

442

2 es.

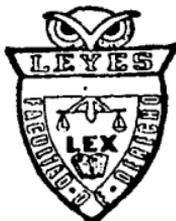


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**LA SOLUCION PACIFICA DE CONFLICTOS.  
EL CASO DE CENTROAMERICA**

**T E S I S**  
**PARA OBTENER EL TITULO DE:**  
**LICENCIADA EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**EUNICE HERRERA CUADRA**



**MEXICO, D. F.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



**FACULTAD DE DERECHO**  
**SECRETARIA DE**  
**EXAMENES PROFESIONALES**

**1993**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

INTRODUCCION .....	1
CP I.- LA CRISIS CENTOAMERICANA. UNA INTERPRETACION SOBRE SUS DISTINTAS CAUSAS EN EL CASO DE NICARAGUA.	
1. Economía, sociedad y política en Centroamérica .....	3
2. El caso de Nicaragua .....	7
3. El estallido de la crisis revolucionaria en Nicaragua .	12
CP II.- LAS DIMENSIONES INTERNACIONALES DE LA CRISIS EN CENTROAMERICA. EL CASO DE NICARAGUA.	
1. El contexto histórico internacional. Centroamérica y la seguridad estratégica de los Estados Unidos .....	15
2. Los nuevos retos a la seguridad de Estados Unidos en el Tercer Mundo. El caso sandinista .....	20
3. Los dilemas de la radicalización o la moderación en sociedades revolucionarias del Tercer Mundo .....	27
CP III.- LA REGIONALIZACION DEL CONFLICTO Y LAS PROPUESTAS INTERNACIONALES PARA SOLUCIONARLO.	
1. El incremento de la guerra en Centroamérica y las primeras batallas diplomáticas internacionales .....	32
2. La guerra en Centroamérica y el realineamiento en la política externa norteamericana .....	36
CP IV.- DE LA INTERNACIONALIZACION DEL CONFLICTO MILITAR A LA REGIONALIZACION DE LAS PROPUESTAS DE PAZ.	
1. La regionalización de las propuestas de paz. El caso de Contadora .....	46
2. Las reacciones internacionales al Acta de Contadora ...	55
3. Contadora: Un fracaso de la diplomacia en Centroamérica, en qué y por qué se dice que fracasó Contadora? .....	57
CP V.- DE CONTADORA A ESQUIPULAS.	
1. Contadora y el Derecho Internacional .....	62
2. Las negociaciones en Nicaragua. Esquipulas .....	64
3. El significado político de las negociaciones .....	69
CONCLUSIONES .....	73
ANEXOS	
BIBLIOGRAFIA	

## INTRODUCCION

La crisis centroamericana tiene orígenes diversos. Por un lado tenemos orígenes propiamente políticos: regímenes dictatoriales, relativamente cerrados a la idea del cambio de liderazgos y de alternancia de partidos gobernantes, poco inclinados a aceptar la diversidad y el pluralismo de organizaciones políticas pacíficas, que promovieran un equilibrio de representaciones sociales.

Por otro lado, tenemos orígenes socio-económicos: inequidad, injusticia social y pobreza en amplios sectores de la población. Esta situación es visible en la medida en que hay sectores sociales que se mueven, que cambian de status y que de una u otra manera hacen contrastes con la mayoría pobre la cual es manipulada por liderazgos o vanguardias políticas en un escenario de desigualdades y urgencias sociales.

Así también, por otro lado, tenemos los orígenes de política y economía internacionales. En un mundo injusto socialmente y cerrado políticamente es factible que se incuben elementos de conflictos ideológicos internacionales. El enfrentamiento entre potencias, la llamada "guerra fría", se mueve en las sociedades en crisis, y Centroamérica era una sociedad en crisis. Socialismo vs. capitalismo en un pequeño mundo centroamericano.

Estos orígenes de la guerra civil en Centroamérica durante los años ochenta, crearon temores y preocupaciones en los países cercanos, geográficos o políticos. México y Estados Unidos en el Norte, Cuba en el Caribe, Colombia y Venezuela en el Sur, y

redondeando el panorama, los propios países centroamericanos territorialmente vecinos al conflicto: Honduras y Costa Rica en el caso de Nicaragua, y Honduras y Guatemala en el caso de El Salvador.

Viendo a Centroamérica como un escenario de la guerra fría, tendríamos entonces, el mapa de actores internacionales como sigue: Estados Unidos, Europa Occidental y América Latina, como Oeste y La Unión Soviética, Europa Oriental y Cuba como Este.

El conflicto centroamericano promovió temores de seguridad nacional importantes para países como México y Venezuela. Para México, como para otros países latinoamericanos, el problema centroamericano debía ubicarse en orígenes socio económicos y políticos y no como conflicto Este-Oeste. En una perspectiva estos países promovieron intensamente la solución pacífica y negociada de los conflictos, generando una importante contribución de apoyo al desarrollo político regional.

En la medida que los conflictos se intensificaron por la presencia masiva de equipos militares y asesores extranjeros, la solución pacífica promovida fue dependiendo de la voluntad de las potencias. Los acercamientos entre ellas (Estados Unidos y la entonces Unión Soviética), destinados a resolver los conflictos regionales (África, Medio Oriente y Centroamérica), indicaron un gran avance en el desarrollo de la pacificación en la región. Aún cuando los conflictos se vieron estimulados por las causas de confrontación ideológica internacional ya antes mencionadas y por los factores políticos internos, las soluciones conservaron un alto

contenido de intereses propiamente centroamericanos.

Esto fue debido principalmente, al proceso de socialización que por la vía de propuestas, realizaron los países de Contadora. Aunque las propuestas de Contadora no llegaron a ser aceptadas en su versión final, alimentaron la solución que los propios centroamericanos hicieron suya en las propuestas y acuerdos de Esquipulas. De éstos, a su vez, se derivaron los acuerdos nacionales negociados entre actores armados, como las negociaciones nicaragüenses entre los sandinistas y la contra y las del gobierno salvadoreño y los guerrilleros del FMLN. Estudiar este proceso de negociación en conflictos regionales es el objeto de mi tesis. Para ello analizaré los orígenes del conflicto armado, su internacionalización militar y política, la aparición de propuestas de solución negociada y las formas y contenidos de una negociación a nivel local.

Capítulo I  
LA CRISIS CENTROAMERICANA. UNA INTERPRETACION  
SOBRE SUS DISTINTAS CAUSAS.  
EL CASO DE NICARAGUA

La literatura sobre los problemas centroamericanos de las dos últimas décadas, es abundante. La caída del régimen de Somoza en 1979, y el ascenso de los sandinistas al poder, estimuló el interés de periodistas, intelectuales y académicos, por redescubrir la historia, la geografía y la política de una región de la que poco se hablaba años antes. De ese novedoso interés en las cuestiones centroamericanas, surgió un gran volumen de escritos, que van desde reportajes periodísticos, hasta importantes investigaciones académicas.

A pesar de esa abundante producción, la diversidad de enfoques sobre las causas de la crisis, fueron escasas. De hecho prevalecieron dos visiones respecto de los orígenes de la crisis. En la primera se concedía a las condiciones internas la responsabilidad de los acontecimientos; la segunda, concedía a los factores externos el mayor peso causal de los acontecimientos en la región.

De alguna manera, esas visiones reflejaban una tendencia a los intereses a favor, o en contra de la Revolución Sandinista: la visión internista justificaba el derecho a la existencia y consolidación revolucionaria; la visión externista, en contraste, la atribuía a una conspiración cubano-soviética, que debía ser

frenada, negándole legitimidad y autenticidad a los proyectos revolucionarios.

Durante los primeros meses, y en cierta medida, durante los dos primeros años desde el triunfo sandinista, prevaleció la visión de que la injusticia social, el subdesarrollo económico y la opresión política, eran las causas dominantes. Sin embargo, la temprana presencia de asesores cubanos, soviéticos y europeos del Este, el uso creciente del discurso antinorteamericano, acompañado de una tendencia militarizante, empezó a mover y a generar preocupaciones sobre las intensiones internacionalistas del sandinismo, creciendo así, la visión de los factores externos. Muy pronto el debate sobre las causas de la revolución fue rebasado por los hechos relacionados con la confrontación de tipo militar.

La aparición de fuerzas militares de resistencia al sandinismo en Nicaragua, y el incremento de las acciones guerrilleras en contra de los gobiernos de El Salvador y Guatemala, colocaron el plano de la cuestión centroamericana en un nivel de aceleradas tensiones internacionales.

Si bien este trabajo de tesis, está destinado a explicar como funcionan las soluciones políticas internacionales, en conflictos locales, considero conveniente exponer, de manera breve las dos visiones sobre los orígenes de la crisis. La razón para hacerlo así es, que metodológicamente hablando por definir a los distintos actores nacionales, quienes tendrán un papel relevante, tanto para la crisis, como para un desarrollo y posterior desenlace. Además, aunque las soluciones políticas en Centroamérica, tuvieron una

presentación muy intensa, como propuestas de países o grupos de países, estas solo pudieron tener lugar por medio de los actores nacionales; de tal manera que considero conveniente intentar una interpretación de la crisis, y a partir de ahí, ir explicando porqué fue posible una solución negociada en Centroamérica.

