere necesaria para lograr el acatamiento por parte de las fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales a los compromisos en referencia" (99).

Este acuerdo, tan trascendental como el mismo Acuerdo de Esquipulas II, fue complementado con la convocatoria de una nueva reunión presidencial a realizarse en El Salvador los días 14 y 15 de enero de 1989. Previamente se realizaría una reunión de técnicos y otra de la Comisión Ejecutiva, ambas en Managua. Uno de los temas a tratar sería las formas que adoptará la verificación política, además de conocer las decisiones de la ONU sobre la verificación militar.

### **El Parlamento Centroamericano y Costa Rica**

La inclusión de la propuesta de creación del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas en el Plan Arias primero y en el Acuerdo de Esquipulas II fue lo que permitió la concertación inicial entre Costa Rica y Guatemala (100). El proyecto de creación del foro regional ha sido uno de los puntos de mayor interés de la gestión del Presidente Cerezo (101).

El Tratado fue suscrito por los Vice Presidentes de los países del área el 2 de octubre de 1987. El Presidente Arias lo firmó el 15 de octubre de 1987. El Tratado ha sido ratificado por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Esta aún pendiente de ratificación en Costa Rica. De esta ratificación depende su entrada en vigor y la celebración de elecciones directas para su constitución. El Tratado no acepta reservas.

El Proyecto en el Congreso costarricense ha tenido un trámite lento. El Poder Ejecutivo - más allá del discurso - tampoco a presionado por cambiar la situación (102).



Con ello Costa Rica se pone al margen del cumplimiento de los compromisos establecidos en Esquipulas II.

El Proyecto fue aprobado, con dictamen positivo de mayoría, en la Comisión de Asuntos Sociales el cuatro de octubre de 1988 (103). Los que se oponen al Proyecto señalan que, desde el punto de vista jurídico el mismo es inconstitucional (104). Indican que el Tratado, además, constituiría un obstáculo para invocar el apoyo de países amigos en defensa del país, ya que habría que agotar primero la instancia del Tratado. Por otra parte, señalan que el Tratado y el Parlamento son ineficaces como medio de presión política hacia Nicaragua. Manifiestan que, el no cumplimiento costarricense en este punto no puede ser comparable al problema del cese del fuego (105).

En el debate en torno al Parlamento Centroamericano esta presente una fuerte tensión entre quienes perciben que el futuro pasa por alguna forma de integración =no necesariamente unión política= de Costa Rica con los países de la región centroamericana para viabilizar el desarrollo nacional; y quienes estiman que puede haber un camino propio e independiente de lo que pasa en los países del área. Los precandidatos presidenciales se han pronunciado en forma favorable frente a la iniciativa. Sin embargo, hasta la fecha no es clara la suerte que tendrá el proyecto que será analizado, posiblemente, en el plenario legislativo en el mes de enero de 1989.

### **Las relaciones con Estados Unidos**

Las relaciones de Costa Rica y Estados Unidos durante la Administración Arias Sánchez no han sido fáciles. Las distintas percepciones sobre la crisis regional y las formas de resolverlas han producido fricciones y discrepancias abiertas, particularmente sobre un punto de alta sensibilidad para la Administración Reagan, la ayuda a la "contra". El impulso del Plan de Paz ha sido una muestra de que aún siendo un país pequeño y ubicado en el área de influencia directa de una superpotencia existe un margen de acción autónoma, cuando la élite gobernante quiere usarlo. En el caso costarricense el uso de este margen ha sido reiterado en la posgue-

ra por parte de la élite costarricense, en especial la adscrita al Partido Liberación Nacional, que ha buscado “señalar” y “enseñar” a Estados Unidos a como tratar a la región.

Un límite importante a la capacidad de influir en el ámbito externo en el caso de un país pequeño está dado por los niveles de consenso nacional. El caso costarricense se ha caracterizado por la falta de consenso bipartidista en política exterior en el último quinquenio. En Costa Rica, existe hoy más un consenso social sobre el Plan de Paz que un consenso partidista.

Las relaciones con Estados Unidos se vieron complicadas por el proceso electoral en ese país. Oscar Arias “apostó” al triunfo demócrata -por Dukakis- muy temprano y dejó en suspenso el Plan de Paz “para después de las elecciones de noviembre” (106). Cuando Bush apareció como ganador -aún antes de las elecciones - el espacio negociador en la región se había reducido y no fue sino hasta que surgió la “propuesta Madrigal” en la OEA que el impasse pudo comenzar a ser superado.

El conjunto de roces que ha tenido la Administración Arias con Estados Unidos puede resumirse en: la negativa a otorgar asilo a Ferdinand Marcos, el caso del aeropuerto de Santa Elena (el aeropuerto de Oliver North), la salida de Guido Fernández y de John Biehl, la expulsión de la “contra” de Costa Rica. De allí que el New York Times (107) señalara que la Administración norteamericana trata de debilitar a Costa Rica y desestabilizar a su Presidente. Al respecto la reacción del Gobierno costarricense fue que existían diferencias de criterios pero no fricciones.

En los primeros meses de 1988, reaparecieron las fricciones entre la Administración Arias y la política de la Administración Reagan, en particular en lo relativo a la ayuda a la “contra”. Oscar Arias y su gobierno se pronunciaron claramente por eliminar el apoyo externo a los irregulares. El Presidente viajó a Estados Unidos y pidió al Congreso “una oportunidad para la paz”.

Esta petición fue reiterada a la Administración Reagan durante el mes de abril de 1988 en una nueva visita a los Estados Unidos. A los pocos días, el Departamento de Estado señaló su “malestar” con el Embajador Guido Fernández porque éste habría

realizado "cabildeo" para evitar la aprobación de un pedido de ayuda militar para la "contra". El 2 de mayo, 15 congresistas republicanos pidieron declarar non grato al Embajador. El Gobierno decidió retirarlo y nombró a Danilo Jiménez.

No había terminado de bajar la tensión por la salida del Embajador Fernández, cuando surgió la polémica en torno a uno de los principales asesores del Presidente, John Biehl, "mi otro hermano", como fuera calificado por el primer mandatario. J. Biehl señaló en una serie de entrevistas que "la Administración Reagan era un vergüenza para la democracia norteamericana" dada su política latinoamericana y que "Estados Unidos por medio de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) habían construido un "Estado paralelo" en Costa Rica" (108). Los medios de comunicación destacaron con carácter de "escándalo" las declaraciones. La polémica no tocó los temas de fondo. Como resultado Biehl retornó a su país de origen, Chile. Su salida afectó de manera importante el rol de la Casa Presidencial en el proceso de paz.

El impasse en las negociaciones, las "caídas" de Fernández y Biehl, la captura y las acusaciones de lavado de dólares del narcotráfico de un personero vinculado a la Administración Arias, restaron liderazgo al Presidente. George Shultz buscó asumir dicho liderazgo para la política norteamericana cuando realizó una gira por los países de la región y programó un encuentro regional sin Nicaragua. Esta política norteamericana buscaba aislar al régimen sandinista. El Canciller costarricense señaló que ese no era el objetivo de la reunión, pero indicó que podría darse esa impresión ya que en el pasado se habían montado organizaciones para destruir a Nicaragua (109).

El Canciller costarricense en gira por Sur América, durante el mes de julio, propiciaba un diálogo multilateral entre Estados Unidos y Centroamérica y destacaba la necesidad de que nicaragüenses y norteamericanos se reunieran a tratar sus diferencias. G. Shultz en gira, también, por Sur América daba la impresión de querer borrar la alternativa de Costa Rica. En esas mismas fechas, Guatemala expresaba problemas para la reunión con el Secretario de Estado norteamericano. Oscar Arias señalaba que cualquier evaluación del proceso debía ser el resultado de los centroamericanos, no de una reunión con Estados Unidos. Las declaraciones

del Canciller Madrigal coincidían al indicar que esa era una función de la Comisión Ejecutiva (110). La reunión no condenó a Nicaragua. Honduras y El Salvador criticaron a Costa Rica y Guatemala porque se “desviaron” del consenso. G. Shultz reconoció el fracaso al señalar “ espero que algún día Nicaragua sienta nuestra presión, lo que no se ha hecho actualmente porque los otros países echaron marcha atrás” ( 111).

Al finalizar el mes de agosto, se produjo un cambio en la posición estadounidense, “apoyamos el liderazgo de Costa Rica en las tareas para alcanzar la paz regional y la democracia” señaló Shultz en carta a Oscar Arias (112).

### **Los problemas fronterizos**

Los cambios ocurridos en Panamá y la recurrencia de incidentes en la frontera con Nicaragua causan gran preocupación en el Gobierno y en la clase política nacional. Como respuesta a esta situación, el Gobierno ha buscado bajar la tensión desarrollando un mecanismo específico de confianza mutua y que asegura la tranquilidad en las fronteras: el patrullaje conjunto.

Costa Rica ha mantenido tradicionalmente buenas relaciones con Panamá. Como consecuencia de la destitución del Presidente Del Valle, la concentración del poder en la Guardia Nacional y en el General Noriega las relaciones entre ambos países se pusieron tensas. La Cancillería señaló que “Costa Rica condena todo acto que lesione la vida democrática de los pueblos ... las fuerzas militares deben invariablemente estar sometidas a la autoridad civil”(113). Desde ese momento las relaciones se encuentran en un bajo nivel. Incidentes en la zona fronteriza han incrementado la tensión (114). Un contingente de la Guardia Nacional de Panamá fue sorprendido en territorio costarricense, lo que motivó una fuerte protesta del Gobierno. A la vez, la Cancillería propuso un mecanismo de control fronterizo, lo que fue aceptado por el Canciller panameño, Jorge Ritter (115).

Con Nicaragua la situación ha sido históricamente distinta. Costa Rica ha percibido constantemente que desde su vecino del norte se desestabiliza a su sistema político democrático, tanto con Somoza como con los sandinistas. El flujo de refugiados y los

incidentes derivados de la presencia de la "contra" han sido fuente permanente de problemas entre ambas naciones. Después de haber descendido el nivel de relaciones (116) se produjo un importante acuerdo: el establecimiento de un patrullaje conjunto en la frontera de ambos países.

La coordinación de la vigilancia fronteriza procura prevenir el contrabando y el trasiego de drogas y el uso de la frontera para el cultivo de mariguana. Así mismo, el acuerdo alcanzado por el Ministro del Interior nicaragüense, Tomás Borge, y Ministro de Seguridad Pública costarricense, Hernán Garrón, contempla la repatriación de los ciudadanos que no califiquen como refugiados -según las pautas internacionales; también se recomendará a los medios de comunicación informar de manera que no se promueva o incentiven las migraciones no controladas (117).

### **Una política más allá de Centroamérica**

Costa Rica por medio de una activa diplomacia personal, expresada en las giras del Canciller y del Presidente, buscó apoyo a su política en el área y afianzar sus vínculos bilaterales. Fue un esfuerzo importante, pero el tema de mayor gravitación continuó siendo el de la crisis regional (118).

Ello se ha visto reafirmado por diversas acciones, una de ellas fue la carta que el Presidente Arias envió a Mijaíl Gorbachov. En ella señalaba la URSS debía cesar los envíos de armas a la región, a Nicaragua y a las fuerzas guerrilleras. El dirigente soviético no respondió directamente y señaló que era falso que la URSS suministrara armas a los insurgentes salvadoreños y guatemaltecos; y que mientras Estados Unidos no detuvieran el envío de armas a los países del área, los nicaragüenses no podían aceptar un desarme unilateral (119). Oscar Arias señaló que la respuesta "no fue sincera" (120). El tema de la crisis centroamericana también fue el tema principal durante el encuentro con Fidel Castro en Ecuador, cuando coincidieron en la asunción del Presidente Arturo Borja.

Con Europa y destacando la fuerza de la Comunidad como ente supranacional, el Gobierno costarricense le reconoció a la representación de la Comunidad el estatus de Embajada. El Gobierno ha destacado la importancia del apoyo europeo, por tal

motivo ha realizado una labor de lobby en las principales capitales europeas y en las reuniones colectivas con la Comunidad. Costa Rica impulsó la participación europea y canadiense en las labores de verificación. El apoyo de los Gobiernos y el Parlamento Europeo a la reactivación del Plan de Paz es percibido como un triunfo de la diplomacia costarricense.

Tanto en las giras del Canciller como en las visitas del Presidente, se reafirmaron los puntos de coincidencia con Europa, respecto a la necesidad de la democratización en el área.

## **Derechos Humanos**

Sonia Picado, abogado costarricense, fue elegida como juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, pese a su mediación en Centroamérica, Costa Rica no fue reelecta en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en una elección que ganó Panamá. Esto junto con la no formalización de la candidatura de Madrigal Nieto a la Secretaría General de la OEA son dos derrotas importantes de la diplomacia costarricense. Ello muestra, a su vez, la necesidad de salir del ámbito centroamericano si se quieren tener posiciones internacionales.

Costa Rica, con base en su política de principios, en el terreno de los Derechos Humanos, ha variado su política de votación al lado de Israel en la ONU y se ha pronunciado por la defensa de los Derechos Humanos en Palestina. También, ha mantenido su tradicional política de desarme, ratificada por el Presidente Arias en la ONU.

## **El Instituto del Servicio Exterior**

El 22 de agosto de 1988, se realizó la ceremonia de inauguración del Instituto del Servicio Exterior "Manuel María Peralta". Con la creación de este Instituto se busca profesionalizar el servicio exterior nacional (121). El mismo deberá entrar en funciones en febrero de 1989 con el primer curso. Para la ubicación de las instalaciones se recibió una importante donación del gobierno de Noruega.

Los esfuerzos de profesionalización, coordinados por el

Vicecanciller Carlos Rivera B, conllevan además la modernización técnica al incorporarse la computación como un elemento importante en la automatización de las informaciones y la comunicación. Sin embargo, el proyecto no ha recibido el apoyo parlamentario y el sustento económico para su pleno establecimiento.

## **Narcotráfico**

El tema del tráfico de drogas ha escalado hasta ubicarse en uno de los temas de mayor preocupación del país, en coincidencia con lo que ocurre en otros países de América Latina y en Estados Unidos. Costa Rica, vista desde una perspectiva mundial (122), no cumple un rol importante en el tráfico de estupefacientes, en especial de cocaína. No se han descubierto laboratorios en el país. "Desde mayo de 1986 a julio de 1988 la policía ha decomisado cerca de 2 toneladas de cocaína, 3,5 toneladas de picadura de mariguana, 1 de semillas, 11.500 cigarrillos y más de 3 millones de matas de la hierba"(123).

El país tampoco es considerado como un importante punto de "lavado de dinero". Sin embargo, dadas las dimensiones del mercado nacional cantidades consideradas pequeñas pueden tener grandes efectos en una economía como la costarricense. El país ha tomado crecientemente conciencia del problema y su significación. "Estamos sometidos a enormes presiones de mafias internacionales que trafican con drogas y con armas. Los intentos de involucrar a Costa Rica en los conflictos bélicos centroamericanos han introducido mucha corrupción en nuestra patria. No podemos seguir ignorando que debemos enfrentarnos a estos males sin eufemismos, sin tratar de ocultar nada por falsa vergüenza o temor" (124). Una Comisión legislativa que investiga el problema demandó la renuncia del Embajador en Perú, a tres magistrados de la Corte Suprema y de un diputado.

## **LAS BALAS AMENAZAN TRUNCAR LA NEGOCIACION REGIONAL**

El afianzamiento del prestigio internacional de Costa Rica y de los logros alcanzados en el proceso de paz centroamericano fueron los puntos dominantes de la agenda de la política exterior en 1989. La Cumbre Hemisférica, que congregó en San José a 16 mandatarios del Continente, fue el aspecto culminante en el proceso de consolidación del prestigio internacional del país. Con la llegada de la Administración Bush las relaciones entre Costa Rica y Estados Unidos se reacomodaron. En efecto, se pasó de la confrontación a la coincidencia.

Los avances alcanzados en el proceso de paz en 1989, tras las reuniones de Costa del Sol, El Salvador, y de Tela, Honduras, buscaban ser salvados después del grave retroceso experimentado a fines de noviembre tras la ofensiva del FMLN y la suspensión de relaciones diplomáticas entre El Salvador y Nicaragua. La escalada de violencia y el retroceso en el Plan de Paz se produjeron en momentos en que Centroamérica decrece en importancia para los principales actores externos con intereses en el área. Paradójicamente, este hecho no significó un aumento en el margen de acción centroamericana sobre el proceso. La falta de reconciliación nacional y el incremento de los conflictos nacionales, en particular en El Salvador, han inclinado el delicado balance regional, a fines de 1989, nuevamente, hacia lo militar más que hacia una solución política. Los espacios de negociación se han constreñido. En este contexto, Costa Rica volvió a enfatizar la necesidad de más mediación y más diálogo.



En relación con la crisis panameña, la diplomacia costarricense ha jugado un rol destacado. El Canciller Rodrigo Madrigal Nieto ha manifestado con rigor la condena al régimen del General Noriega. Pero, a la vez, las autoridades nacionales han aplicado una estricta neutralidad en el terreno militar, evitando la organización de una oposición armada al régimen panameño en suelo costarricense. En la frontera norte, 1989 fue un año de calma, se continuaron aplicando los acuerdos fronterizos y no hubo incidentes en la zona con las autoridades sandinistas.

Como parte de los éxitos diplomáticos de la Administración Arias Sánchez se debe destacar el proceso de renegociación de la deuda externa. Fue firmado un convenio con los bancos comerciales por medio del cual Costa Rica reducirá en US \$ 1.000 millones el principal y en un 70% el pago de los intereses.

1989 fue el último año de gobierno del Presidente Oscar Arias Sánchez. Fue también un año preelectoral. En las elecciones, del 4 de febrero de 1990, participarán ocho aspirantes a la presidencia de la República. De ellos sólo dos tienen opciones reales de acceder a la presidencia: Carlos Manuel Castillo, del Partido Liberación Nacional, socialdemócrata, partido de gobierno y Rafael Angel Calderón, del Partido Unidad Social Cristiana, principal partido de oposición.

### **El Plan de Paz: las balas amenazan el diálogo**

El acuerdo de Esquipulas II cambió, en agosto de 1987, el rumbo del conflicto centroamericano. Dos años después, había logrado sustanciales avances. Todo el proceso parecía culminar un primer gran ciclo con la llegada de una misión de Naciones Unidas, ONUCA, dedicada a la observación de la paz, como parte de una operación de mantenimiento de la paz.

El conflicto centroamericano en la percepción internacional, después de los acuerdos de las Cumbre presidenciales de Costa del Sol y de Tela, era un conflicto controlado, una "crisis manejable". Sin embargo, el anuncio del fin del cese del fuego en Nicaragua, la ruptura del diálogo en El Salvador, aunada al incremento de las acciones terroristas en contra de dirigentes sindicales, la Iglesia Católica y funcionarios de gobierno fueron

cambiando el cuadro. La ofensiva del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y la ruptura de relaciones entre El Salvador y Nicaragua pusieron en cuestión pilares fundamentales del proceso de paz, al terminar 1989.

Al igual que hacía un año, la diplomacia costarricense desarrollaba ingentes esfuerzos por destrabar el proceso y lograr superar los escollos para la realización y el éxito de una nueva Cumbre Presidencial, la sexta del procedimiento de Guatemala.

### **La reactivación del proceso de paz**

Las negociaciones centroamericanas durante estos dos años, han privilegiado los aspectos políticos por sobre los de seguridad. Sin embargo, estos últimos resultan los más acuciantes. Fue por medio de la "fórmula Madrigal", presentada en la reunión de la OEA del mes de octubre de 1988, en San Salvador, como se pudo desbloquear el proceso (125) y avanzar a paso seguro durante once meses de 1989.

La fórmula, ideada en Costa Rica, separó las esferas en las cuáles se había entabado el proceso, es decir lo referente a los aspectos políticos y a los de seguridad. La propuesta no hacía referencias a El Salvador, lo que constituyó una debilidad importante. En la Cumbre de Costa del Sol la tendencia a "dejar de lado" el caso salvadoreño se volvió a manifestar con gran fuerza.

En la reunión de Tela ocupó un lugar subordinado en comparación con el tema nicaragüense. Todo esto repercutiría en el retroceso experimentado a fines de 1989.

En Ciudad de México, el 30 de noviembre de 1988, la voluntad de paz regional fue reafirmada. Allí se acordó realizar la solicitud formal de verificación, en el ámbito de la seguridad, a las Naciones Unidas y convocar, para los primeros días de enero, a la IV Cumbre Presidencial en El Salvador. El reimpulso negociador fue frenado, momentáneamente, por tres causas.

- 1) La respuesta del Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en la cual se indicaba que la participación de la ONU significaba que las acciones - ya fueran desarro-

lladas por civiles o militares - quedaban bajo el mando del Consejo de Seguridad, quien debía autorizar la operación. Y que se requerían precisiones de parte de los países centroamericanos.

2) La falta de definiciones sobre la política centroamericana de las autoridades recién electa Administración Bush.

3) La carencia de una preparación adecuada de la cita presidencial.

Costa Rica no podía arriesgar un fracaso de la reunión. Fue así como el Mandatario costarricense pospuso la Cumbre presidencial. En su carta a los Presidentes de Centroamérica (126), el Presidente Arias, indicó cuatro razones para la postergación de la Cumbre:

1) preparar mejor la reunión,

2) conocer los puntos de vista, en relación a Centroamérica, de la nueva Administración estadounidense,

3) la necesidad de definir con claridad los puntos relativos a la verificación, como lo solicitara el Secretario General de la ONU,

4) reafirmar el apoyo latinoamericano con motivo de los actos de asunción al poder de Carlos Andrés Pérez, en Venezuela.

Con la posposición, Costa Rica buscó no sólo dar tiempo a la nueva Administración Bush para definir su política hacia el área, sino también hacer un gesto hacia Washington. Los resultados de la Cumbre presidencial, cualquiera que fuesen, tendrían dos consecuencias que la nueva Administración Bush no deseaba asumir: limitaba sus opciones y ponía un nuevo tema en su negociación con el Congreso. Un fracaso de la Cumbre dejaría poco margen para alternativas diplomáticas, y un éxito limitaba el abanico de las opciones posibles, cosa que un superpoder no puede aceptar. De allí que el gesto de Arias, haciendo uso de su liderazgo regional, fue variar el timing, cambiar el ritmo en la negociación. La posterga-

ción fue duramente criticada en Centroamérica por los presidentes de Nicaragua y Guatemala.

La posposición permitió realizar gestiones directas entre los mandatarios y las Cancillerías del área y fuera de ella. Estas se efectuaron durante la toma de posesión de Carlos Andrés Pérez.

Con estas negociaciones se transformó la dilación en un resultado positivo y efectivo que se expresó en la Cumbre de El Salvador. En efecto, en Caracas se desarrolló una precumbre, o una cumbre anticipada, sobre la base de un diálogo informal. Allí surgieron los consensos básicos, se pudo constatar el nivel de acuerdo sobre cada uno de los temas claves de la reunión, y explicitar las posiciones e intereses de los más importantes actores de fuera de la región.

De esta precumbre salieron varios consensos, uno de ellos fue la realización la 7/ reunión de la Comisión Ejecutiva, en Nueva York, el 8 de febrero de 1989. Allí los Cancilleres acordaron, con el Secretario General de la ONU, los mecanismos de verificación. Además, dieron a conocer formalmente los puntos que conformarían la agenda de la Cumbre (127).

El Presidente Arias Sánchez, perfiló que el centro de la agenda de la Cumbre sería Nicaragua. Indicó que aún había mucho por hacer en la región pero que "el mundo entero está con los ojos puestos en Nicaragua, en lo que es quizás más urgente para ese país, y es avanzar más hacia la democratización" (...). "El Presidente Ortega debería hacer algunas concesiones en ese campo.

Yo le he sugerido, por ejemplo, que se pudieran celebrar las elecciones municipales, donde no se esta poniendo en juego el poder, .... [ello] obligaría a la sociedad nicaragüense a abrirse, a darle un espacio político a los partidos, a acabar con la censura previa, a quitarle el miedo a los partidos políticos de hacer un mitin político, a pedir los votos, (...) a anunciar cual es el ideario político por el cual aspiran a llegar a ocupara una posición. (...)" (128).

También, el Presidente Arias manifestó que no había encontrado eco en el Presidente cubano, Fidel Castro, para detener el conflicto en El Salvador, dado su apoyo al FMLN. Indicó que

Castro le señaló que él sobre estimaba su autoridad y que el movimiento guerrillero era autónomo.

## **La Cumbre Presidencial de Costa del Sol**

La Cumbre Presidencial de El Salvador se realizó los días 13 y 14 de febrero de 1989 y culminó con la Declaración de Costa del Sol. Allí se establecieron nuevas metas. Los avances se produjeron por medio de concesiones unilaterales de Nicaragua y Honduras. El impulso producido estuvo referido básicamente a uno de los polos del conflicto regional: el conflicto nicaraguense. Los compromisos sobre los que se estructuró el consenso y las acciones inmediatas por desarrollar se refieren particularmente a dos puntos: democratización en Nicaragua y no uso del territorio para agredir a otros estados en Honduras.

La Declaración de Costa del Sol da cuenta de una serie de acciones que, tanto unilateralmente como en forma conjunta, desarrollarían los gobiernos del área tendientes a avanzar en las metas del proceso de paz. El consenso alcanzado en El Salvador fue el mejor posible en el espacio negociador existente. Los compromisos significaban una ganancia específica para cada uno de los cinco actores centroamericanos, en relación con la situación previa. Cada participante se benefició y con ello se obtuvo un resultado positivo para Centroamérica. La región está aprendiendo a desarrollar un estilo de negociación que tiende a superar las visiones “ganador / perdedor”, por uno que enfatiza el beneficio mutuo.

Las consecuencias inmediatas del Acuerdo de El Salvador fueron : (129)

- 1) Cambio en el calendario electoral de Centroamérica.
- 2) La legalidad no es suficiente se requiere legitimidad.
- 3) Apertura política democrática en Nicaragua.
- 4) El fin institucional de la “contra”.
- 5) Verificación de seguridad y verificación política.

6) Limitó las opciones de los actores de fuera de la región, en especial de Estados Unidos.

7) Deslegitimar por igual a “fuerzas irregulares” y a “movimientos subversivos”.