#### 1. ECONOMIA, SOCIEDAD Y POLITICA EN CENTROAMERICA

Edelberto Torres Rivas, uno de los sociólogos centroamericanos más distinguidos señala en su libro Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano, que después de la Segunda Guerra Mundial, los países centroamericanos iniciaron procesos de modernización agropecuaria, que modificaron a las viejas economías agrarias.<sup>1</sup> Aún cuando la modernización de las economías centroamericanas, afectaron de manera importante las formas de producción económica, algunos autores consideran que se trató de un crecimiento económico excluyente y desigual.<sup>2</sup> Lo que es importante resaltar para este análisis, es que el crecimiento y la modernización económica tuvieron como consecuencia la aparición y desarrollo de grupos sociales organizados, que empezaron a presionar por una liberalización política.

---

<sup>1</sup> Edelberto Torres Rivas. Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano. Ed. EDUCA, San José, Costa Rica, 1971.

<sup>2</sup> En esa dirección se apunta el libro de Román Mayorga Quiróz. El Crecimiento Desigual en Centroamérica, 1950-2000. El Colegio de México, México, 1983. También Donald Castillo Rivas Acumulación de Capital y Empresas Transnacionales en Centroamérica. Ed. Siglo XXI, México, 1980.

En casi todos los países, salvo en Costa Rica, esos períodos de crecimiento económico, ocurrieron bajo férreas dictaduras militares, que si bien crearon incentivos para la expansión de los negocios, impusieron de manera autoritaria, limitaciones a las libertades de expresión y organización política. En la mayoría de los casos, esas dictaduras militares, reprimieron todo intento de modernización política.

Las políticas nacionales de crecimiento y diversificación agroexportadora, se vieron fortalecidas en los años sesenta, con políticas de integración regional, en el marco de lo que se conoció como el Mercado Común Centroamericano. Así, y durante quince años, de 1960 a 1975, la economía centroamericana creció y se diversificó. (Ver gráficas 1 y 2)

Como lo muestra la gráfica 1, el PIB (Producto Interno Bruto per cápita), creció de manera significativa para todos los países de la región, siendo más evidente en los casos de Costa Rica y Nicaragua. Igual situación se advierte en la gráfica 2, que refleja un índice compuesto de seis indicadores, de los cuales resulta una jerarquía de desarrollo en el período de 1960 a 1975.

Por otra parte, el rápido crecimiento del comercio entre los países centroamericanos, facilitó un proceso de industrialización básico, que resultó novedoso para el desarrollo económico de una región tradicionalmente atrasada. Uno de los primeros efectos del crecimiento económico y la integración, fue el desarrollo de una infraestructura física, como instalaciones portuarias, carreteras, comunicaciones aéreas, sistemas de comunicación social, como radio,

televisión, un incremento sustancial en las estructuras de educación y salud.

Estas referencias de corte económico, comercio y de infraestructura física, son fundamentales para explicar el surgimiento y desarrollo de nuevos y modernos, aunque excluyentes y desiguales, sectores sociales, los que vendrían a encabezar nuevas demandas de orden político.

No quiero decir que estos fueron sectores con intenciones revolucionarias, o progresistas en términos políticos, sino, simplemente, de que son portadoras de nuevas condiciones sociales, que de no ser políticamente manejadas, habrían de convertirse en fuentes potenciales de conflictos políticos.

Me refiero de manera concreta, al hecho de que la economía agroexportadora, transforma la condición campesina tradicional, en una condición de campesino asalariado, con tendencia a organizarse en sindicatos de trabajadores agrícolas.<sup>3</sup>

En el caso de las industrias de integración, ocurrirá también un rápido desarrollo de organizaciones empresariales por un lado, y sindicales por el otro, que reflejarían intereses sociales diferenciados, no solo en la dicotomía tradicional obrero-patronal, sino también, en el interior de la clase empresarial y de la clase trabajadora. Ambos cambios de condición social, constituirían un mercado político más numerosos para los partidos políticos

---

<sup>3</sup>

En los los setenta, tiene lugar la organización de importantes sectores agrícolas u organizaciones similares, en prácticamente todos los países centroamericanos.

tradicionales, pero también para las nuevas corrientes políticas que no habían tenido en el pasado, oportunidades de desarrollo. Particularmente las tendencias Demócrata-Cristianas, Social-Demócratas, Socialistas, y otras tendencias liberales, que apenas habían tenido lugar en los viejos partidos tradicionales.

Además de estas nuevas configuraciones sociales, ocurrieron otros fenómenos de importancia crucial para la situación política: el incremento explosivo de la matrícula escolar de los niveles medio y superior, así como el ensanchamiento de las vías de ascenso social, que representaron los estudios militares en las academias de los ejércitos centroamericanos.

Visto lo anterior, no es difícil imaginarse que, a mediados de los años setenta, el cuadro social centroamericano, presentaba una dramática acumulación de demandas, frente a las cuales, los gobiernos autoritarios y militares, no ofrecían una respuesta satisfactoria. El cuadro de la crisis política estaba dibujado. La repentina aparición de crisis en las economías centroamericanas, particularmente luego del shock petrolero, que encareció dramáticamente los costos de producción y comercialización, en una región desposeída de recursos energéticos, angostó las posibilidades de seguir tapando los retrasos políticos con el crecimiento de la economía, y angostó también, los márgenes de gobernabilidad que las dictaduras militares tenían para responder a las demandas sociales. Huelgas, demandas estudiantiles callejeras, brotes de incorformidad empresarial, empezaron a lucir amenazantes, por ser más frecuentes y más numerosas.

## 2. EL CASO DE NICARAGUA

Como podemos observar en las gráficas 1 y 2, Nicaragua fue, exceptuando a Costa Rica, el país que creció más en la región centroamericana.

Como señala un estudio de autores sandinistas, "el grueso de la población activa nicaragüense, participaba permanentemente en distintos mercados, incluyendo el de la fuerza de trabajo",<sup>4</sup> además, "nos encontramos en el terreno del comercio exterior y del financiamiento bancario, con una economía, que muy tempranamente vivió un predominio de capitales relativamente concentrados, y donde se articulaban intereses nacionales y extranjeros. Por ejemplo, el grado de bancarización de la agricultura, y en general de la economía nicaragüense, era de los más elevados en América Latina antes de 1979".<sup>5</sup>

En esta misma dirección hay que destacar, que tanto la agricultura de exportación, como la del mercado interno, la ganadería y la misma industria, se alejan de un esquema de alta concentración de propiedades en pocas manos, ya que coexisten grandes, medianos y pequeños productores en esas actividades.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Baumeister Ineira Cuadra. "La conformación de una economía mixta: estructura de clases y política estatal en la transición nicaragüense", en José Luis Coraggio y Carmen Diana Dere (Ed.). La Transición Difícil. Ed. Siglo XXI, México, 1986, p. 287.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Precisamente en esa coexistencia, se encuentra una de las explicaciones de la resistencia a los proyectos de colonización y reforma agraria en el período de Somoza, pero también de resistencia a los proyectos de colectivización intentados por los sandinistas

Señalar que en Nicaragua había una economía mercantilizada, es importante para el análisis propiamente político. La población rural, no solo está en el mercado como asalariado o pequeño productor, sino también como pequeño propietario. No era en los años setenta un hambiente de tierras, sino, como dicen Baumeister y Veira, "demandantes de caminos y créditos".<sup>7</sup> En la producción de café, alimentos básicos (frijoles, maíz, frutas y legumbres), ganadería, la participación del campesino individual es muy alta. Esta condición fue creando un campesino que, como sujeto social, es muy distinto al campesino subordinado del tipo guatemalteco, el hondureño, y menos dependientes de los salarios, o menos proletarizados que el salvadoreño.

Ya desde los años cincuenta, el 60% de la población económicamente activa (PEA) nicaragüense era asalariada, contra el 35% en Guatemala, y el 37% en Honduras, estando solo Costa Rica arriba de Nicaragua, con el 66%. Esa tendencia se aceleraría en

---

posteriormente. Y explica también porqué no podría considerarse el caso nicaragüense como el un orden oligárquico pre-capitalista. Como dicen los autores sandinistas antes citados, la economía agraria, ganadera e industrial, aunque fuese pequeña y subdesarrollada se movía mediante sistemas de crédito bancario. Por ejemplo en 1973, la relación crédito agropecuario PIB, era de .35 para toda América Latina, mientras en Nicaragua alcanzaba a .64 en el mismo año. Una visión sobre el desarrollo nicaragüense, que insiste en que Nicaragua pre-sandinista, había rebasado el carácter oligárquico agrario de otras economías centroamericanas, en la de René Herrera, "Los antecedentes de la Victoria", Nexos, 1979.

7

Baumeister, op.cit., p. 289.

la década de los setenta.<sup>8</sup>

Si eso sucedía en las estructuras económicas y sociales agrarias, en las ciudades también operaba una transformación novedosa. La economía de exportación, particularmente la algodonera, que se expande desde los años cincuenta en la zona del Pacífico, fue arrasando las pequeñas rancherías, empujándolas hacia pueblos secundarios y ciudades medias: Ya desde los años sesenta, Nicaragua es el país más urbanizado de Centroamérica, con tasa que van del 19% en 1950 al 42% en 1966, y 54% en 1979.<sup>9</sup> Curiosamente, al mismo tiempo que ocurre el acelerado proceso de urbanización, ocurre también, que Nicaragua es el país centroamericano que, en el mismo período, amplía más su frontera agrícola. De 2.4 millones de hectáreas de uso agrícola en 1950, pasa a 3.9 millones en 1969, y a 5.0 millones en 1975, con un aumento relativo del 109%. Solo como comparación, ese aumento sería solo del 11% en Guatemala y en El Salvador.<sup>10</sup> Puesto de otra manera, mientras más crecen las poblaciones urbanas, más aumenta la producción y la diversificación agropecuaria, mejorando las condiciones de ingreso medio por habitante en el campo. El ingreso familiar agrícola promedio era en Nicaragua de \$902.00 dólares en 1963, frente a \$453 dólares en

---

<sup>8</sup> Véase PREALC-OIT, Cambio y Polarización Ocupacional en Centroamérica, EDUCA, Costa Rica, 1986, p. 168.

<sup>9</sup> Véase Román Mayorga Quiróz. El crecimiento Desigual en Centroamérica, op.cit., p. 11.

<sup>10</sup> Ibid., p. 50.

Guatemala y \$ 581 dólares en El Salvador.<sup>11</sup> El significado de esa condición campesina, era políticamente hablando, una menor disposición a la violencia, a las invasiones de tierra, y a la confrontación en general con el gobierno y los grandes propietarios.

En las ciudades, como antes dije, el crecimiento de las actividades urbanas, de tipo artesanal primero, y luego de tipo de servicios y empleos industriales, fomentó un mayor número de trabajadores incorporados en sindicatos. La disponibilidad de alimentos y productos agrícolas baratos, facilitó ese incremento de la población urbana, sin grandes presiones inflacionarias. Para todo el período de 1965 a 1972, los precios aumentaron en promedio el 3.3%,<sup>12</sup> y ya se consideraba que crecía mucho. Esta situación permitió que la organización de trabajadores en sindicatos no provocara graves preocupaciones o intensas represiones de parte de la dictadura de Somoza, puesto que las demandas se mantenían en los márgenes tolerables de una economía en crecimiento, con estabilidad de precios.

En las ciudades también el crecimiento de actividades de tipo empresarial, fue arrojando nuevas organizaciones empresariales, cuyos intereses giraban en torno a políticas de desarrollo, que el

---

<sup>11</sup> Véase CEPAL-FAO-OIT. Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural en Centroamérica. EDUCA, San José, Costa Rica, 1973, cuadro 19, pg. 72. Véase también Mayorga Quiróz, Op.cit. cuadro 18, pg. 47.

<sup>12</sup> Cit. por René Herrera Zúniga. Relaciones Internacionales y Poder Político en Nicaragua, El Colegio de México, México, 1991, pg. 135.

gobierno podía asimilar sin grandes tensiones. Distintos autores señalan que había una relación directa entre los grupos financieros y las actividades urbanas, siendo especialmente alta la tasa de crédito para las actividades urbanas. Es ya conocido, que en los años setenta, esa relación había consolidado prácticas modernas empresariales. Y lo más importante es, que la mayoría de los grupos empresariales urbanos eran, socialmente hablando, de "nuevo cuño". Harry Strachan, en su investigación sobre los grupos empresariales y las familias en Nicaragua, encontró que la mayoría de los negocios nuevos, establecidos desde los cincuenta en adelante, eran de propietarios de primera generación, mayoritariamente surgidos en los años cuarenta y cincuenta; en contraste con orígenes muy anteriores de los empresarios en Guatemala o en El Salvador.<sup>13</sup>

Al lado de estas estructuras económicas, agrarias y urbanas, ocurrió también, un notable incremento de población incorporada en los sistemas educativos, conformándose un visible fenómeno de integración social a nivel nacional. Consecuentemente con esta presentación de cambios en las estructuras económicas y sociales, se da el explosivo crecimiento de las matriculas estudiantiles. Siempre pensando en el significado que esto tiene en términos políticos, debemos anotar que la matrícula universitaria, pasa de 8,000 estudiantes en 1972, a 28,000 en 1979, haciendo del sector

---

<sup>13</sup> Véase Harry Strach. Family and Other Business Groups in Economic Development. The Case of Nicaragua. Praeger Pub. New York, 1976.

estudiantil, un campo fértil de activismo político.<sup>14</sup>

La relación entre matrícula universitaria y desarrollo de la clase media, era bien clara, como lo era el tipo de demandas estudiantiles. En el plan de gobierno de 1975 a 1981, se destinaban más gastos a la educación superior que a toda la educación media del país, en un claro esfuerzo gubernamental por tranquilizar a los jóvenes aspirantes a ingresar en las estructuras de clases medias profesionalizadas. Sin embargo serían los sectores estudiantiles, los que harían el papel más significativo en contra del orden establecido.

### 3. EL ESTALLIDO DE LA CRISIS REVOLUCIONARIA EN NICARAGUA

Todo el cuadro de cambios económicos y sociales que he pintado en las páginas anteriores, parecería decir que Nicaragua estaba lejos de ser el país atrasado, injusto socialmente polarizado, hambriento y desesperado por hacer estallar una revolución. Sin embargo, la revolución estalló y triunfó en 1979.

La tesis es de que la revolución estalla precisamente porque la sociedad nicaraguense se había transformado, se había diferenciado socialmente, y había crecido en sus perspectivas. Es decir, la sociedad nicaraguense, había producido un importante número de agentes de cambio social y económico, que no tenían ya cabida en un orden político restringido, familiarístico y

---

<sup>14</sup> Consejo Interamericano Económico y Social (CIES). Organización de Estados Americanos (OEA). "Situación, Principales Problemas y Perspectivas del Desarrollo Integral de Nicaragua". Washington, D.C., 1975, p. 86.

autoritario económica y social, aunque desigual, no se había acompañado de la modernización política.

En Nicaragua, los principales actores de la crisis entre 1975 y 1979, son los universitarios, los empresarios y las clases medias profesionalizadas. No son los campesinos, ni son los obreros quienes reclaman la revolución y el derrocamineto de la dictadura. En cambio, serán los miembros de la élite; y en un país pobre y desigual como Nicaragua, los universitarios son parte de la élite, quienes lanzarán la campaña en contra de Somoza. Las armas del sandinismo se desplazan entre un nutrido grupo proveniente de las familias de clase media y alta, logrando acercar a sus intereses ideológicos a importantes capas de la población nacional. Pero aquí está una de las claves que nos permitirá entender uno de los grandes problemas de la consolidación no alcanzada por el sandinismo: cada uno de esos sectores que se asociaron a ellos para la toma del poder en 1979, conservaron su autonomía y resistieron, durante diez años todo intento sandinista por eliminarlos del juego político. Los empresarios, los sindicatos social-cristianos, comunistas e independientes, no sólo conservaron su autonomía, sino que, mantuvieron vivo el argumento de su legitimidad política, por haber participado en la lucha contra Somoza, haciendo difícil la transición al socialismo, que los sandinistas procuraban, y aun mas, hicieron posible que existieran vínculos entre la resistencia político-social, interna con la resistencia armada que habría de desatarse en contra del sandinismo a partir de 1982.

No es el objetivo de este trabajo discutir o calificar el

carácter, que adquieren las luchas entre los distintos sectores de la sociedad nicaraguense, sino, señalar que la crisis nicaraguense, durante la existencia del régimen sandinista, tiene contenidos internos, tanto o mas importantes que el argumento unilateral que la agresión externa pretende imponer. Visto de otra forma, el problema de la guerra está referido a una complicada red de conflictos propiamente políticos, entre quienes pretenden llevar adelante un proyecto socialista, y quienes quieren mantener un proyecto que garantice la representación de todos los actores. A final de cuentas, un problema que no era difícil de producir, un alineamiento ideológico internacional típico de la guerra fría, o sea, de la confrontación Este-Oeste.

Yo sólo he querido en este capítulo, explicar la existencia de actores diversos en el desarrollo de los acontecimientos políticos. No solo porque explican las dificultades que tuvo el sandinismo para arraigarse en la población campesina, para forzar la eliminación de los sindicatos en las ciudades, y para eliminar a los sectores empresariales, así como doblegar a la iglesia católica, sino también, porque explican porque fueron estos sectores quienes al final forzaron al sandinismo a una negociación con la resistencia armada, de la cual habría de resultar la apertura política del régimen que llevaría a su derrota electoral en 1990.