Las carencias y las debilidades de la Cumbre de Costa del Sol están radicadas en un problema tanto conceptual como operativo: la crisis centroamericana va más allá de Nicaragua. Focalizar sólo en este país la negociación sin hacer referencia a la situación de El Salvador es olvidar la guerra civil más importante en el área. Los conflictos regionales tienen una característica fundamental, se desbordan más allá de las fronteras nacionales. El conflicto salvadoreño afecta directamente a las zonas de frontera con Honduras y crecientemente a las con Guatemala.

### **De Costa del Sol a Tela**

En los meses que transcurrieron entre la IV y la V Cumbre, se produjeron una serie de hechos que mantuvieron el ritmo de avances global, pero limitaron el cumplimiento de algunos de los acuerdos específicos. Entre las señales positivas para el plan de paz en este período, se puede destacar el Acuerdo Bipartidista de Estados Unidos (130). El acuerdo norteamericano señaló su apoyo al proceso de paz y manifestaba que EE.UU se comprometía a trabajar con América Latina y Centroamérica para “traducir las promesas brillantes de Esquipulas II en realidades concretas en el terreno”. Los fondos destinados a la “contra” también “estarán disponibles para apoyar el reintegro voluntario o la reubicación regional voluntaria de la Resistencia Nicaragüense”. Otras señales positivas provenían desde Nicaragua, que daba pasos en el cumplimiento de los compromisos asumidos en Costa del Sol. Desde la Unión Soviética, también, había señales promisorias en la perspectiva de desescalar el conflicto. Por un lado, los encuentros regulares entre los encargados de América Latina de las dos superpotencias. Por el otro, las diferentes propuestas de Gorbachov para reducir el ingreso de armas a la región, pero fundamentalmente el anuncio de la suspensión de envíos al área desde fines de 1988, reafirman la legitimidad internacional de Esquipulas II.

Sin embargo, entre ambas Cumbres también hubo señales

negativas. Una de éstas fueron los asesinatos de dirigentes políticos tanto en El Salvador como en Guatemala. Pero, sin dudas, la detención de la puesta en marcha del mecanismo de verificación por parte de Honduras, fue uno de los signos más desalentadores. El veto impuesto por el Canciller Carlos López Contreras, inmovilizó ese proceso. En consecuencia desde el mes de marzo se requirió desbloquear la situación de seguridad. Para ello era necesario obtener que Honduras levantara la reserva a la solicitud para que Naciones Unidas activara ONUCA.

Costa Rica continuó impulsando el proceso por medio de diversas gestiones diplomáticas, en especial impulsando el trabajo de las comisiones técnicas que debían cumplir con la preparación del Plan de Desmovilización. Las comisiones técnicas siguieron negociando y estructurando los acuerdos de la IV Cumbre, independientemente de la cláusula de reserva. Ello permitió completar un "Plan de desmovilización". La estructura básica de este Plan fue la que se aprobó en la Cumbre de Tela, Honduras.

Costa Rica nuevamente jugó un rol articulador en la etapa de preparación de la V Cumbre. En tal sentido se pueden señalar las visitas a San José del Presidente Ortega, de la oposición interna congregada en la UNO, y de la contra. En igual dirección apuntan las visitas del Vice Canciller guatemalteco, y de representantes del FMLN y de la URNG. Finalmente, los encuentros de los Presidentes Arias y Cristiani; y la gira de altos funcionarios de la Cancillería costarricense por los países del área, afianzaron la preparación.

Todos estos hechos fueron conformando las bases para un nuevo acuerdo en la Cumbre. Esta vez en un tema altamente sensitivo como lo es el de la seguridad. Se trataba de completar y aplicar lo acordado en Costa del Sol. Avanzar por ese camino era afianzar y consolidar el principio destacado en el origen y a lo largo del desarrollo de Esquipulas II: la paz del área está en las decisiones de los propios centroamericanos.

### **La reunión presidencial de Honduras**

La V Cumbre Presidencial se realizó los días 5 al 7 de agosto de 1989 en Tela, Honduras, en coincidencia con el segundo aniversario de la declaración de Esquipulas II. La Declaración de

Tela contiene diez puntos y dos anexos, uno referido al plan de desmovilización y otro al acuerdo bilateral Honduras / Nicaragua.

El significado de los acuerdos de Tela (131), se pueden resumir en:

1. Se impuso una estrategia de beneficio mutuo, en la cual cada actor pudo satisfacer sus intereses principales. En el caso de Costa Rica estos pueden expresarse esquemáticamente como: Impulso a la democratización y reafirmación del camino de la legitimidad democrática para la región y en especial para con Nicaragua. Avanzar en la desmovilización es demostrar la validez del plan de paz, que siente como propio, y refuerza la democratización.
2. El proceso se institucionaliza, la presencia del nuevo presidente salvadoreño afianza la permanencia del proceso y su valor jurídico.
3. Se reafirmó el carácter regional del proceso, por los puntos y los temas sobre los cuales se estableció el acuerdo.
4. la verificación en materias de seguridad será realizada por la ONU. En el caso del no uso del territorio la realizará ONUCA y para la desmovilización la CIA V.

El proceso de establecimiento de los acuerdos de Tela no funcionó todo lo rápido y en la forma eficiente que se requería, particularmente en lo que a la desmovilización se refiere. En ello influyó, tanto las reservas de Estados Unidos sobre la desmovilización de la "contra", como la oposición de ésta a desmovilizarse (132). El trabajo de la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación no se ha efectuado de tal forma que permita cumplir en los plazos establecidos. Ello explica la conducta desarrollada por Nicaragua durante la Cumbre Hemisférica de Costa Rica, como se analiza más adelante.

En el Salvador se había iniciado un proceso de diálogo con las rondas de México y San José. Muchas esperanzas estaban cifradas en estas reuniones. Ya en el mes de septiembre el Presidente Arias al recibir un Doctorado Honoris Causa, otorgado



por la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", realizó un vehemente llamado a la paz (133). Estas exhortaciones fueron ratificadas por el Presidente y el Canciller a cada una de las partes durante las rondas de negociación en Costa Rica. Sin embargo, el terrorismo, de derecha e izquierda, que tuvo como blancos objetivos civiles y gremiales cerró el espacio de negociación y permitió el incremento de la guerra. El cruel y vil asesinato de las máximas autoridades de la Universidad Católica, quienes depositaron el Doctorado en manos de Oscar Arias unos días antes, expresa el horror de esa guerra civil que ya ha cobrado más de 70 mil vidas.

El incremento de la guerra en El Salvador aunado al incremento del apoyo militar a las fuerzas irregulares a ese país, contrario a los acuerdos de Esquipulas II, y que el gobierno salvadoreño adjudica a Nicaragua, determinó la suspensión de relaciones entre ambos países. Con ello, se puso en cuestión la cita presidencial de Nicaragua. Costa Rica y el presidente Arias perciben un espacio negociador limitado, tanto por factores externos como por el proceso electoral del país. No obstante lo anterior, el Presidente continuó bregando por la realización de la Cumbre presidencial y la ratificación de los acuerdos que pusieran fin a las guerras nacionales que amenazan la paz regional (134).

### **El reacomodo con Washington**

Las relaciones con Estados Unidos, durante el año 1989, tuvieron una sensible mejoría. Si la principal característica durante los años de la Administración Reagan fue la confrontación, con la llegada de la Administración Bush las cosas han cambiado y se ha entrado en una etapa de diálogo y de ampliación de las áreas de coincidencia. Un reflejo de esta situación es que durante 1989 visitaron el país el Presidente George Bush y el vicepresidente Dan Quayle. El presidente Arias visitó dos veces Estados Unidos.

Este reacomodo ha sido producto de un acercamiento desde las posiciones de ambas partes hacia un centro de mayor coincidencia (135).

Estos desplazamientos están motivados entre otros factores por: i) un cambio en la política norteamericana hacia la región, "Estados Unidos mira hoy con otros ojos los problemas de la

región” señaló Oscar Arias (136), ii) el menor peso que Centroamérica tiene en la agenda norteamericana (137). iii) la focalización en el caso nicaraguense y el peligro de los envíos militares de la URSS (138), iv) la campaña electoral costarricense.

Esta mejora en la relación no ha significado necesariamente el concordar en política centroamericana, donde persisten las diferencias importantes. Pero sí ha permitido un mayor acercamiento en lo bilateral y en otros temas de la agenda tales como: Panamá, América Latina, Deuda Externa, Democratización, Drogas y Café, por ejemplo.

Estas coincidencias deben entenderse en un marco más general definido por: i) el cambio de contexto de la política norteamericana con la Administración Bush; ii) los cambios en el sistema internacional producto de la perestroika y el fin de la guerra fría en Europa (139); iii) la campaña electoral en Costa Rica; iv) el reiterado llamado del Canciller a establecer un “nuevo diálogo” con Estados Unidos (140) y v) el incremento de las relaciones comerciales. Estos condicionantes facilitan reafirmar las coincidencias por sobre las diferencias, de allí que las relaciones costarricense - norteamericanas se reacomodaran en 1989. Este reacomodo cambió la percepción sobre el Presidente Arias en importantes fuerzas políticas del área y limitando su espacio de negociación y mediación centroamericana. Esta imagen se acentuó después de la Cumbre Hemisférica y de los hechos de Panamá.

### **Las relaciones hemisféricas: La Cumbre de San José**

El espacio de acción de Costa Rica en el sistema internacional y su poder de convocatoria se han incrementado de manera muy significativa. Ello se expresó en la Cumbre Hemisférica. “La Costa Rica de hoy, la Costa Rica protagonista, no sólo disfruta del reconocimiento internacional, sino que recibe los beneficios de ser nación pacífica. El rescate de la imagen internacional de Costa Rica nos da grandes dividendos” (141). En efecto, el Presidente Arias realizó un llamado a una reunión presidencial hemisférica para conmemorar el centenario de la democracia costarricense (142). En un corto lapso, la iniciativa prosperó y superó otras iniciativas tendientes al mismo objetivo (143).

En la capital costarricense se reunieron los presidentes de Argentina, Carlos Menem; Barbados, Errol Barrow; Belice, George Price; Brasil, José Sarney; Canadá, Brian Mulroney; Colombia, Virgilio Barco; Ecuador, Rodrigo Borja; El Salvador, Alfredo Cristiani; Estados Unidos, George Bush; Jamaica, Machael Manley; Honduras, José Azcona; Nicaragua, Daniel Ortega; Trinidad y Tobago, Arthur Robinson; Venezuela, Carlos Andrés Pérez; Uruguay, Julio M. Sanguinetti; además del anfitrión.

La Cumbre debe ser ubicada en la nueva tendencia de la diplomacia: el impulso de diálogos informales. Este tipo de diplomacia se ha desarrollado y tiende a consolidarse en forma paralela a los avances en las comunicaciones y al incremento de los medios de transporte. Sin embargo la reunión no produjo ningún documento, la posibilidad fue vetada desde un inicio por Estados Unidos (144), en ello puede haber influido, además, tal como lo reconoció el Canciller, la falta de preparación diplomática del encuentro (145). Esta reunión Hemisférica fue la primera después de más de dos décadas.

La Cumbre pudo haber sido una oportunidad para América Latina y para Costa Rica. Para América Latina, como una oportunidad de concertación sobre la agenda que permitiera estabilizar a las democracias del Continente, y para Costa Rica una oportunidad para salir del ámbito centroamericano y asumir un rol latinoamericano. Sin embargo, la Cumbre fue una oportunidad perdida. (146). Los resultados del encuentro Hemisférico fueron de gran impacto doméstico, reafirmaron el liderazgo y la popularidad del Presidente Arias, pero no así los alcances internacionales. En la Cumbre no se perfiló una política de Estados Unidos hacia la región, más bien quedó en evidencia la carencia de política. Ello dificulta el desarrollo de un "nuevo diálogo" entre América Latina y los Estados Unidos. Por su parte, los países latinoamericanos no tenían propuestas comunes para resolver los problemas de la agenda planteada (147), que requiere por definición un manejo concertado de las soluciones (148).

La reunión, por otra parte, fue utilizada por el Presidente de Nicaragua para plantear su inconformidad con los avances en el proceso de cumplimiento de los acuerdos centroamericanos en especial el referido a la desmovilización de la "contra". Fue en la

Cumbre en donde anunció el fin del cese del fuego por parte del gobierno nicaragüense (149). Este anuncio marcó de manera dramática el retroceso en el Plan de Paz.

El tema de mayor impacto, al interior de la reunión, fue el de la deuda externa y sobre éste el presidente de Brasil manifestó que América Latina no debía esperar un plan especial de ayuda, sino que era la región la que estaba pagando un Plan Marshall a los países del Primer Mundo. En un sentido similar se refirió el presidente de Honduras, quien señaló la interferencia de funcionarios de tercer orden del FMI pretendían dictar órdenes a estados soberanos. Todo esto habría impresionado al presidente Bush, quien tomó nota del resentimiento que el tema genera en América Latina (150). Sobre este tema, el Presidente Arias anunció el principio de acuerdo con los bancos comerciales para reducir la deuda sobre la base de los lineamientos del Plan Brady.

En el ámbito hemisférico Costa Rica ha resaltado la importancia de su relación con Canadá. El Presidente Arias visitó esa nación en el mes de abril de 1989. En dicha oportunidad el Primer Ministro manifestó su apoyo y colaboración con el gobierno costarricense para la renegociación de la deuda externa y amplió la cooperación de organismos y agencias del gobierno de Canadá con Costa Rica. Un importante ejemplo de ello ha sido el apoyo al plan de vivienda. También, el gobierno de Costa Rica destaca dos hechos trascendentes: por un lado, el ingreso de Canadá a la OEA; y por el otro, la participación canadiense en ONUCA.