Capítulo II  
LAS DIMENSIONES INTERNACIONALES DE LA CRISIS EN CENTROAMERICA.  
EL CASO DE NICARAGUA

1. EL CONTEXTO HISTORICO INTERNACIONAL. CENTROAMERICA Y LA SEGURIDAD ESTRATEGICA DE LOS ESTADOS UNIDOS.

Centroamérica, al igual que el Caribe, ha sido desde el siglo pasado, el punto de referencia de la expansión de los Estados Unidos. Conquistas territoriales en México, control de la ruta interoceánica en Panamá, y bases militares en Cuba y Panamá. Desde mediados, y hasta fines del siglo pasado, Estados Unidos enfrentó a los ingleses por el control de una ruta canalera en Nicaragua, país que habría de convertirse en uno de sus dolores de cabeza. Entre 1898 y 1932, los Estados Unidos intervinieron militarmente en diez naciones del área, un total de treinta y cuatro veces.<sup>15</sup>

Centroamérica ha sido, junto con México y el Caribe, la referencia básica de los intereses de seguridad nacional de los Estados Unidos. Esa seguridad ha servido para dos funciones estratégicas cruciales: provenir amenazas de poderes extra hemisféricos, y la de fortalecer las capacidades de Estados Unidos de poder global.<sup>16</sup>

Para servir a esas funciones, la estrategia de seguridad de Estados Unidos en Centroamérica y el Caribe, ha dependido

---

<sup>15</sup> Liisa North, "for Peace in Central America", Conference Report # 1, Canadian Institute of International Peace and Security, Ottawa, 27-28 sept., 1985, p. 4.

<sup>16</sup> David Ronfeldt. Geopolitics, Security and U.S. Strategy in the Caribbean Basin, Ram Cooperation, Santa Mónica, California, 1983, p. 7.

tradicionalmente de la aplicación de cuatro principios interconectados:

- 1) La cuenca de Centroamérica y el Caribe, debe ser segura para la presencia, el paso y el poderío de los Estados Unidos.
- 2) Culaquier potencia o poder hóstil extranjero, debe ser prevenido de no adquirir bases militares o instalaciones militares en el área.
- 3) Las luchas de poder internacional, deben ser excluidos de la región y los poderes extranjeros deben ser prevenidos de no desestabilizar países de la región.
- 4) Deben destinarse pocos recursos militares directos, para proteger los intereses norteamericanos, es decir, evitar una presencia militar permanente en los países de la región.

Estos cuatro principios explicados por Ronfeldt<sup>17</sup> no siempre han sido aplicados en la realidad, y en las últimas décadas han tenido algunas limitaciones; particularmente después del triunfo de la Revolución Cubana, y la presencia significativa del poder militar soviético en la isla. La famosa crisis de los misiles, en octubre de 1962, aunque confirmó los intereses de seguridad de Estados Unidos, con el retiro negociado de los misiles a cambio de no intervenir en Cuba, también confirmó los importantes lazos

---

<sup>17</sup> David Ronfeldt. Op.cit., p. 8.

cubano-soviéticos en un país cercano a los Estados Unidos.<sup>18</sup>

Por otra parte, los gobiernos europeos, han mostrado un activismo económico y comercial en los países de la región, y en ocasiones, los gobiernos europeos, particularmente en sus partidos políticos, adoptan posiciones opuestas a las de Estados Unidos.

A veces con un sentido de nacionalismo, los mismos países de la región, consideran que los intereses de seguridad de los Estados Unidos, se protegerían mejor, si Estados Unidos eliminara las barreras a los productos que esos países exportan. Los conflictos de intereses comerciales, limitan que los intereses de seguridad de Estados Unidos, sean compartidos por los países de la región.

Finalmente, una limitante a la aplicación de los principios de seguridad, se encuentra en el seno mismo de la sociedad norteamericana, como es el caso de la oposición a que Estados Unidos se involucre en conflictos del Tercer Mundo, debido al recuerdo de Vietnam.

Yo agregaría que hay dos temas nuevos, que de alguna manera afectan a esos cuatro principios tradicionales de la seguridad estadounidense en la región; la cuestión del narcotráfico, y la cuestión de las migraciones masivas, desde la región, hacia territorio estadounidense.

En relación al narcotráfico, diversos sectores de Estados Unidos, insisten en que el tráfico internacional de drogas, que

---

<sup>18</sup> El diario Miami Herald, ha estado publicando durante el mes de octubre de 1992, una serie de reportajes que revelan los compromisos contraídos durante la crisis de los misiles. Véase el Miami Herald, 18-21 oct., de 1992.

pasa por la región de la cuenca del Caribe, incluyendo en esta a Centroamérica y México, se ha convertido en una seria amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos. Al punto, que algunos consideraban que para combatirlo, se justificaba nada menos que la movilización plena de fuerzas armadas de Estados Unidos.<sup>19</sup>

Consecuentemente con esa visión, cada vez más compartida por la sociedad norteamericana, el Presidente Reagan, formuló un decreto el 8 de abril de 1986, en el que se declaró que el narcotráfico era una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos.

Las migraciones masivas de centroamericanos, hacia Estados Unidos entre 1950 y 1989, y las más recientes de haitianos (1992), constituyeron un serio problema para Estados Unidos, al punto que en el caso de los haitianos, el Presidente Bush emitió un decreto a mediados de 1992, ordenando la intercepción militar de barcos que transportaran haitianos, que buscaran refugio en las costas estadounidenses.<sup>20</sup>

A pesar de ese impresionante volumen de ayuda procedente de países occidentales anticomunistas, la situación política interna

---

<sup>19</sup> Véase Donald Mabry (ed.). The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security, Greenwood Press, New York, 1989, pp. 3-10. También véase los trabajos presentados en los reportes de las Conferencias de la Universidad de Miami, 1992.

<sup>20</sup> La acción del gobierno de los Estados Unidos, provocó un intenso debate público sobre el tema de los refugiados haitianos. Este debate puede ser seguido, sus detalles se encuentran particularmente en la prensa. Véase el Miami Herald de los meses de julio a septiembre de 1992.

nicaraguense, adquirió ribetes de inestabilidad. Los sectores sociales, que durante 1979 acompañaron al sandinismo en su lucha antisomocista, dieron clara muestra de que no estaban dispuestos a perder su autonomía frente al sandinismo.

En el capítulo anterior, hice una reseña, señalando los pesos específicos que cada uno de esos sectores, tenía en la economía y en la sociedad nicaraguense. Desde 1989, empezaron a notarse las luchas de poder interno, que afectarían el comportamiento de los países, frente al sandinismo. El 12 de marzo de 1980, apenas quince días después de la visita a Managua del Presidente López Portillo, cuando todavía no existía ninguna amenaza contrarevolucionaria armada, ni había llegado al poder en Estados Unidos el Presidente Ronald Reagan, la Dirección nacional del Frente Sandinista (FSLN), publicó en el Diario Barricada de Managua lo siguiente:

"El imperialismo norteamericano es indudablemente la cabeza de dirección de todas las acciones contrarevolucionarias en Nicaragua, y por lo tanto es nuestro enemigo fundamental, y el más peligroso de la humanidad".

La renuncia de Alfonso Robelo y Violeta Chamorro de la Junta de Gobierno; del Comandante Edén Pastora y de otros, como Arturo Cruz y Alfredo César, fue la resultante más visible de la temprana intensidad de las luchas de poder entre sectores moderados y radicales. Los sandinistas iniciaron una clara estrategia de traslado de las luchas de poder internas al exterior. La ubicación de Estados Unidos como "el enemigo fundamental y más peligroso de

la humanidad", dejaba poca duda de la estrategia sandinista. Como tampoco dejaba duda de que Estados Unidos aprovecharía las circunstancias para desatar una campaña diplomática entre sus aliados, destinada a advertir los peligros de la consolidación del sandinismo. Era obvio que esa campaña, sería especialmente dirigida a México, Venezuela, Costa Rica, y a algunos países europeos (España y Alemania), principales donantes económicos y promotores políticos del sandinismo.

Incapaces de resolver las luchas de poder, sin salirse del contexto nacional, los sandinistas cayeron en la trampa de la confrontación ideológica internacional, y colocaron sus aliados occidentales en una difícil situación.

## 2. LOS NUEVOS RETOS A LA SEGURIDAD DE ESTADOS EN EL TERCER MUNDO. EL CASO SANDINISTA

Entre 1974 y 1980, catorce nuevos Estados revolucionarios, emergieron en el Tercer Mundo. Nicaragua era uno de ellos.<sup>21</sup>

Desde el triunfo de la Revolución Cubana en 1959, no había ocurrido una victoria revolucionaria de corte guerrillero, y con intenciones abiertamente pro-soviéticas en América Latina. La experiencia de la Revolución Peruana de los militares de 1964, fue una experiencia de corte populista tradicional, como ocurrió

---

<sup>21</sup>

En esta lista se encuentran Granada, Vietnam del Sur, Angola, Irán, Afganistán, Zimbabwe, Mosambique, Cambodia, Etiopía, Somalia, Yemen, Guinea-Bissau. Véase Roger Burbach, "El Imperialismo Norteamericano y las Nuevas Sociedades Revolucionarias", en José Luis Coraggio y Carmen Diana Dere (Ed.), La Transición Difícil. Op.cit.

también con otros proyectos de populismos nacionales, como el de Panamá con Omar Torrijos.

El caso nicaraguense sería distinto. Los líderes sandinistas se habían formado en una larga experiencia revolucionaria ligada a Cuba, abiertamente antinorteamericana y disponibles, desde el comienzo de su régimen, a una alianza ideológica con el mundo socialista. Autores norteamericanos y europeos favorables al sandinismo, ubicaron desde el comienzo al proceso sandinista, como uno más de los países periféricos en transición al socialismo.<sup>22</sup>

La temprana presencia de asesores soviéticos, europeos, orientales y cubanos, el arribo masivo de equipo militar soviético, desde 1979 y el establecimiento de relaciones diplomáticas con los países socialistas, apertura de líneas aéreas con vuelos diarios La Habana-Managua, así como la residencia en Nicaragua de importantes contingentes de líderes revolucionarios, (chilenos, uruguayos, españoles, palestinos, etc.), dejaron ver que la Revolución Sandinista estaba dispuesta a alentar la idea de que había nacido una segunda Cuba en territorio continental americano.

---

<sup>22</sup>

Entre otros autores muy conocidos están Richard Lagen, Carmen Diana Dere, Roger Burbach, Barbara Stallings, Petter Marchetti, Carollee Bengelsdorf, Michael Lowy, John Saul, E. V. K. Fitzgerald, Maxime Molyneux, Xabier Gorostiaga, Armand Materlat. Todos ellos escribieron un solo volumen editado por José Luis Coraggio y Carmen Diana Dere, bajo el título La Transición Dificil, ya citado, en el cual sostienen, de manera inequívoca la tesis de la transición nicaraguense al socialismo, tesis que por razones tácticas, el propio gobierno sandinista, evitaba sostener en público.

Frente a esa declarada intención de retar a los Estados Unidos, aparecieron temores en los países centroamericanos vecinos e intranquilidad en las esferas políticas de gobierno que habían apoyado la caída de Somoza y el ascenso de los sandinistas al poder.<sup>23</sup>

En un primer momento, el mismo gobierno de los Estados Unidos, encabezado por el Presidente James Carter optó por dar un margen de prueba a las intenciones sandinistas. Confiando en las promesas que los sandinistas hicieron a países como Venezuela, Costa Rica y México, de que la revolución no estaría comprometida con Cuba y la Unión Soviética, Estados Unidos esperó el desenlace de los acontecimientos nicaraguenses durante el primer año. Actuando en esa dirección, autorizó créditos y ayudas al nuevo gobierno, iniciando lo que Piero Gleijeses llamó "un sendero inexplorado al buscar rápidamente un modus vivendi con los sandinistas victoriosos... la primera vez que el gobierno de Estados Unidos

---

<sup>23</sup> Honduras fue el país centroamericano en donde más hubo temor por su misma ubicación geográfica entre Nicaragua y El Salvador, lo que lo dejaba en una difícil condición de seguridad interna. Véase Guillermo Molina Chocafío, "Honduras, la Situación Política y Económica Reciente", en Donald Castillo Rivas (Comp.) Centroamérica Más Allá de la Crisis. Ed. SIAP, México, 1983, pp. 134-135. Entre los que apoyaron el ascenso de los sandinistas, México fue el más claro en advertir a los sandinistas, que debían manejar su proyecto en una vía distante de Cuba y de la confrontación Este-Oeste. En febrero de 1980, en un discurso en la plaza de la República de Managua, el Presidente López Portillo dijo: "frente a muchas salidas falsas, Nicaragua puede construir... una salida para el continente". Véase René Herrera y Mario Ojeda La Política de México Hacia Centroamérica (1979-1982), El Colegio de México, México, 1983, p. 56.

había tratado una forma justa de convivir con un régimen radical recién establecido".<sup>24</sup>

Junto con los Estados Unidos, otros países occidentales se lanzaron a una campaña de ayuda destinada a fomentar la moderación del régimen sandinista. Entre el 19 de julio de 1979 y febrero de 1982, Nicaragua recibió en concepto de ayuda económica un total de \$1,552.7 millones de dólares; una cantidad nada despreciable para un pequeño país centroamericano.

---

<sup>24</sup>

Véase Piero Gleijeses, "La política del Presidente Reagan en Centroamérica", en Donald Castillo Rivas (Comp.) op.cit., p. 303.

**Cuadro No. 1**  
**NICARAGUA: ORIGEN DE LA AYUDA ECONOMICA**  
 (en millones de dólares)

Concepto	Monto
<hr/>	
<b>Préstamos:</b>	<b>873.5</b>
<b>1. Organismos multilaterales</b>	<b>470.1</b>
Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	80.8
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)	102.1
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	189.1
Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)	20.0
FOCEM	40.0
Bancos Asociados al CEMLA	37.5
<b>2. Democracias industriales</b>	<b>195.9</b>
Estados Unidos (2)	117.6
República Federal Alemana	25.8
Holanda	37.5
Italia	5.4
Francia	10.0
<b>3. Países del Tercer Mundo</b>	<b>151.0</b>
Venezuela	25.2
México	25.8
Libia (3)	100.0
<b>4. Países socialistas</b>	<b>56.5</b>
Unión Soviética	18.0
Checoslovaquia	20.0
Bulgaria	18.5
<b>Líneas de crédito:</b>	<b>417.6</b>
<b>1. Democracias industriales</b>	<b>36.3</b>
Francia	8.8
Finlandia	2.5
España	25.0

<b>2. Países del Tercer Mundo</b>	<b>205.2</b>
México	65.4
Guatemala (4)	30.0
Honduras	25.0
Costa Rica	37.0
Argentina	2.8
Venezuela	2.0
Brasil	30.0
Perú	10.0
Taiwan	5.0
<b>3. Países socialistas</b>	<b>151.5</b>
República Democrática Alemana	82.0
Hungría	5.0
Checoslovaquia	10.0
Unión Soviética	50.0
Cuba	4.5
<b>4. Proveedores (Italia)</b>	<b>24.6</b>
<b>Donaciones:</b>	<b>261.6</b>
<b>1. Organismos</b>	<b>43.8</b>
Sistema de la ONU	16.0
Sistema de la OEA	2.2
Comunidad Económica Europea	21.0
Otras	4.0
<b>2. Democracias Industriales</b>	<b>92.0</b>
Canadá	4.8
Estados Unidos	20.3
Holanda	13.5
República Federal Alemana	6.0
Suecia	15.0
España	12.2
Otros	10.2
<b>3. Países del Tercer Mundo</b>	<b>63.8</b>
México	43.0
Venezuela	6.0
Panamá	10.2
Argentina	3.6
Otros	1.0

4. Países socialistas (5)	62.0
Cuba	42.1
República Democrática Alemana	10.2
Unión Soviética	8.0
Otros	1.7

-----

**T o t a l** (Préstamos + Líneas de crédito + Donaciones)      1,552.7

-----

1. Asistencia recibida del 19 de julio de 1979 al 11 de febrero de 1982.
2. Del total de los 117.6 millones de dólares en préstamos norteamericanos durante la administración Carter, 45 millones eran "special support funds", con condiciones de pago sumamente blandas, y usualmente reservados para sus aliados más cercanos.
3. Es interesante notar que el préstamo con Libia tuvo un solo desembolso: sin embargo éste se vence cada seis meses, y cada seis meses el mismo se vuelve a renovar.
4. El Banco Central de Guatemala, bajo las presiones de los empresarios, le extendió una línea de crédito a Nicaragua por 30 millones de dólares para financiar las importaciones guatemaltecas.
5. En el caso de los países socialistas, las donaciones fueron totalmente en especie.

**Fuente:** División Planificación, Estudios y Control, Fondo Internacional para la Reconstrucción, 1982.

### 3. LOS DILEMAS DE LA RADICALIZACIÓN O LA MODERACIÓN EN SOCIEDADES REVOLUCIONARIAS DEL TERCER MUNDO.

A una crítica que hiciera René Dumont, socialista francés, sobre las tendencias militarizantes de los revolucionarios, Petter Marchetti, uno de los radicales influyentes en el sandinismo dijo, que la militarización del sandinismo era más propicia y correcta, pues era un requisito imprescindible de la transición al socialismo. "El socialismo se desarrolla en dialéctica con su enemigo imperialista, y la primera fase de esta dialéctica es militar, no solamente antes de la toma de poder, sino sobre todo, después, cuando se trata de generar nuevas relaciones sociales... la guerra entonces, es el contexto en el cual el socialismo nace y tiene que desarrollarse. Es necesario tomar esto en cuenta para cualquier análisis serio de la participación popular en las sociedades del Tercer Mundo".<sup>25</sup>

Los sandinistas así lo hicieron, el ejército y no la fábrica sería la escuela primaria de la política socialista sandinista. La idea de una guerra patriótica, veía que el ejército tenía que ser el modelo de la sociedad futura.