Las relaciones con México este año se "normalizaron" y volvieron a tener un alto nivel. Un importante artifice de este proceso de reaceramiento fue el embajador mexicano acreditado en San José, Don Jesús Cabrera Muñoz Ledo. Este proceso se inició con la gira del Canciller Solana, a inicios de la gestión del Presidente Salinas, en el mes de enero de 1989. Allí se manifestaron las nuevas orientaciones, "México estará cerca [de los países de Centroamérica] y apoyará en lo que le pidan que apoye" e insistió que el rol protagónico correspondía a los centroamericanos. Con la visita de Estado (151) realizada por Carlos Salinas las relaciones de ambos países se restablecieron al más alto nivel. Fueron firmados una serie de convenios en el ámbito educativo, de la cooperación científica y técnica, el turismo, aeronavegación,

drogas, institutos del servicio exterior y de extradición que reafirman los vínculos y la concordancia entre ambos países por sobre las diferencias.

La recomposición del diálogo al más alto nivel con México es importante ya que Costa Rica ha definido una línea de acción que la distancia del Grupo de Río (el Grupo de los 8). La diplomacia costarricense busca diferenciarse ya que no se acepta que este grupo de países tenga la "representatividad regional" y cree que cada uno de los países del hemisferio debe representar sus intereses. Además ha calificado a esta instancia como una "respuesta de corto plazo de América Latina para enfrentar problemas coyunturales" (152).

### **Costa Rica y El Parlamento Centroamericano**

La Asamblea Legislativa (Parlamento) costarricense no ratificó el tratado internacional por medio del cual se creaba el Parlamento Centroamericano. Pese a los señalamientos realizados (153), en las Cumbres presidenciales, los parlamentarios costarricenses dejaron correr el tiempo y no ratificaron el tratado en los plazos necesarios para que se hubiese realizado un llamado a elecciones conjuntamente con las presidenciales. A fines de septiembre venció dicho plazo y con ello la posibilidad de constituir el órgano parlamentario regional. El poder ejecutivo no impulsó el proyecto con la fuerza necesaria como para haber incidido de manera fundamental, obligando a una definición clara (154). En ello puede haber incidido el reglamento de discusión del parlamento, el cual posibilita que uno o dos diputados puedan bloquear una iniciativa durante un tiempo considerable. Si a ello se suma que destacados congresistas de gobierno y de oposición estaban en contra de la iniciativa, las posibilidades de entorpecer el proceso eran muy altas.

En el caso costarricense detrás de la ratificación o no de este acuerdo internacional parece haberse perfilado una discusión sobre el grado de pertenencia y de vinculación del país con los sucesos del área (155). Como así mismo el tipo de inserción internacional del país, si esta estará vinculada más al mercado de fuera del área o deberá reestablecerse la prioridad centroamericana. La discusión fue planteada en términos de la constitucionalidad.

dad o no del proyecto y si este requería los dos tercios para su aprobación (156). Paradójicamente, quienes objetan con más fuerza el proyecto defendiendo una posición "aislacionista" son los mismos sectores que durante la anterior administración se opusieron a la política de neutralidad y a la formalización jurídica de la ésta.

Los candidatos presidenciales de los dos partidos mayoritarios apoyan la creación del Parlamento centroamericano (157). Sin embargo, al igual que el ejecutivo no pusieron su peso político para aprobar la iniciativa. Ante la realidad de no ratificación y por ende la imposibilidad de poner en marcha del mecanismo han surgido en los países del área iniciativas tendientes a constituir un "Parlamento de a cuatro". Para ello sería necesario aprobar en los otros países del área un adendum al convenio (158).

La no ratificación del Parlamento Centroamericano ha tenido un costo importante para Costa Rica, particularmente en Europa. Los países de la Comunidad habían depositado en la instancia regional muchas expectativas. Para los aliados europeos de los dos partidos mayoritarios, la socialdemocracia y los socialcristianos, los argumentos "locales" les parecen como algo completamente ajeno a las grandes tendencias del sistema internacional actual. La tendencia dominante de las relaciones de la Comunidad Europea es a desarrollar relaciones con regiones y no con países, de allí que por, no ser un área de interés prioritario, la no ratificación del tratado y los cambios en Europa oriental pueden incidir en un menor grado de participación en los asuntos del área.

### **La situación de Panamá**

La diplomacia costarricense ha jugado un rol muy activo en torno a la situación panameña. Costa Rica al igual que otros estados de la región enviaron observadores a las elecciones en Panamá. Estos pudieron constatar el fraude electoral, el cual fue denunciado por la Cancillería costarricense en un comunicado emitido el 12 de mayo. En éste se señalaba:

- 1) la denuncia reiterada del flagrante fraude electoral,

2) la condena los hechos de violencia, en especial la agresión a Guillermo Endara, Ricardo Arias y Guillermo Ford,

3) el repudio de la decisión de anular las elecciones,

4) la reiteración de una acción colectiva del sistema interamericano para salvaguardar la democracia en Panamá,

5) el llamado a la solidaridad con el anhelo democrático del pueblo panameño (159). Los candidatos presidenciales de los dos partidos mayoritarios coincidieron en que la solución a la crisis panameña requería la salida del General Noriega (160).

El canciller Madrigal Nieto, en la reunión de la OEA, que para analizar el caso panameño pidió realizar Venezuela, el 6 de junio de 1989, denunció el fraude a la vez que indicaba que si la OEA no actuaba en este caso, se derrumbaría (161). En el caso panameño se produce, para los países de América Latina, una tensión entre los principios de no intervención y el de la democracia representativa. De allí que el canciller Madrigal Nieto reiterara, en una nueva reunión de la OEA sobre el tema, "que el principio de la no intervención ha evolucionado, no sólo en su concepción sino también en su ámbito de aplicación, por lo que no puede ser invocado como recurso, que resultaría inmoral, para invalidar otro principio al menos igualmente respetable, como lo es el de la libre determinación de los pueblos" (162).

Como parte de las medidas de presión diplomática el gobierno costarricense retiró a su embajador y le ha dado un gran espacio político a Guillermo Endara y sus compañeros de fórmula. Esta política de denuncia del gobierno panameño se ha desarrollado en todos los foros internacionales. En la ONU el presidente Arias se manifestó: "En Panamá se han violado principios [...] que protegen los derechos humanos y alimentan la democracia, que combaten la corrupción y conculcan las libertades" (163). El Canciller por su parte, en la reunión de la OEA del mes de noviembre, señaló: "lo que viene ocurriendo en Panamá es una injuria al credo democrático del hombre americano" (164).

Como parte del apoyo político a la oposición panameña se

le invitó a estar presente durante los días de la Cumbre Hemisférica, con el fin de facilitar los contactos y el impacto en los medios de comunicación.

La política en torno a la crisis panameña ha tenido algunas características que es importante reseñar brevemente: i) se ha evitado centroamericanizar el problema. No se ha vinculado la crisis y su solución a lo que ocurre en Centroamérica y con el Plan de Paz. ii) La calificación del problema es distinta. En Panamá se debe dar paso a la libre expresión popular, a la aplicación del principio de la libre determinación de los pueblos. iii) La beligerancia política se desarrolla con igual fuerza que la neutralidad militar. La seguridad costarricense ha estado vigilante para evitar el uso del territorio nacional en contra de Panamá. iv) La política panameña ha recibido el sello particular del Canciller Madrigal.

### **La frontera norte**

Las relaciones con Nicaragua se han desarrollado a la par de los ciclos del Plan de Paz y en torno a la insistencia costarricense de democratización de Nicaragua. Lo que nos interesa destacar en estas líneas es la estabilización de la convivencia. Durante el año 1989 no se produjeron incidentes en la frontera común y por el contrario se continuó con el desarrollo de medidas de confianza mutua. De ellas la más importante es el mantenimiento del patrullaje conjunto en la línea fronteriza.

Con el fin de consolidar la estabilidad se realizaron reuniones de la Comisión Mixta, en el mes de septiembre (165), durante las cuales cuatro comisiones analizaron los temas de la agenda de seguridad, asuntos migratorios, narcotráfico y asuntos varios. Se tomaron acuerdos destinados a prevenir el tráfico de drogas que sigue la ruta San Andrés (Colombia) - Blufields (Nicaragua) - Limón (Costa Rica) - Miami (Estados Unidos). El Ministro de Seguridad, Hernán Garrón, asistió al aniversario del Ejército Popular Sandinista y en esa oportunidad se entrevistó con el Ministro del Interior nicaragüense, Tomás Borges, y ratificaron la intensificación del control conjunto para evitar el tráfico de drogas por la costa atlántica.



## Los vínculos con Europa

Las relaciones de Costa Rica con Europa occidental se vieron afectadas negativamente, en el período analizado, por dos hechos: la no ratificación del Parlamento Centroamericano y por la no ratificación de un empréstito del gobierno francés.

El impacto de la no ratificación del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, aunado a que Europa está preocupada de Europa, produce necesariamente un redimensionamiento de las prioridades. Centro América sigue ocupando un lugar subordinado, pero hoy lo es más al subir en intensidad la relación con los países del este. No obstante, el esfuerzo europeo en la pacificación regional y su compromiso con el Plan de Paz han quedado nuevamente de manifiesto en la constitución de ONUCA y la participación de España y Alemania en dicho mecanismo. Además, con su participación en las Rondas de San José y del desarrollo de proyectos de cooperación sobre la base de las propuestas de la Comisión Mixta, Europa ha reiterado su apoyo al proceso de paz.

En el caso costarricense, además del impacto negativo generado ante el Parlamento Europeo por el no apoyo al Parlamento Centroamericano, se agregó un nuevo elemento. La Asamblea Legislativa no aprobó un préstamo del gobierno de Francia, destinado al desarrollo de la telefonía. Esta no ratificación fue interpretada por el Embajador Francés, Daniel Guilhou, como un acto en contra de la ayuda exterior francesa y contra la ayuda exterior en general, a la vez que esa negativa iría tomando un tono económico y político (166). El Embajador señaló que esta negativa sería puesta en conocimiento de la Comunidad Europea. Con el fin de aclarar la situación viajaron a Francia, en el mes de octubre, el presidente del Congreso y otros miembros del directorio legislativo.

Ambos casos muestran de qué manera las definiciones de política exterior del país, que le corresponden al poder ejecutivo, pueden ser variadas por el Congreso. Y ello tiene un impacto que va más allá de la fiscalización constitucional ya que las consecuencias se expresan en ámbitos mucho más amplios que los que se vetan.

En relación con los países del este, el presidente Arias ha insistido ante la URSS para que detenga los envíos de armas a la región. En el marco del convenio de coordinación política, previo a la Asamblea General de Naciones Unidas, viajó a Moscú el vicecanciller, Carlos Rivera Bianchini. Por su parte, el canciller Madrigal visitó Checoslovaquia en los momentos de las grandes manifestaciones por democracia.

El vice ministro, Rivera Bianchini, se reunió con el Canciller soviético, Edward Shevardnadze, para analizar las soluciones políticas hacia el conflicto centroamericano (167). El Canciller soviético aseguró que su país está en la mejor disposición de contribuir al esfuerzo pacificador. De la visita del viceministro costarricense quedó clara la necesidad de reactivar las relaciones en todos los ámbitos pero fundamentalmente en el político. El ámbito de consultas periódicas debe ampliarse más allá del marco de Naciones Unidas, sobre la base de nivel y periodicidad (168).

### **Narcotráfico y política exterior**

Con el fin de eliminar la penetración del narcotráfico en los poderes del Estado y en otras actividades públicas y privadas ha habido una política impulsada en los distintos poderes del Estado. Particularmente importante ha sido la labor de la Comisión sobre Narcotráfico de la Asamblea Legislativa. A lo largo del año 1988 se sucedieron las detenciones y las denuncias de personas ligadas al tráfico de drogas que de una u otra manera estaban vinculadas a la política. Cada uno de estos casos fue analizado por la Comisión Legislativa.

La vinculación con la política se produce en forma directa en varios casos, y en las conclusiones solicitan a un expresidente de la República renunciar a todos los cargos políticos que detenta. Pero uno de los aspectos que destacan con particular importancia, por sus implicaciones internacionales, es el referente al caso "Irán-Contras" y al trasiego de armas que se realizó por Costa Rica. El capítulo cuarto del Informe sobre el narcotráfico está dedicado al tema (169).

Tras un año de labores, la Comisión presentó 33 recomendaciones. Entre ellas se recomienda que no se les permita el ingreso

al país a los principales involucrados en el escándalo Irán - Contras: Lewis Tambs, ex-embajador americano en Costa Rica, a Joe Fernández, ex jefe de la CIA en San José, Oliver North, John M. Poindexter, Richard V. Secord. Al ex ministro de seguridad durante la administración Monge, Benjamín Piza, se le censura por sus actuaciones como Ministro. Al norteamericano naturalizado y operativo de la CIA en la frontera norte, John Hull, recomiendan que se le cancele la naturalización y se le expulse del país. De las conclusiones en lo que a materia de visados se refiere ha traído como consecuencia el no cumplimiento de acuerdos sobre visados con varios países de la región.