Para los sandinistas, la guerra no solo sería la escuela primaria de sus pretensiones socialistas, sino también, la referencia ideal para resolver sus problemas faccionales. En la guerra encontraron solución temporal a sus propias luchas de poder

---

<sup>25</sup>

Petter Marchetti "Guerra, Participación Popular y Transición al Socialismo", en José Luis Coraggio y Carmen Diana Dere (Ed.), op.cit., p. 101.

entre tendencias y facciones, tradicionalmente en conflicto, y solo unificadas tácticamente para la toma de poder.<sup>26</sup>

Aún cuando en 1981, con el ascenso de Ronald Reagan a la presidencia de los Estados Unidos, parecía que los tiempos del repliegue americano, después de vietnam, estaban llegando a su fin; las condiciones internacionales en general, no eran tan favorables a una acción militar norteamericana en Nicaragua. La aparición de grupos armados contrarevolucionarios, en pequeña escala, encajaba bien en la estrategia sandinista de poner en movimiento a sus flamantes fuerzas armadas, confiando en que la guerra no escalaría mas allá de sus propios intereses: movilizar a la población (servicio militar obligatorio), movilización internacional a su favor; desviar hacia la guerra las tensiones internas entre sus facciones y fortalecer las medidas de control y seguridad necesarias para frenar las presiones autonomistas de los empresarios, los sindicatos no sandinistas, el activismo de partidos, y el discurso moderador de la iglesia. En otras palabras, usar el escenario de la guerra para consolidar su proyecto revolucionario, pero las cosas no salieron así:

- a) Los Estados Unidos aumentaron su respaldo a los grupos armados;<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> René Herrera Zúniga, "Nicaragua: The pitfalls of a Negotiated Transition". North south Center. University of Miami. Miami, Fla., octubre, 1992.

<sup>27</sup> La primera ayuda a la Contra, se autorizó en forma encubierta, el 29 de diciembre de 1981, se aplicó hasta en 1982, cuando los combatientes de la Contra se estimaban en 800 hombres. La ayuda aprobada por los Comités de Inteligencia del Congreso, fue por \$19

- b) Los empresarios resistieron las políticas, y permanecieron en actividades económicas, defendiendo su autonomía;<sup>28</sup>
- c) Los sindicatos independientes, resistieron las políticas de sindicalización forzada en la Central de Trabajadores Sandinistas;<sup>29</sup>

---

millones de dólares. En diciembre de 1982, ese monto fue renovado, los combatientes llegaron a ser 2,500. El 18 de noviembre de 1983, las Cámaras aprueban \$24 millones de dólares en forma pública, y el número de combatientes había crecido a 8,500. En 1984, el 8 de noviembre se aprueban \$14 millones, los combatientes llegaron a ser 14,500. En 1985, el 19 de diciembre, se aprobaron \$24 millones en ayuda humanitaria, los combatientes eran 17,000. En 1986 el 30 de octubre, \$100 millones de dólares, habiendo 17,700 combatientes. En 1987, \$8 millones y 18,000 combatientes. Para 1988, \$17.7 millones, luego de realizadas las negociaciones entre la Contra y los Sandinistas, en marzo, en Sapoá. En marzo de 1989, se dieron \$27 millones por ayuda humanitaria. Para mayores detalles véase Jaime Morales Carazo La Contra. Ed. Planeta. México, 1989, pp. 173-191.

<sup>28</sup> Los empresarios mantuvieron una alianza táctica con un sector de los sandinistas, por medio de lazos familiares. Tuvieron el argumento de que habían participado en la lucha en contra de Somoza, no abandonaron el país y neutralizaron constantemente las políticas más radicales del sandinismo. Véase una colección de argumentos de la empresa privada en los años del sandinismo, en Enrique Bolaños, Discurso. Managua, 1989.

<sup>29</sup> Los sindicatos social-cristianos y comunistas eran los más fuertes en la época de Somoza, pero no respaldaron la lucha armada del FSLN. Cuando este llegó al poder en 1979, el líder de los sindicatos comunistas fue encarcelado y humillado por los sandinistas. Los trabajadores sindicalizados en las organizaciones social-cristianas y comunistas, fueron forzados a inscribirse en la nueva Central de Trabajadores Sandinistas (C.T.S.), o perdían sus empleos. Pero los trabajadores resistieron, los sandinistas suspendieron el derecho de huelga, los trabajadores continuaron resistiéndose y en 1984, el Comandante Tomás Borge, anunció que se suspendía la sindicalización forzada. Esto hizo que una de las demandas constantes de la contra, fuese la libertad sindical irrestricta, y el

- d) La iglesia reclamó con vigor sus derechos institucionales;<sup>30</sup>
- e) La población joven evadió el servicio militar, en una masiva huida hacia el exterior;<sup>31</sup>
- f) Los campesinos independientes, como los pequeños propietarios que residían en las zonas de operaciones militares, fueron desplazados por la fuerza, huyendo muchos de ellos hacia las fronteras de Honduras y Costa Rica;<sup>32</sup>
- g) Los países vecinos, lejos de reaccionar con políticas

---

derecho a la huelga. Véase René Herrera Zúñiga, "The Failure of Negotiated Transition", *op.cit.*

- 30 El sandinismo no apoyó una supuesta "Iglesia popular", para deshacerse de los compromisos constitucionales que tenía con la iglesia católica, que en la persona del Cardenal Miguel Ovando y Bravo, había respaldado abiertamente la lucha en contra de Somoza. Los somocistas llegaron inclusive a decirle "el comandante Miguel", por sus notorias conexiones con los sandinistas. La campaña en contra de la iglesia fue sucia y alcanzó ribetes dramáticos con la visita de Juan Pablo II.
- 31 Se calcula que 700 mil nicaraguenses huyeron del país entre 1981 y 1988 hacia los países vecinos y Estados Unidos, cuando la población de Nicaragua era solo de 3 millones. Un buen número de esos migrantes eran jóvenes entre los 10 y 25 años, y la razón fundamental era evadir el servicio militar obligatorio. Entre 1984 y 1986, la guerra llegó a sus niveles más altos; la mayoría de los muertos eran jóvenes del servicio militar, esto fomentó la evasión masiva y explica el alto volumen.
- 32 Los sandinistas decidieron dos políticas que afectaron dramáticamente su relación con los campesinos: la primera, expulsar campesinos de su lugar de origen, para evitar que se convirtieran en base social de la contra; en segundo, forzar su cooperación en el sistema de cooperativas y granjas estatales, muchas de ellas militarizadas, en ambos casos, los sandinistas ignoraron el carácter individualista, y el apego del campesino a sus lugares de origen. El 90% de los 18,000 hombres de la contra entre 1984 y 1989, eran campesinos independientes, pequeños propietarios y finqueros.

autoritarias y militaristas, confirmaron el traslado de gobierno, de manos militares a civiles, por medio de elecciones abiertas, la mayoría de las cuales fueron ganadas por partidos políticos, que habían estado excluidos en el pasado.<sup>33</sup>

De tal manera, si los sandinistas creyeron que la guerra servía para consolidarse en Nicaragua, aplastando a sus enemigos internos, y para generar oleadas revolucionarias en los países vecinos, la historia salió al revés. Ni pudo destruir a sus contrarios, ni los países vecinos cayeron en manos de gobiernos revolucionarios. La guerra empantanó el proceso político iniciado con la caída de Somoza y arrastró a Nicaragua y Centroamérica en general a un punto de confrontación internacional que alarmó a los más variados sectores políticos internacionales.

---

<sup>33</sup> Después del triunfo sandinista de 1979, hubo elecciones en Guatemala, Honduras y El Salvador, ganando en todos ellos candidatos civiles. En El Salvador, Napoleón Duarte; en Guatemala Vinicio Cerezo, ambos social-cristianos. Sus partidos habían sido excluidos en el pasado. En Honduras, el Presidente Suazo Córdoba, también civil, confirmó la tendencia de los gobiernos civiles en Centroamérica. Los tres fueron sucedidos mediante elecciones generales, también por civiles pertenecientes a otros partidos. Es decir, esos países reaccionaron al sandinismo, abriendo sus procesos políticos en vez de reforzar gobiernos militares.

Capítulo III  
LA REGIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO Y LAS  
PROPUESTAS INTERNACIONALES.

**1. EL INCREMENTO DE LA GUERRA EN CENTROAMÉRICA Y LAS PRIMERAS BATALLAS DIPLOMÁTICAS INTERNACIONALES.**

Durante la celebración del primer aniversario de la Revolución Sandinista, desfilaron camiones W-50 de Alemania oriental, baterías antiaéreas soviéticas ZPU, misiles tierra-aire SAM-7 y lanza granadas RPG-7, también soviéticas.<sup>34</sup>

En la celebración de 1981, los sandinistas dejaron ver tanques soviéticos T-54 y T-55, que por primera vez llegaban al Continente Americano. Igualmente mostraron los misiles tácticos SS-11 y SS-12, comprados a Francia, y que junto a los misiles antitanques soviéticos AT-1 Snapper y AT-3 Sagger, y lanza cohetes BM-21, para artillería de 122 mm., y los cañones D-20 de 152 mm., dejaban a la vista una clara voluntad sandinista de instalar tempranamente en el país, modernos equipos militares soviéticos. Cinco meses después, en diciembre de 1981, el Comité de Inteligencia del Congreso de los Estados Unidos, aprobó gastos encubiertos por \$19 millones de dólares, para acciones destinadas a responder lo que Estados Unidos llamó "la amenaza soviética en Nicaragua".

El 26 de marzo de 1982, se reprodujo un documento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con la Declaración de la delegación de Cuba, en la que reconocía que había aceptado, a

---

<sup>34</sup> Cit. por Rudolph J. D. (Ed.) Nicaragua: A Country Study. The American University, 1982, pp. 101, 206.

invitación de Nicaragua, el envío de asesores militares, asesores de inteligencia militar e instructores civiles a Nicaragua.<sup>35</sup>

El gobierno de Estados Unidos, reaccionó señalando que con la presencia cubana soviética, búlgara y de Alemania del Este el problema centroamericano se convertía en un problema Este-Oeste, y manifestó que parte de las armas que Nicaragua había recibido del bloque soviético, estaban siendo trasladadas a El Salvador.<sup>36</sup> Inmediatamente después, Estados Unidos anunció un incremento sustancial en la ayuda militar a Honduras y a El Salvador, así como el envío de asesores militares norteamericanos a ambos países empezando también, el flujo de ayuda a la contra, para acciones desestabilizadoras del sandinismo.

Durante 1981, las guerrillas salvadoreñas lanzaron importantes ofensivas en contra del Ejército de ese país; en Guatemala, las guerrillas mostraron una renovada capacidad de ataque, que el Gobierno respondió con una intensa represión en las zonas rurales. Cuarenta mil guatemaltecos, se refugiaron en territorio mexicano, huyendo de las operaciones militares, sumándose a más de trescientos mil centroamericanos, especialmente salvadoreños y

---

<sup>35</sup> Véase U.N. Security Council Document S/PN/2337, march 26', 1982, pg. 52. Cit. for Jozef Gold Glad and Victor Millan, The Honduras-Nicaraguan Conflicts and Prospects for Arm Control in Central America. SIPRI Year Book, 1984, Stockholm, Sweden, p. 523.

<sup>36</sup> Ibidem.

nicaragüenses, en huida hacia los Estados Unidos, vía México.<sup>37</sup>

Para mediados de 1981, el cuadro de guerra en Centroamérica, ya era grave; pero todo indicaba que apenas empezaba a ponerse en acción. Un indispensable montaje de poderío militar soviético-cubano en Honduras y en El Salvador, así como una oleada de varios cientos de miles de refugiados, colocaron a México en medio de una tormenta.

En agosto de ese año, México sintió que el conflicto estaba llegando a sus propias fronteras, y pensó que podría frenar la escalada de violencia, llamando a una solución política en El Salvador. Para ello consideró que era conveniente reconocer a las fuerzas guerrilleras salvadoreñas como fuerzas representativas, con legitimidad para participar en negociaciones con los demás actores del conflicto salvadoreño. Recogía así una previa sugerencia hecha en Washington, por el Arzobispo Rivera Damas, en enero de 1981.<sup>38</sup> En esa óptica el gobierno de México, expidió en el seno de las Naciones Unidas, el 28 de agosto de 1981, un comunicado conjunto con Francia, el que fue rápidamente condenado como intromisión en los asuntos internos y ofensivo para la tradición interamericana,

---

<sup>37</sup> Sobre las migraciones centroamericanas vía México, véase Sergio Aguayo, El Exodo Centroamericano. Consecuencias de un Conflicto. SEP, México, 1985.

<sup>38</sup> Véase Manuel Chavarría, "Las Relaciones entre El Salvador y México", en Mario Ojeda (Comp.), Las relaciones de México con los países de América Central. El Colegio de México, México, 1985.

por ser expedido con una potencia extracontinental,<sup>39</sup> Venezuela reaccionó vigorosamente en contra del comunicado franco-mexicano, logrando la firma de lo que se llamó "La declaración de Caracas", suscrita por los países andinos, y respaldada, aunque no firmada, por un numeroso grupo de países latinoamericanos, entre ellos, Brasil, Argentina, República Dominicana y Costa Rica.<sup>40</sup>

Junto a las batallas militares en Centroamérica, el comunicado franco-mexicano, daba inicio a las batallas diplomáticas que habrían de caracterizar la doble tensión político-militar internacional, alrededor de Centroamérica desde 1981. A partir de 1982, junto a los comunicados de guerra en Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala y Costa Rica, aparecían los comunicados políticos internacionales, llamando a una solución negociada del conflicto. Las dos guerras, la militar y la diplomática, ocuparon las políticas exteriores de los más diversos gobiernos, organismos y partidos políticos internacionales (Internacional Socialista, Internacional Liberal, Internacional Demócrata-Cristiana), iglesias y una variada gama de asociaciones civiles.

Centroamérica estaba en el centro de la tormenta entre Este y Oeste, y así permanecería hasta comienzos de la década actual.

---

<sup>39</sup> Véase Mario Ojeda (comp.) Las relaciones de México con los países de América Central. op.cit., p. 23.

<sup>40</sup> Véase Manuel Chavarría, "Las relaciones entre El Salvador y México", op.cit., pp. 99-103, también Bruce Bagley, "Regional Powers in the Caribbean Basin: México, Venezuela and Colombia", Occasional Paper No. 2, SAIS, The John Hopkins University, 1983, p. 120.

## 2. LA GUERRA EN CENTROAMÉRICA Y EL REALINEAMIENTO EN LA POLÍTICA EXTERNA NORTEAMERICANA

Los sandinistas dijeron responder a la agresión norteamericana, y los norteamericanos, dijeron responder a la amenaza soviética. ¿Quién comenzó primero? aunque fuese importante tener la respuesta correcta, lo que importaba a mediados de 1982, era cómo frenar la guerra. Para un bando, la respuesta estaba en la consolidación de la Revolución Sandinista y los triunfos de nuevos Estados revolucionarios en el resto de Centroamérica; para otro bando, en el derrocamiento del sandinismo y el aplastamiento de las guerrillas en El Salvador y Guatemala. Un tercer bando planteaba la eliminación de la amenaza soviética, mediante la desmilitarización sandinista, el establecimiento de acuerdos de seguridad mutua entre los países centroamericanos, que llevaran a la reducción de sus respectivos ejércitos y a entendimientos políticos a nivel interno de cada país. Las diferentes visiones del problema centroamericano, respondían de alguna manera a una falta de claridad de la política norteamericana.

De 1975 a 1979, las políticas norteamericanas hacia los gobiernos revolucionarios del Tercer Mundo, habían sido erráticas y algo contradictorias. El sentimiento popular en Estados Unidos contra el involucramiento en otra guerra, hacía difícil una reacción firme para responder a los desafíos revolucionarios.<sup>41</sup> El comportamiento de Carter en relación a los sandinistas, terminó por

---

<sup>41</sup> Roger Burbach, *op.cit.*, p. 365.

alentar en estos y en sus aliados soviético-cubanos, la percepción de que una rápida consolidación revolucionaria en Nicaragua y en el resto de Centroamérica era posible, sin la intervención de Estados Unidos. Particularmente porque Estados Unidos demostraba temor de entrar en una guerra gradual, que sería rechazada por la población norteamericana, debido a la experiencia de Vietnam. Los sandinistas se lanzaron a una rápida campaña de organización militar y alianza con los soviéticos confiados en esta perspectiva. Las reacciones norteamericanas, incluyendo la primera aprobación de recursos de apoyo a la contra en 1981 y los avances de la guerrilla en El Salvador y Guatemala, pareció darles la razón. Sin embargo, los hechos posteriores demostraron que aquella era una interpretación equivocada de la política norteamericana por un lado, y de las capacidades soviético-cubanas por el otro.

Como señala Purbach "el punto de vista general de la política centroamericana es que, con el advenimiento de la administración Reagan en 1981, la política estadounidense pasó de unos esfuerzos por alcanzar un arreglo con gobiernos revolucionarios, a una confrontación abierta. Pero esa es una mala interpretación de la historia, pues en 1979-80, en el preciso momento en que se estaban elaborando los acuerdos con Nicaragua, la administración Carter revirtió el proceso de apertura hacia los gobiernos revolucionarios del Tercer Mundo".<sup>42</sup> Y es que los sandinistas, con sus acelerada actitud pro-soviética, habían alertado a los Estados Unidos. El

---

<sup>42</sup> Roger Burbach, op.cit., p. 367.

mismo Carter abandonó su intento de cacomodo con Casro, se desilusionó con los sandinistas, y hecho mano de las bases legales para poner fin a la ayuda de Estados Unidos para el gobierno de Nicaragua. Pero había que batirse todavía en contra de muchas resistencias, para justificar plenamente que los intereses estadounidenses estaban en juego en Nicaragua. De tal manera, que aún cuando la llegada de Reagan a la Presidencia, movilizó los sentimientos anticomunistas a favor de su política en contra de los sandinistas, tardó casi tres años (1981-84) en lograr una mayoría en respaldo a su política. Una mayoría siempre incierta, vacilante, y costosa políticamente.