## **Deuda externa**

Costa Rica alcanzó un gran éxito en la renegociación de su deuda externa con los bancos comerciales, al firmar un acuerdo para la recompra del 60% de ésta (170). Ello tendrá un costo de US \$ 172 millones y comprenderá US \$ 1.077 millones de los US \$ 1.795 millones que se deben a la banca comercial, que representa un 38% de la deuda pública externa. La recompra se hará a un precio de US \$ 0.16 por dólar. Además, se condonaron US \$ 100 millones en intereses moratorios. Con este convenio, además de legalizar la situación del país, se reducirá el pago de los intereses de US \$180 millones anuales a US \$ 47 millones. Esta cifra corresponde a la capacidad de pago que Costa Rica se ha fijado de acuerdo al volumen de su actividad económica, es decir entre tres y cuatro millones por mes.

Para la realización de la operación se requiere aún cumplir varios pasos: conseguir US \$ 250 millones para pagar la recompra y crear un fondo de garantía, que los 200 bancos comerciales acepten el plan, y finalmente, que el paquete negociado sea ratificado por la Asamblea Legislativa.

En el terreno de las negociaciones económicas destaca el fracaso y la falta de previsión con la que se negoció en Londres sobre uno de los tres productos básicos de la nación: el café. Costa Rica fue uno de los promotores de una posición que evitó la prórroga del convenio cafetalero internacional. Con la ruptura del Convenio los precios internacionales bajaron de tal manera que han significado una pérdida de más de US \$ 120 millones de

dólares para el país (171). Esta política costarricense desarrollada, en coordinación con Estados Unidos, le ha traído grandes problemas a la diplomacia nacional ya que el problema ha pasado a tener impacto político. En la Cumbre Hemisférica se trató de proponer algún tipo de acuerdo que enmendara el error cometido en Londres, pero Brasil se negó a transformar, "gibarizar", la cumbre presidencial en una reunión sobre el café.

El prestigio de Costa Rica se ha expresado en el éxito de candidaturas del país ante distintos organismos internacionales. El Ministro de Energía, Alvaro Umaña, en el Comité Ejecutivo de la UNESCO merece ser destacada. El Canciller Madrigal Nieto fue electo como vicepresidente de la ONU. En la reunión de la Unión Internacional de Telecomunicación, UIT, fue elegido como presidente Armando Vargas Araya (172). En la Comisión de Derechos Humanos fue nominado un representante costarricense. También, en 1989, se iniciaron los cursos del Instituto Diplomático, "Manuel María Peralta" dirigidos a la primera promoción de veinte estudiantes, seleccionados por medio de un concurso nacional. Con esta medida se pretende lograr la profesionalización del servicio exterior.

## EL TRIUNFO DE LA PAZ EN CENTROAMERICA

Finalmente, las balas no truncaron el proceso de paz (173). Por el contrario, la desestabilización producida en noviembre de 1989 produjo una fuerte reacción en los mandatarios centroamericanos, los cuales reafirmaron los conceptos rectores del proceso de Esquipulas II y fortalecieron la senda democrática como el camino para alcanzar la paz y la legitimidad nacional y regional.

La polarización fue paralela a los impresionantes cambios en los países del este. Cuando la guerra se incrementaba en Centroamérica cayó el muro de Berlín. Cuando la forma pacífica se producía la Transición de Alemania y Polonia, en El Salvador la guerra adquirió una presencia desconocida en más de diez años de conflicto. Cuando la negociación primaba en Europa la intolerancia parecía envolver, nuevamente, al istmo centroamericano.

Las explicaciones para este proceso pueden ser muy variadas. Sin embargo, en lo fundamental parecen señalar una cierta voluntad del FSLN de acelerar los acontecimientos para alcanzar una pirámide de objetivos, que pueden ser resumidos en: i. lanzar una ofensiva final, sin llamarla así, como un último intento de alcanzar el poder con un proyecto socialista. ii. Producir el derrocamiento del Gobierno de Alfredo Cristiani. iii. Si lo anterior no se alcanzaba, impulsar por la vía militar a la negociación con el gobierno.

La ofensiva y sus resultados no cambió los datos estructurales, ellos eran antes y después los mismos. Es decir, ni el FMLN ni

el gobierno cuentan con la fuerza necesaria para derrotar militarmente a su oponente. Ninguno de los dos bandos cuenta con los recursos de poder para obligar al adversario a aceptar su voluntad, a doblegarse. Estrategias de tipo "suma cero" se han demostrado fracasadas y sin viabilidad en más de una década de guerra civil. Reconocer la realidad, desideologizarla significa reconocer el empantamiento militar por su parte, y el hastío de la guerra en la población, por la otra. Sólo la negociación política puede permitir detener la guerra, no hay otro camino.

Con la ofensiva perdió la sociedad salvadoreña en su conjunto. Esta se polarizó aún más y militarización de la política se vio reforzada. Las violaciones a los derechos humanos y el exterminio, para detener a la guerrilla, se transformaron en un arma corriente en las fuerzas armadas ante el horror del mundo. El asesinato de la cúpula de la Universidad "José Simeón Cañas", de los seis sacerdotes jesuitas encabezados por su recto fueron el hecho que mayor conmoción causó. Ellos encabezan una larga lista de dirigentes de organizaciones sociales asesinados. El exterminio y las acciones de los "escuadrones de la muerte" no quedaron circunscritos en el tiempo ni en el país; Héctor Oquell, líder socialdemócrata, fue asesinado en Guatemala. La muerte y la destrucción de la infraestructura económica lejos de favorecer la reconciliación nacional, la dificultaron.

La Sexta Cumbre Presidencial, realizada en San Isidro de Coronado, Costa Rica, entre los días 10 y 12 de diciembre de 1989, expresó una enérgica condena a las fuerzas irregulares y los mandatarios expresaron su decidido apoyo al Presidente de El Salvador, Alfredo Cristiani. Más aún, los presidentes Oscar Arias, José Azcona, Vinicio Cerezo y Daniel Ortega respaldaron al presidente de El Salvador, Alfredo Cristiani en "su reiterado propósito de encontrar una solución al conflicto salvadoreño por medios pacíficos y democráticos, y en ese sentido reiteraron su llamado vehemente al FMLN para que inmediata y efectivamente cese las hostilidades en su hermano país y se reincorpore el proceso de diálogo ya iniciado. Asimismo, demandas en forma enérgica al FMLN que renuncie públicamente a todo tipo de acción violenta que afecte directa o indirectamente a la población civil". A la vez, los presidentes solicitaron al Secretario General de las Naciones Unidas efectuar las acciones necesarias para reiniciar el diálogo

entre el gobierno de El Salvador y el FMLN (174) En igual sentido solicitan, los presidentes, a la CIAV iniciar acciones inmediatas tendientes a la desmovilización del FMLN de conformidad con los acuerdos de la reunión de Tela.

En la declaración final de la Cumbre (175) se reiteraron y destacaron, también, otros puntos:

1. Apoyo al Gobierno nicaragüense en su búsqueda de la desmovilización de la contra, la Resistencia Nicaragüense.
2. La urgencia de poner en marcha ONUCA como forma de evitar el aprovisionamiento de armas tanto a la contra como al FMLN.
3. Destacaron la importancia de la Cooperación Internacional en particular del Plan de Cooperación para Centroamérica del PNUD y como al Acuerdo de Cooperación con la Comunidad Europea.
4. Ratificaron el compromiso con los Derechos Humanos.
5. Solicitar a las Naciones Unidas que el mandato de ONUCA sea ampliado para incluir los procesos de verificación del cese de hostilidades y la desmovilización de las fuerzas irregulares.
6. Destacaron que es de suma urgencia la puesta en marcha de ONUCA para el cumplimiento de los acápites 5 y 6 del Procedimiento de Guatemala (176).
7. Los presidentes Arias, Azcona y Cerezo exhortaron a El Salvador y Nicaragua para que pusieran fin al distanciamiento y en pro de la continuación de las relaciones diplomáticas y consulares.
8. Nicaragua y Honduras crearon una comisión que se encargará de buscar un arreglo extrajudicial en un plazo de seis meses.

El aspecto central de los acuerdos presidenciales fue el

respaldo unánime y sin ningún tipo de condicionamiento al Presidente Cristiani, a la vez que se condenaba al FMLN. También cabe destacar como una cuestión clave el creciente rol que los presidentes asignan a las Naciones Unidas para el proceso de paz regional. La ONU está cumpliendo tareas de “observación de la paz” y de “mantenimiento de la paz”.

Luego de la Cumbre de San Isidro de Coronado la situación istmica dejó de estar centrada en el área de la “crisis centroamericana” y se trasladó cada vez con más fuerza a Panamá. Fue así como dicha situación culminó, luego del fracaso de la mediación de la OEA, con la intervención militar directa de tropas de Estados Unidos, el 20 de diciembre de 1989. Esta nueva intervención norteamericana, que conllevó la violación de los principios fundamentales del Derecho Internacional, fue repudiada por la mayoría de los países de América Latina. Esta intervención fue la primera que realizó Estados Unidos en el marco del naciente sistema internacional post guerra fría. Fue la primera intervención militar que se realizaba en cuatro décadas y que no tenía como justificación el conflicto este-oeste.

El Gobierno del Presidente Arias, en un comunicado emitido el día 21 de diciembre, “deploró que se haya recurrido al uso de la fuerza para lograr una salida a la crisis ocasionada por la actitud del régimen despótico del General Noriega” (177). En la élite costarricense existió un gran consenso en torno a que había justificación para la invasión y muchos de los que opinaron, ante las consultas periodísticas señalaron una importante cuota de responsabilidad de la OEA por el débil rol desempeñado. Esta también fue la opinión del Presidente Arias (178).

Por las razones apuntadas y por la posición asumida durante la crisis panameña Costa Rica se abstuvo en la condena a los Estados Unidos que expresó el Consejo Permanente de la OEA; y en la ONU manifestó su pesar por el daño ocasionado al sistema interamericano, pero el alivio por haber cesado la pesadilla que vivía el pueblo de Panamá (179). La Cancillería reconoció al Gobierno de Endara, es decir, el reconocimiento de Estados y no de Gobiernos. En los primeros días de enero al Presidente Arias Sánchez pidió la abolición del ejército panameño (180). Luego de la entrega y el traslado a Miami del General Noriega y de una



paulatina pero constante “normalización” de la situación de Panamá el foco de atención se trasladó hacia las elecciones en Nicaragua.

Las elecciones en Costa Rica fueron parte de su “rutina” democrática. En estos comicios triunfó Rafael Angel Calderón, candidato socialcristiano. A diferencia de la anterior campaña electoral esta vez el tema internacional no fue significativo.

El inicio de la década de los años 90 en Centroamérica tuvo como acontecimiento central el proceso electoral nicaragüense, resultado electoral y la transición para la entrega del poder posterior. Las elecciones favorecieron a la coalición opositora UNO, cuya fórmula estaba compuesta por Violeta Chamorro y Virgilio Godoy. El Presidente Daniel Ortega y la dirección del Frente Sandinista de Liberación nacional reconocieron el triunfo opositor y reafirmaron su voluntad de reconciliación nacional. El 25 de febrero, con las elecciones en Nicaragua, y luego el 25 de abril con el traspaso de poderes en Managua, culminó una primera gran etapa del proceso de paz gestado en Esquipulas. La legitimidad del nuevo gobierno estaba basada en premisas democráticas y que los gobiernos centroamericanos no sólo reconocían como válidas, sino que señalaban que eran producto del proceso de paz emprendido en Esquipulas.

La Séptima Cumbre Presidencial realizada en Nicaragua, los días 2 y 3 de abril de 1990, destacó los avances logrados en el cumplimiento del Plan de Paz Centroamericano. En los días previos a la Cumbre, con la mediación del Secretario General de la ONU, el gobierno y la guerrilla salvadoreñas acordaban la agenda y los principios para el reinicio del diálogo. Así también, en Oslo, Noruega, la guerrilla guatemalteca, URNG, y la Comisión Nacional de Reconciliación de ese país firmaban un acuerdo básico para la búsqueda de la paz. En Nicaragua se firmaba el “Protocolo de Procedimiento de Transferencia del Mando Presidencial” con la UNO y el Acuerdo de Toncontín tendiente a la desmovilización. Todos y cada uno de estos hechos apuntaba a que en la Cumbre Presidencial de Nicaragua los presidentes “cerraran” una etapa eminentemente política y destacaran los aspectos económicos como lo central para el próximo período.

En su "Declaración de Montelimar" los presidentes acordaron:

1. Ratificar la plena vigencia de los compromisos adquiridos.
2. Expresar su satisfacción por los avances que se han logrado para la consolidación de la democracia.
3. Manifestar su complacencia por la exitosa culminación del proceso electoral nicaragüense. Destacaron las garantías otorgadas por el gobierno.
4. Ratificar el compromiso con los derechos humanos.
5. Resaltar la necesidad inmediata de desmovilización de la resistencia nicaragüense.
6. Agradecer a las Naciones Unidas y a la OEA por su continuo esfuerzo en la CIAV y ONUCA.
7. Reafirmar la importancia de la incorporación de las fuerzas irregulares a la vida política en el marco de los acuerdos de Esquipulas II.

Expresar su complacencia por el reinicio del diálogo en los casos de El Salvador y Guatemala.

8. Reiniciar y calendarizar las negociaciones en materia de seguridad.
9. Que la consolidación de la democracia exige enfrentar el desafío económico (integración regional, producción integrada, deuda externa, distribución de los costos sociales).
10. Los otros puntos se refieren a diversas iniciativas que redundaran en consolidar un perfil económico en la próxima etapa del plan de paz (181).

Si bien los problemas políticos no han terminado, la confianza mutua entre los estados centroamericanos se consolidó. El

proceso de Paz permitió establecer la confianza necesaria para sentarse a negociar, crear alternativas y establecer fórmulas, firmar acuerdos y establecer compromisos, y llevarlos a la práctica. En el campo político esto es un hecho irrefutable. La cooperación para la paz en Centroamérica debe abordar, si quiere consolidar el proceso, el tema del desarrollo y los cambios estructurales que requiere la región para alcanzar una mayor equidad en la distribución de los beneficios económicos y sociales.

Las corrientes de la historia, que han cambiado el sistema internacional en los inicios de la década de los 90, poseen una densidad distinta en el mundo. En los países periféricos, en el Tercer Mundo hoy continúa el mundo del ayer con los problemas de la pobreza y la falta de participación. Estos "viejos" problemas se ven impactados por un mundo nuevo que llega con gran fuerza por medio de la TV y otros medios electrónicos. Muchas de las utopías que rigieron los destinos de la humanidad en el último medio siglo cayeron en pocos días cambiando la estructura del sistema político internacional. Sin embargo, en regiones como la centroamericana los problemas no han superado los marcos tradicionales y el tema clave continúa siendo el desarrollo. La cuestión es como enfrentar la reinserción en un mundo nuevo en lo político y cuyas consecuencias parecen apuntar hacia una disminución del margen de autonomía relativa.

El desafío para Centroamérica y para cada uno de sus estados es como preservar los espacios ganados en términos de su autonomía política y expresarlo en relaciones económicas que consoliden dicha situación. Este es un desafío de magnitud ya que la reestructuración del sistema político internacional tiende a reducir el espacio para el conjunto de los países de América Latina y en especial para los países más pequeños.

Esquipulas II fue la representación del máximo uso de autonomía para países pequeños, ubicados en un área de interés vital de una superpotencia. Su culminación exitosa, ocurrida en forma simultánea con los cambios en los países del este, paradójicamente, difícilmente se expresará en un incremento de ese espacio. Los cambios en la región y en el mundo tienden a afianzar el peso del actor externo/interno tradicional: Estados Unidos. La posibilidad de un mayor espacio de maniobra, en el caso de los

países centroamericanos, estaba referida a la capacidad de hacer competir distintos actores e intereses de manera creativa. Hoy, a inicios de la década de los noventas, esa posibilidad de competencia se ha reducido drásticamente. Los estados del este, el "bloque socialista", dejaron de ser punto de apoyo aún en el campo de la representación de los símbolos. La Europa Comunitaria reafirma sus áreas de interés, en donde centroamérica es marginal. América Latina por su parte carece de un proyecto regional. No se pueden esperar apoyos significativos de otros actores extraregionales. La alternativa de autonomía está radicada, pues en la acción propia y concertada de los países del istmo y de éstos con América Latina.

Todo ello exige replantearse el tema de la integración regional, incluso más allá de los cinco estados que históricamente han constituido a Centroamérica, incorporando a Panamá y Belice. Esta integración, de producirse, se realizará en un contexto doméstico de un movimiento democrático reforzado en toda la región y un movimiento popular con objetivos y reivindicación de justicia y equidad muy claros y delimitados.

Costa Rica deberá volver a plantearse las preguntas básicas sobre su inserción internacional; pero esta vez, habiendo resuelto las amenazas desestabilizadoras provenientes del contexto centroamericano y la crisis político militar que sacudía al istmo. La búsqueda de un desarrollo sostenido como objetivo e interés nacional será lo que guíe la política exterior en la próxima etapa. Costa Rica percibe que la etapa de construcción de la infraestructura de la paz ya ha sido concluída con éxito, por medio de la gestión pacificadora de la Administración Arias Sánchez. La nueva etapa corresponderá al desafío del desarrollo económico centroamericano con justicia y equidad, para afianzar la democracia.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Miguel Gómez y Mitchell A Seligson. "Ordinary elections in extraordinary times: The political economy of voting in Costa Rica." Trabajo presentado en la reunión de Latin American Studies Association. Boston, octubre 1986.
- (2) Centro de Estudios para la Acción Social. **Costa Rica: balance de la situación.** # 14. Enero-Mayo 1986. San José.
- (3) Revista **Rumbo Centroamericano**, suplemento *Crítica*. Año II, # 71, 7-13 de marzo de 1986. Costa Rica.  
- **La Nación** de Costa Rica, 2 de marzo de 1986.  
- **La Nación** de Costa Rica, 24 de marzo de 1986.
- (4) Francisco Rojas Aravena. "Costa Rica: Entre la neutralidad y el conflicto." En Heraldo Muñoz (Comp.) **América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir.** Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1985. Argentina: GA. 1986.
- (5) República de Costa Rica. **Mensaje Presidencial 1986.** 1 de mayo de 1986. Imprenta Nacional. San José, Costa Rica. pág 25.
- (6) El último intento de dejar aprobada una ley de neutralidad se realizó pocos días después de las elecciones. Mediante una maniobra parlamentaria el proyecto fue aprobado rápidamente en una Comisión de la Asamblea Legislativa el 22 de marzo de 1986, por lo que el excanciller F. Volio calificó la aprobación como de golpe de tambor. Sin embargo el proyecto no tenía los votos necesarios para ser ratificado por el plenario.
- (7) **New York Times**, 25 de octubre de 1986.  
- **Miami Herald**, 25 de octubre de 1986.
- (8) **La Nación** de Costa Rica, 30 de julio de 1986.
- (9) La declaración que mayor impacto tuvo sobre el tema de la "contra" fue

una entrevista que concediera a la cadena de televisión norteamericana NBC el 21 de febrero de 1986, la cual fue reproducida por el periódico La Nación el 2 de marzo de 1986. En entrevista concedida al periódico español El País se declaró antisandinista, edición internacional del 24 de marzo de 1986.

- (10) República de Costa Rica. Una Alianza para la Libertad y la Democracia. **Mensaje Inaugural del Gobierno de Oscar Arias Sánchez**. 8 de mayo de 1986. La frase usada es la misma que usará un presidente de Costa Rica hace casi un siglo. Imprenta Nacional. San José, Costa Rica. pág 7.
- (11) En otras perspectivas teóricas éste no sería un caso de soberanía limitada sino una suerte de “espejismo de soberanía” dada la vulnerabilidad del país por una parte y por el hecho mismo de encontrarse en la Cuenca del Caribe zona de aplicación máxima de los recursos de poder del centro hegemónico del Continente.
- (12) **La Nación** de Costa Rica, 15 de abril de 1986.
- (13) En ese momento el diálogo bilateral estaba supeditado a que Nicaragua diese excusas por el incidente de Las Crucitas, hecho que ocurriría pocos días después.
- (14) **La República** de Costa Rica, 4 de febrero de 1986.
- (15) República de Costa Rica. Una Alianza .... ob cit, pág 8.
- (16) **Ibid.** pág 14
- (17) **Oscar Arias Sánchez. Paz para Centroamérica: libertad y democracia para cinco pueblos.** Discurso ante la XLI Asamblea General de Naciones Unidas. 24 de septiembre de 1986. pág 2.
- (18) **Ibid.** pág 3.
- (19) Al respecto se pueden ver: Escuela de Relaciones Internacionales. **América Central frente a la década de los 80.** Universidad Nacional, Costa Rica. Departamento de Publicaciones. 1983. **Centroamérica: condiciones para su integración.** Ediciones FLACSO. San José, Costa Rica. 1982.
- (20) Incluso se realizaron los procedimientos preliminares para que el Tribunal de Ética del PLN analizara el caso.
- (21) Sobre las consecuencias del incidente ver Francisco Rojas Aravena. “Costa Rica: entre ...” En Anuario de Políticas, ob cit.
- (22) El texto de las notas intercambiadas puede ser visto en **La Nación** de Costa Rica, 14 de febrero de 1986.

- (23) **Envío # 51**, julio de 1985. Managua, Nicaragua. Posteriormente Edén Pastora anunció que dejaba la lucha armada y solicitó asilo político en Costa Rica el 17 de mayo de 1986, el cual le fue concedido.
- (24) **La Nación** de Costa Rica, 11 de marzo de 1986.
- (25) El viceministro de seguridad de Costa Rica se retiró de la reunión señalando que el documento se firmaba en forma prematura y apresurada.
- (26) Declaraciones a la cadena de TV NBC, **La Nación** de Costa Rica 2 de marzo de 1986.
- (27) **La Prensa Libre** de Costa Rica, 21 de febrero de 1986.
- (28) **La Prensa Libre** de Costa Rica, 6 de marzo de 1986.
- (29) **Ibid.**
- (30) La Embajadora nicaragüense señaló que D.Ortega "no fue invitado".
- (31) Grupo de Contadora. Comunicado. 9 de mayo de 1986.
- (32) Esta pudo haber sido una razón adicional para el fracaso de la minicumbre ya que, según diplomáticos costarricenses, Guatemala evitaría comprometerse con cualquier acción o declaración que opacara o pudiese haber frustrado la reunión de Esquipulas.
- (33) **La Nación** de Costa Rica, 23 de mayo de 1986.
- (34) **Carta Informativa de la SIECA. # 295.** Mayo de 1986.
- (35) Al término de la reunión Arias señaló que "Nicaragua no es una democracia, pues ahí no hay respeto a los derechos humanos, a la libertad de expresión, al derecho de reunión etc.", pero evitó calificarla en ese momento de dictadura. **La Nación** de Costa Rica, 26 de mayo de 1986.
- (36) **La Nación** de Costa Rica, 1 de junio de 1986.
- (37) Francisco Rojas Aravena. "Interés nacional y toma de decisiones: el caso de la neutralidad costarricense" En: **Anuario de Estudios Centroamericanos**. Vol 11, Fascículo 1. 1985. Universidad de Costa Rica. También puede verse "La percepción de la crisis centroamericana en la Administración Monge. La neutralidad como estrategia internacional." En **Relaciones Internacionales**. Universidad Nacional. EUNA.2o. Trimestre de 1985. # 11. Costa Rica.
- (38) Embajada de Nicaragua en Costa Rica. Carta del Canciller de Nicaragua a Rodrigo Madrigal Nieto Canciller de Costa Rica. 28 de julio de 1986.

- (39) Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica. **Comunicado**. 1 de agosto de 1986.
- (40) **La Nación** de Costa Rica, 30 de julio de 1986.
- (41) **La Nación** de Costa Rica, 5 de agosto de 1986.
- (42) **La Nación** de Costa Rica, 11 de agosto de 1986.
- (43) Partido Liberación Nacional de Costa Rica. **Secretaría General. Comunicado** 12 de agosto de 1986.
- (44) **La Nación** de Costa Rica, 11 de septiembre de 1986.
- (45) Francisco Rojas Aravena. "Costa Rica, the regional crisis, and Contadora" en Bruce Bagley *The Contadora Process Vol II*. Westview Press. EE.UU. (en prensa). También en el capítulo de Costa Rica en **Anuario de Políticas...ob cit.**
- (46) **Ibid.**
- (47) **La Nación** de Costa Rica, 10 de junio de 1986.
- (48) Francisco Rojas Aravena. "Contadora ha muerto..., Viva Contadora." en **Cono Sur Vol 4, # 4**, agosto-septiembre de 1986. FLACSO/Chile. Santiago de Chile.
- (49) Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica. Carta de Rodrigo Madrigal Nieto a los Cancilleres del Grupo de Contadora. 15 de julio de 1986.
- (50) Luis Alberto Monge. Alianza de Europa y América Latina para la democracia y la paz. Discurso en el coloquio sobre **Democracia y democratización: un diálogo entre Europa y América Latina**. Estrasburgo, Francia. Junio 1986.
- (51) **Diario Las Américas** de Miami, 29 de octubre de 1986.
- (52) **La Nación** de Costa Rica, 20 de abril de 1986.
- (53) Steven R. Harper. "U.S Assistance to Costa Rica: foreign aid facts". Congressional Research Service, The Library of Congress. 8 de abril de 1986.
- (54) CEPAS. **Costa Rica: balance de la situación**. # 16. Junio-julio de 1986. San Jose, Costa Rica.
- (55) **La Nación** de Costa Rica, 22 de julio de 1986.



- (56) Francisco Rojas Aravena. "Costa Rica, the regional crisis, and Contadora", ob cit.
- (57) Gregorio Selser. "Costa Rica: prosigue aceleradamente el proceso de militarización del país que no tiene ejército." *El Día de México*, 15 de junio de 1986.
- (58) José Joaquín Trejos. *8 años en la política costarricense*. Ediciones Hombre y Sociedad. San José, Costa Rica. 1973.
- (59) Gobierno de Costa Rica. Ministerio de Relaciones Exteriores. Memoria 1986- 1987. Pág. 68.
- (60) Costa Rica había señalado que no se sentaría a negociar, en ningún foro como Contadora, con Nicaragua mientras ese país mantuviese la acusación en la Corte Internacional de Justicia. Así también, había señalado que para el gobierno costarricense "resulta inaceptable que la negociación concerniente a límites de armamentos y efectivos militares sea diferida a una etapa posterior a la entrada en vigencia del Acta [de Contadora]". Carta del Canciller Madrigal Nieto a sus homólogos del Grupo de Contadora. En *Relaciones Internacionales*, Nº 15-16. Segundo y tercer trimestre de 1986. Costa Rica: Universidad Nacional, EUNA. 1986.
- (61) William Zartman, "Ripening Conflict, Ripe Moment, Formula and Mediation"; en Diane B. Bendahmane y John W. McDonald Jr., *Perspectives on Negotiation: Four Case Studies and Interpretations*. Washington: U.S. Department of State, Foreign Service Institute, 1896, pág 205-227.
- (62) Roger Fisher y William Ury. *Getting to yes. Negotiating agreement without giving in*. New York: Penguin Books. 1981. Pág 27.
- (63) Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís. *¿Súbditos o Aliados? La Política Exterior de los Estados Unidos y Centroamérica*. San José: Editorial Porvenir. 1988. Muchas de las ideas aquí expuestas han sido desarrolladas en la tercera parte de este libro dedicada a las negociaciones de paz en la región.
- (64) Francisco Rojas Aravena, "Costa Rica: profundizando la beligerancia política y la neutralidad militar" en Heraldo Muñoz (Comp) *Las Políticas Exteriores de América Latina y el Caribe: Continuidad en la Crisis*". Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL), 1987. Pág 283-303.
- (65) Mijaíl Gorbachov. *Perestroika: nuevas ideas para mi país y el mundo*. México: Editorial Diana. 1987.
- (66) En un seminario realizado por el Colegio de México en diciembre de 1987, sobre el tema "La Unión Soviética Hoy" esta fue la opinión concordante de expertos soviéticos, europeos, norteamericanos y latinoamericanos. Por ejemplo los de Nicolay Shmeliov, Jacques Lévesque, Antonio Due-

ñas, Isabel Turrent, Elizabeth Kridl Valkenier. De esta última puede verse "New soviet thinking about the Third World" en *World Policy Journal*, IV, N° 4, Fall 1987. Pág 651-674.

- (67) La política soviética en la región centroamericana ha tenido como prisma evitar que el conflicto regional afecte sus relaciones con los EE.UU. Al respecto pueden verse los trabajos de Boris Yopo y Augusto Varas sobre Nicaragua y sobre la URSS, respectivamente, publicados en los volúmenes anteriores del Anuario. También Augusto Varas (Ed), *América Latina y la Unión Soviética: una nueva relación*. Buenos Aires: GEL, 1987. Francisco Rojas Aravena, "La Unión Soviética y Centroamérica", ponencia, Colegio de México, diciembre de 1987.
- (68) Véase el capítulo sobre Costa Rica en Heraldo Muñoz, *Las políticas exteriores .... Ob Cit.* 1987.
- (69) Rodrigo Madrigal Nieto, Carta al Grupo de Contadora. *Ob Cit.*
- (70) Gobierno de Costa Rica. Ministerio de Relaciones Exteriores, *Memoria 1986-1987*. Pág 3.
- (71) *Ibid*, Pág 66-67.
- (72) Véase el discurso de Oscar Arias *Los caminos de la libertad*. Pronunciado en Washington el 4 de diciembre de 1986. San Jose: Imprenta Nacional, 1987. Allí señaló que sólo sobre la base del diálogo y la tolerancia se podía alcanzar una solución democrática a la crisis.
- (73) *Miami Herald*, 8 de enero de 1987. Un comunicado del Departamento de Estado señaló: "Costa Rica ha estado formulando sus ideas sobre la solución al conflicto de Centroamérica y funcionarios de los EE.UU estaban interesados en escuchar esas ideas y discutir las". Allí se evidenciaron diferencias profundas, la política norteamericana era la presión militar y no podían estar de acuerdo con uno de los puntos básicos de la propuesta costarricense: eliminar la ayuda a la "contra".
- (74) Gobierno de Costa Rica, Ministerio de Relaciones Exteriores. *Memoria... Ob Cit.* Pág 63-64.
- (75) En el comunicado político de la reunión se reiteró el apoyo a Contadora señalando que actualmente es la única alternativa, es decir después de esa fecha podían haber nuevas opciones que apoyar.
- (76) Francisco Rojas Aravena, "Hasta el viaje más largo comienza con el primer paso" en *Aportes* N° 37, septiembre 1987. San José. Pág 3-5.
- (77) Luis Guillermo Solís. *Peace and the Future of Central America: a Costa Rican Viewpoint*. Washington: Fundación Ebert, 1987. También del mismo autor "Costa Rica: un aporte por la Paz en Centroamérica".

Conferencia Universidad "José Simeón Cañas" San Salvador, septiembre de 1987. De pronta aparición en Revista ECA.

- (78) **FLACSO, CSUCA, U. PAZ, Informe Blanco sobre los avances logrados en el proceso de cumplimiento del acuerdo de paz para Centroamérica "Esquipulas II", a los 90 días de haberse firmado.** San José: mimeo, noviembre de 1987. 114 pág.
- (79) Sobre las evaluaciones pueden verse el Documento de FLACSO, CSUCA y U. PAZ ya citado, el trabajo de Luis Guillermo Solís, **Peace and future of Central America ... Ob Cit.** También mi trabajo "Esquipulas II: la paz avanza en Centroamérica" en **Aportes**, N° 39, noviembre de 1987. San José, 1987. pág 28-31.
- (80) **Consultora Interdisciplinaria de Desarrollo (CID).** Encuestas de Opinión Pública, N° 26. San José: Agosto 1987.
- (81) Oscar Arias Sánchez. Discurso sobre la seguridad de la población. Periódico **La nación** de Costa Rica, 24 de julio de 1987.
- (82) Cabe destacar que como lo ha señalado el exministro de Seguridad Pública, Angel Edmundo Solano, Costa Rica se puede dar el "lujo" de no tener ejército, pero no puede dejar de tener un servicio diplomático eficiente. **Entrevista** julio de 1987.
- (83) Jonathan E. Sanford. "Costa Rica: U.S. Foreign Assistance Facts", Congressional Research Service. Issue Brief. Agosto de 1987. Washington: Biblioteca del Congreso de los EE.UU.
- (84) Oscar Arias Sánchez. **Sin Armas y sin Hambre. Mensaje Presidencial.** 1/ de mayo de 1988. Imprenta Nacional. 1988.
- (85) Sobre los antecedentes del proceso de paz en el área y el desarrollo inicial de Esquipulas II véase Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís, **¿Súbditos o Aliados? La política exterior de los Estados Unidos y Centroamérica.** Costa Rica: Editorial Porvenir - FLACSO. 1988.
- (86) Tres fueron los conceptos básicos inicial es: simetría, simultaneidad y cronograma. Los instrumentos operativos fueron las Comisiones Nacionales de Reconciliación (CNR), la Comisión Ejecutiva (CE) y la Comisión de Verificación y Seguimiento (CIVS).
- (87) Evaluaciones sobre los distintos períodos del proceso pueden verse en: Luis Guillermo Solís. **Peace and the future of Central American: A Costa Rican Viewpoint.** Fundación Friedrich Ebert. Washington, DC. Octubre 1987.  
P. Terrence Hopmann. "Negotiating Peace in Central America". **Negotiation Journal**, Vol 4, N/4. Octubre 1988.  
Francisco Rojas Aravena. "Esquipulas II: el desafío de la Paz". VIII

- Congreso Centroamericano de Sociología. Octubre de 1988. Guatemala. Mimeo.
- Enrique Gomáriz (ed) **Balance de una esperanza, Esquipulas II un año después**. San José, FLACSO, CSUCA, UPAZ. 1988.
- (88) Informe sobre los progresos en el cumplimiento de los Acuerdos de Esquipulas II. Informe de la CIVS. Las conclusiones fueron publicadas en Documentos N/ 2 del CSUCAPAX.
- (89) El cambio entre los borradores iniciales y la versión final se debió a una importante gestión del Canciller Madrigal Nieto. Ver Gobierno de Costa Rica, **Ministerio de Relaciones Exteriores**, Memoria 1987 - 1988.
- (90) "Informe de la CIVS. La verdad que se quiso ocultar". En: **Pensamiento Propio**. Año V, N/48, enero febrero 1988. Managua. 1988. pp 7 - 11.
- (91) José Miguel Insulza. "Punto muerto en Panamá". En **Cono Sur**. Vol. VII, N/5. Septiembre - octubre 1988. Santiago: FLACSO/Chile. También puede verse mi trabajo "Paz y democracia: el desafío centroamericano". En: **Cono Sur**. Vol. VII, N/ 3. Mayo - junio 1988. Santiago: FLACSO/Chile.
- (92) En esa reunión de la Comisión Ejecutiva se acordó el establecimiento de un sistema de verificación internacional con la participación de Alemania, Canadá y España.
- (93) **La Nación** de Costa Rica, 31 de agosto de 1988.
- (94) **Ministerio de Relaciones Exteriores** de Costa Rica. Alvar Antillón, Discurso. Universidad de Costa Rica. 26 de octubre de 1988.
- (95) **Memoria Relaciones Exteriores**, Ob Cit. pp 6.
- (96) Factores tales como la elección norteamericana, la situación de Panamá, la contienda electoral en El Salvador, el litigio nicaraguense - hondureño producían una tendencia a la suspensión de Plan de Paz.
- (97) En el mes de diciembre la Corte de declaró competente para analizar el litigio. Honduras había planteado una serie de excepciones preliminares, las que fueron desestimadas por la CIJ.
- (98) En el consenso alcanzado en México se incorporó al Secretario General de la OEA y no un representante del "Grupo de los 8" por varias razones, entre ellas: a) buscar una representatividad regional, b) la entrada en vigencia de las reformas a la Carta de la Institución que otorgan mayores poder al Secretario General, c) El rol del Sec. Gen. de la OEA en el proceso de negociación en Nicaragua, el proceso de Sapoá.
- (99) Carta de los Cancilleres Centroamericanos al Secretario General de la

ONU, Javier Pérez de Cuéllar. Los compromisos en referencia son al menos los nombrados en la misiva, cese de la ayuda y no uso del territorio. El subrayado es mío.

- (100) Con el Plan de Paz Costa Rica ha tendido a coincidir crecientemente con Guatemala y a diferenciarse de Honduras. El reacomodo centroamericano de alianzas aún no termina, será necesario que se establezca un mínimo de estabilidad y algún marco institucional para poder analizar los nuevos comportamientos.
- (101) Jorge Mario García Laguardia, La frustrada vocación Federal de la región y el proyecto de Parlamento centroamericano. En: Cuadernos de Capel. N/ 28. CAPEL, IIDH. San José, 1988.
- (102) **Asamblea Legislativa.** Comisión Permanente de Asuntos Sociales. Período Extraordinario. Acta N/ 52. Intervención del Diputado Solís Herrera.
- (103) **Asamblea Legislativa.** Comisión Permanente de Asuntos Sociales. Expediente # 10.661. Dictamen Afirmativo de Mayoría. 4 de octubre de 1988.
- (104) El principal exponente de esta tesis es el diputado liberacionista y ex canciller Fernando Volio Jiménez. **Asamblea Legislativa.** Comisión Permanente de Asuntos Sociales. Período Extraordinario. Actas N/39, 40 y 52. Agosto de 1988.
- (105) **Asamblea Legislativa.** Comisión de Asuntos Sociales. Expediente # 10.661. Dictamen Negativo de Minoría. 17 de Octubre de 1988.
- (106) La entrevista de Arias y Dukakis fue muy publicitada. En la plataforma demócrata se recoge la propuesta de Arias como la alternativa para la estabilización de la situación regional. Oscar Arias también se entrevistó con G. Bush pero no se destacó de igual manera ese encuentro.
- (107) **The New York Times**, 7 de agosto de 1988 .
- (108) Declaraciones de J. Biehl en APSI, 23 - 29 de mayo de 1988. Santiago de Chile, 1988. Posteriormente ratificó y amplió sus declaraciones en los principales medios de comunicación costarricenses.
- (109) **La Nación** de Costa Rica. 6 de julio de 1988.
- (110) Mucho se ha especulado sobre supuestas diferencias políticas entre el Presidente Arias y el Canciller Madrigal Nieto. Los medios de comunicación las han señalado. Sin embargo, al analizar los momentos claves y las posiciones en temas cruciales las posiciones son coincidentes. Es indudable que los "estilos" del Canciller y el Presidente son distintos, pero no los contenidos de política.

- (111) **La Nación** de Costa Rica, 2 de agosto de 1988.
- (112) **La República** de Costa Rica. 30 de agosto de 1988.
- (113) **La Nación** de Costa Rica, 8 de marzo de 1988.
- (114) Hubo un atentado terrorista en una ciudad de la zona sur y se especuló que la Guardia Panameña estaba involucrada.
- (115) **La Nación** de Costa Rica, 20 de octubre de 1988.
- (116) La mejor expresión de ello fue la solicitud nicaragüense de cambiar el Embajador costarricense Farid Ayales, realizada a inicios de noviembre. La administración Arias ratificó su plena confianza en el Embajador el cual continuó en el puesto.
- (117) **La Nación** de Costa Rica y **La República** de Costa Rica, 25 de noviembre de 1988.
- (118) Durante el año 1988, el Canciller visitó España, Alemania, Francia y Noruega en Europa, e Israel en el Medio Oriente. Realizó una gira por varios países de Suramérica: Bolivia, Brasil, Perú, Argentina y Ecuador. Además de México, Estados Unidos, ONU, OEA, y los países del área. El Presidente, por su parte, realizó dos giras por Estados Unidos, visitó Ecuador, El Salvador, España e Inglaterra.\*
- (119) Ver **La República** de Costa Rica. 13 de marzo de 1988 y 10 de abril de 1988.
- (120) Oscar Arias Sánchez. **Sin Armas y sin hambre**. Mensaje Presidencial. 1/ mayo-1988. Imprenta Nacional. Costa Rica. 1988.
- (121) En el diseño del Instituto, la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional jugó un rol determinante por intermedio de un equipo de profesores coordinados por Roberto de la Ossa.
- (122) Gobierno de Estados Unidos. **International Narcotics Control Strategy Report**. Washington Dc. Marzo 1988.
- (123) Oscar Arias Sánchez. **Armas y Drogas**. Presiones internacionales contra Costa Rica. **La República** de Costa Rica, 17 de julio de 1988.
- (124) **Ibid.**
- (125) Francisco Rojas Aravena. **“Política exterior de Costa Rica en 1988: frente al atascamiento del Plan de Paz, más mediación y más profesionalización”**. En Heraldó Muñoz (com), **A la esperanza de una nueva etapa**. Editorial Nueva Sociedad, Prospel. Caracas, 1988. Pág 171 - 182.

- (126) Presidencia de la República de Costa Rica, 6 de enero de 1989. Carta del Presidente Arias a sus colegas de Centroamérica.
- (127) **Comisión Ejecutiva del Acuerdo de Esquipulas II.** Comunicado. Nueva York, 9 de febrero de 1989.
- (128) Transcripción de la Conferencia de Prensa del Presidente Arias durante la toma de posesión de Carlos Andrés Pérez. 3 de febrero de 1989.
- (129) Francisco Rojas Aravena. "Centroamérica: en busca de una nueva legitimidad democrática"; en: **Aportes.** San José, marzo de 1989. Pág 34 - 36.
- (130) Acuerdo Bipartidita. **La Nación** 28 de marzo de 1989.
- (131) Francisco Rojas Aravena. "La 'Doctrina Reagan' en crisis", en: **Aportes,** San José, septiembre de 1989. Pág 40 - 42.
- (132) La inteligencia sandinista señala que "por instrucciones de la CIA la "contra" resistirá la desmovilización desarticulándose en tres grupos: un tercio ingresará a Nicaragua, otro se quedará en Honduras desplazándose a otra región y el resto aceptará la desmovilización". **La República** 5 de noviembre de 1989.
- (133) "Vengo a pedir por la paz. Pero, entiéndase bien, no hablo de una paz sin justicia o sin democracia. La paz debe ser producto natural de un ordenamiento justo de las condiciones materiales del mundo que habitamos: la equitativa distribución de la riqueza entre hombres y entre países, la asignación de los recursos para satisfacer las necesidades más elementales de los pueblos. Pero la paz es esencialmente el resultado de una actitud de seres racionales: la consecuencia de una voluntad dotada de bases fundamentalmente espirituales" **Discurso Oscar Arias Sánchez.** UCA, El Salvador. Septiembre de 1989.
- (134) En un comunicado exhortó al cumplimiento de los compromisos de Esquipulas, expresó su apoyo al Presidente Cristiani, lamentó la suspensión de las relaciones diplomáticas entre El Salvador y Nicaragua, reiteró el llamado al cese del fuego y el respeto de los derechos humanos en El Salvador y señaló que la próxima Cumbre debía realizarse en las fechas previstas, pero en una nueva sede. **Declaración Presidencial, Oscar Arias Sánchez, 27 de noviembre de 1989.**
- (135) "Nosotros contamos con su liderazgo [del presidente Arias], mientras tratamos de aplicar presiones diplomáticas a Nicaragua para que respete sus promesas", señaló el vocero de la Casa Blanca al término de la entrevista Arias - Busch del mes de abril. **La República,** 5 de abril de 1989.
- (136) Oscar Arias Sánchez. **Mensaje Presidencial al Congreso,** 1/ de mayo de 1989. San José, Imprenta Nacional, pág 28.

- (137) Mark B. Rosenberg. "Centroamérica pasa de moda en los Estados Unidos", en: **Boletín Informativo**. Tegucigalpa, CEDOH. Octubre de 1989. Pág 3.
- (138) El Presidente Arias llamó al Presidente Bush para solicitarle poner el tema de los envíos de armas soviéticas a la región durante la Cumbre de las Superpotencias realizada en Malta en el mes de diciembre de 1989.'
- (139) Ello ha llevado a que las discrepancias de opinión entre el Presidente Oscar Arias y el Presidente Fidel Castro subieran de tono. El presidente costarricense ha reiterado que "Fidel no ha bajado de Sierra Maestra".
- (140) Rodrigo Madrigal Nieto, Discurso ante la OEA, 15 de noviembre de 1988. En: **Memoria Ministerio de Relaciones Exteriores: 1988-1989**.
- (141) Oscar Arias Sánchez. **Mensaje Presidencial al Congreso**, 1/ de mayo de 1989. San José, Imprenta Nacional, pág 29.
- (142) Carlos Meléndez Chaverri, **Costa Rica: 100 años de Democracia**. San José, Fundación Ebert. 1989.
- (143) El presidente de Guatemala Vinicio Cerezo había convocado a una reunión similar a realizarse en enero de 1990. La invitación a diferencia de la realizada por Costa Rica se realizaba por los canales diplomáticos tradicionales. Esto explicaría la ausencia del mandatario guatemalteco que alegó "problemas de agenda".
- (144) Entrevistas con funcionarios de la presidencia y en publicaciones de prensa. Armando Mayorga, "El documento que nunca fue", en: **La Nación** suplemento dedicado a la Cumbre, 26 de octubre de 1989. También **La Nación**, 11 de octubre de 1989. y Gilberto López, "Acuerdos con México no ocultan divergencias sobre la cumbre presidencial", en **Universidad**, 20 de octubre de 1989.
- (145) Declaraciones a **La Nación**, 31 de octubre de 1989. También **La República**, 1/ de noviembre de 1989.
- (146) Esta es la opinión de representantes diplomáticos de gobiernos sudamericanos que asistieron al encuentro. Las evaluaciones de prensa reafirman esta perspectiva.
- (147) La agenda de la Cumbre se denominó las "6 D": Democracia, Desarrollo, Deuda, Desarme, Drogas, Deforestación.
- (148) Evaluaciones de la Cumbre pueden ser vistas en Gilberto López, **Universidad**, Edición especial. Oscar Hidalgo e Ivonne Jiménez, **Esta Semana**, 3 al 9 de noviembre 1989. **Revista Rumbo**, 14 de noviembre de 1989.
- (149) Este hecho se transformó, a falta de un documento o de un anuncio como resultado de la reunión, en la noticia de la Cumbre.



- (150) **Ibid.**
- (151) La visita de Estado se realizó los días 12 y 13 de octubre de 1989. Se firmó un largo y sustantivo comunicado conjunto. *La Nación*, 14 de octubre de 1989. La visita debe ser interpretada como una clara señal de buena relación en lo bilateral, pero falta de coincidencia en lo multilateral: la Cumbre Hemisférica y el rol del Grupo de los 8.
- (152) **Memoria Relaciones Exteriores 1988 - 1989.** En especial Discurso del canciller Madrigal Nieto en la reunión de la OEA en San Salvador, del 15 de noviembre de 1988.
- (153) La idea del Parlamento Centroamericano nació en la reunión de Esquipulas I, a iniciativa de Guatemala. El objetivo fundamental era crear un mecanismo permanente de diálogo y concertación en el área, de allí que su carácter era de instancia de análisis y recomendación. Véase Un paso firme hacia la paz, publicación de la secretaría de relaciones públicas de la Presidencia de Guatemala, Guatemala, septiembre de 1987.
- (154) De hecho el tema no fue votado en plenario. Desde el punto de vista burocrático, el tema del Parlamento Centroamericano no fue manejado por la Cancillería sino por el primer vicepresidente, en general esta situación se repitió en toda el área. El Canciller compareció ante el Congreso para defender la iniciativa, señalando su estrecha vinculación con el resto de los compromisos del proceso de Esquipulas II. Primera Plana, quincena del 1/ al 15 de abril de 1989.
- (155) Gloria Abraham, "El Parlamento Centroamérica no: su incidencia en el desarrollo futuro de la región" en: *Relaciones Internacionales* N/ 24 y 25. Tercer y cuarto trimestre de 1988. EUNA. Heredia, Costa Rica. Pág 53 - 58.
- (156) Juristas como Gonzalo Facio argumentaron que por los objetivos del Parlamento y su estructura no había transferencia de competencias y por lo tanto no se requerían los dos tercios sino mayoría simple. *La Nación*, 21 de septiembre de 1989.
- (157) *La Nación*, 21 de marzo de 1989. En apoyo de la ratificación de la iniciativa se pronunció el Gobierno norteamericano, por medio de su Embajador en Costa Rica.
- (158) El Presidente Cerezo declaró: "Creo que si Costa Rica se resiste a participar en el foro será una lástima, pero debemos empezar sin ese país y esperar que luego, al ver sus beneficios decida participar". *La Nación*, 12 de abril de 1989.
- (159) Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Comunicado, San José, 12 de mayo de 1989.

- (160) **La Nación**, 14 de mayo de 1989.
- (161) Tanto el decreto de nulidad de las elecciones emitido por el Tribunal Electoral de Panamá, como los discursos de los Cancilleres Madrigal Nieto y D'Escoto en la sesión de la OEA del 6 de junio de 1989 pueden ser vistos en Relaciones Internacionales N/ 27, segundo trimestre de 1989. Universidad Nacional, EUNA, Heredia, Costa Rica.
- (162) **Rodrigo Madrigal Nieto, Discurso, XXI reunión de Consulta OEA.** 24 de agosto de 1989.
- (163) **Oscar Arias Sánchez.** Discurso ante la Asamblea General de la ONU. 3 de octubre de 1989.
- (164) **Rodrigo Madrigal Nieto. Discurso en el XIX Período Ordinario de Sesiones de la OEA.** 14 de noviembre de 1989.
- (165) **La Nación**, 12 de septiembre de 1989.
- (166) **La República**, 6 de agosto 1989. Por la reiterada insistencia realizada con formas "poco ajustadas a los cánones diplomáticos" un grupo muy importante de parlamentarios solicitó a la Cancillería declarar non grato al embajador Guilhou. Los buenos oficios del Canciller Madrigal evitaron un incidente diplomático.
- (167) **La República**, 22 de junio de 1989.'
- (168) Entrevista con el Vice Ministro Rivera Bianchini
- (169) **Asamblea Legislativa. Expediente 10.684 . Segundo informe de la Comisión de Narcotráfico.** San José, Ed. EUNED. 1989. Pág, 58 - 78.
- (170) El anuncio del principio de acuerdo lo dio el Presidente Arias a la llegada del Presidente Bush con motivo de la Cumbre Hemisférica. Las aclaraciones y detalles del acuerdo los entregó Silvia Charpentier. **La Nación** 1 de diciembre de 1989.
- (171) La actividad cafetalera representa cerca de un 25% del total de las exportaciones anuales.
- (172) **Armando Vargas Araya. "The advent of telestrolka in the spring of nice".** Report of the XIII Conference UIT. UNESCO. Agosto de 1989.\*
- (173) La sección anterior, correspondiente a la evaluación de la política exterior costarricense de 1989-1990, fue realizada a fines del mes de noviembre de 1989. En estas páginas se actualiza, brevemente, dicha evaluación incorporando las dos últimas Cumbres Presidenciales, de San Isidro de Coronado y de Managua.

- (174) **Declaración de la Sexta Cumbre Presidencial Centroamericana, San Isidro de Coronado, Costa Rica, 12 de diciembre de 1989.**
- (175) **Declaración de San Isidro de Coronado, ob cit.**
- (176) **Se refiere a los compromisos sobre "cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales" y "No uso del territorio para agredir a otros estados."**
- (177) **Comunicado del Gobierno de Costa Rica. La República, 21 de diciembre de 1989.**
- (178) **La Nación, 22 de diciembre de 1989. La opinión pública nacional apoyo en un 73% la invasión.**
- (179) **La República, días 23 y 30 de diciembre de 1989.**
- (180) **La Nación, 9 de enero de 1990.**
- (181) **Declaración de la Séptima Cumbre Presidencial Centroamericana, Montelimar, Nicaragua, 3 de abril de 1990.**

## FRANCISCO ROJAS ARAVENA

Politólogo. Especialista en Relaciones Internacionales. Con estudios de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Universidad de Belgrano, Argentina.

Fue Coordinador de Investigación y Profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica. Profesor de Posgrado en Relaciones Internacionales de FLACSO/Costa Rica. Director de la revista Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, Profesor visitante del Latin American and Caribbean Center en la Florida International University, Miami, Estados Unidos. Ha sido consultor de CEPAL y el PNUD. Es coautor de **¿Súbditos o Aliados? La política exterior de Estados Unidos en Centroamérica** (San José: Editorial Porvenir-FLACSO, 1988) y autor de **Costa Rica: Política exterior y crisis centroamericana** (Heredia, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, 1990). Autor de numerosos trabajos publicados en libros y revistas especializadas sobre política exterior comparada, relaciones internacionales y política exterior centroamericana. Actualmente es investigador en FLACSO, Chile.

---



Impreso en el Departamento de Publicaciones  
Universidad Nacional  
921931—P.UNA



SIBUNA



\*CS005200\*