De alguna manera, la temprana aparición de esfuerzos diplomáticos para la solución política de los conflictos en El Salvador y Nicaragua, afectaron la política del consenso de Estados Unidos alrededor de la posición de Reagan. Si bien el comunicado franco-mexicano había irritado a los Estados Unidos y a un buen número de países latinoamericanos, había sentado la primeras bases para una amplia movilización internacional en favor de la paz. En febrero de 1982, México y Venezuela se acercaron nuevamente para insistir en una fórmula conjunta de pacificación. México hizo consultas con Estados Unidos y Cuba, llegando inclusive a conseguir un encuentro directo entre el Vicepresidente de Cuba, Carlos Rafael Rodríguez, y el Secretario de Estado norteamericano. Alentado por ese encuentro e iniciándose en una discreta actitud crítica frente a los sandinistas, el Presidente mexicano viajó a Managua, para presentar públicamente una propuesta de solución a los problemas

del área; que incluía una negociación en Nicaragua, una en el Salvador, y una entre Cubay y los Estados Unidos. Todo esto con el ánimo de liberar a la región centroamericana de la confrontación Este-Oeste. Pero México era entonces un país que se encontraba en una drástica crisis económica, y necesitaba de socios para poder continuar con su gestión internacional.<sup>43</sup>

Mientras la guerra se hacía más aguda en Nicaragua y aumentaban los riesgos de enfrentamientos entre los Estados centroamericanos, los distintos actores internacionales de la crisis, sufrían al mismo tiempo serias dificultades en sus circunstancias nacionales. Cuba enfrentaba un ambiente internacional desfavorable, debido a lo que Castro llamaba "cambios internacionales en la co-relación de fuerzas".<sup>44</sup> La Unión Soviética, lucía menos inclinada a seguir apoyando las guerras de liberación el Tercer Mundo y no se veía dispuesta a darle un cheque en blanco a Cuba, para sus acciones en África y Centroamérica. La situación económica interna en la Unión Soviética se veía deteriorada, con poca capacidad para responder con rapidez al reto norteamericano de "la guerra de las galaxias", promovida por Reagan desde su ascenso al poder en 1981. La urgencia de reformas soviéticas, para mejorar la economía y la administración del Estado, se trasladó en formas de presiones hacia Cuba.

---

<sup>43</sup> Mario Ojeda, Las Relaciones de México con los países de América Central, op.cit., pp. 28 y 29.

<sup>44</sup> Edward González and David Ronfeldt, Castro, Cuba and the World. RAM Corporation. Sta. Mónica, California. 1986, p. XII.

Cuba leyó los acontecimientos soviéticos como negativos a sus proyectos y creyó que debía apurar la consolidación de su influencia en Centroamérica, para tratar de mejorar su capacidad de negociación, tanto frente a la Unión Soviética, como frente a los Estados Unidos.

Otros acontecimientos en el Tercer Mundo, también eran desfavorables al liderazgo cubano. La crisis revolucionaria en Irán, Afganistán y en el Medio Oriente, estaban dando lugar a la aparición de la presencia carismática de líderes con recursos propios e ideologías ajenas al Marxismo-Leninismo, era el caso del Fundamentalismo Islámico en el Medio Oriente, bajo la dirección de líderes como el ayatola Khomeini en Irán, y Mohamar Khaddafi en Libia, así como los movimientos revolucionarios en Afganistán. Al mismo tiempo la presencia cubana en África, era cada vez más resistida, haciéndola más costosa en términos de bajas cubanas.<sup>45</sup>

Así, mientras la guerra crecía en Centroamérica, sus más variados gestores de uno y otro bando, parecían tener serias dificultades. Era entonces, una guerra muy extraña: crecía en un pantano. Reagan, decidido, no encontraba sin embargo un consenso interno para su política; la Unión Soviética, indecisa, quería aumentar su capital político en África y Centroamérica, pero carecía de recursos para mantener la iniciativa; Cuba aceleraba sus posiciones en Nicaragua y Centroamérica, pero se exponía cada vez más a una reacción norteamericana; México se desesperaba por la

---

<sup>45</sup> Edward González, op.cit., pp. 101 y 104.

guerra de sus vecinos, pero la crisis económica, cada vez más profunda, le restaba agilidad diplomática; Venezuela, más conservadora, se distanciaba en sus intereses centroamericanos; los gobiernos centroamericanos soportaban la presión político-militar en una mezcla de militarización creciente y políticas electorales aperturistas. En el país de origen de la crisis, Nicaragua, la guerra y la política eran cada vez más difíciles para el sandinismo, la oposición interna crecía, la economía se deterioraba y la incertidumbre producía masivas oleadas de emigrantes.

Por todas partes se observaba que era una crisis creciente, sin señales más o menos clara de hacia donde iba en términos futuros. Esta característica de empantamiento, conforme a la cual todo va en movimiento, pero sin destino, se prolongó durante 1982, 83 y 84.

En diciembre de 1983, el gobierno de Reagan, pareció encontrar el consenso interno que requería para impulsar su estrategia de contención soviética en Centroamérica y el Caribe.

La aprobación por \$24 millones de dólares a la contra, por primera vez se convertía en ayuda pública, poniendo fin a las ayudas encubiertas. Sería, en embargo, un consenso frágil, pues el año siguiente, en 1984, se impondrían tantas limitaciones a la ayuda pública, al punto que estas llegarían a estar constantemente bloqueadas, por medio de una serie de mecanismos burocráticos. solo entre 1984 y 1985, el tema de la contra provocó veintiocho sesiones de las cámaras estadounidenses, unos días aprobando, otros desaprobando, para llegar siempre a situaciones de compromiso entre

Republicanos y Demócratas. ¿Porqué no había consenso en la política estadounidense?. Para responder, es conveniente retomar la discusión de páginas anteriores sobre los realineamientos de la política exterior de los Estados Unidos.

Como señalan algunos analistas de política exterior mexicana, las condiciones de 1980, eran muy distintas de las de 1960, cuando triunfó la Revolución Cubana. ¿Cuáles eran esas condiciones distintas?

En primer lugar, los adversarios de Estados Unidos eran más poderosos que en el pasado. Los soviéticos tenían presencia naval en el Caribe. Los cubanos con un ejército de 227 mil hombres, y más de 200 aviones MIG'S, incluyendo los más modernos. Las guerrillas aplicaban una estrategia revolucionaria más sofisticada capaz de involucrar a sectores internos, que en décadas anteriores eran abiertamente conservadores (iglesia y empresarios). En segundo lugar, la oposición externa a la política de Estados Unidos, había crecido luego de su retiro de Vietnam. La iglesia católica, lucía dividida entre una iglesia radical-popular y una iglesia conservadora-institucional. Los europeos, tanto socialistas, como demócrata-cristianos, habían adquirido presencia en el Caribe, sustentándose una bandera política nada pro-norteamericana, (esto confirmaría el comunicado franco-mexicano de 1981).

Los países más grandes de América Latina, poseedores de recursos energéticos, como Venezuela y México, se inclinaban a jugar políticas regionales, disidentes de la de Estados Unidos.

En tercer lugar, el medio que los norteamericanos sentían con la presencia soviética en Cuba, veinte años antes, se había diluido. Mucho norteamericanos creían ahora que los soviéticos en Cuba, y las guerrillas en Centroamérica, no amenazaban la seguridad de los mares (Panamá), lucía obsoleto tecnológicamente hablando, particularmente por el poderío nuclear, tanto de los Estados Unidos, como de la Unión Soviética, y las guerrillas aparecían luchando contra gobiernos impopulares y represivos, por lo que lucían moralmente menos condenables.

En cuarto lugar, la sociedad norteamericana, unida frente a la amenaza de Cuba, lucía ahora dividida. Cientos de grupos de solidaridad con Nicaragua y El Salvador, se desarrollaban en universidades, iglesias, grupos intelectuales, para dar apoyo y recursos materiales a las guerrillas, que la política gubernamental pretendía combatir. Cientos de miles de refugiados centroamericanos en territorio norteamericano, inspiraban las campañas de rechazo a la política gubernamental.

Por todas estas razones, era difícil encontrar una política de consenso para enfrentar la revolución en Centroamérica.<sup>46</sup>

El informe de la Comisión Kissinger sobre Centroamérica ayudó en 1984 a promover el consenso, pero al mismo tiempo dejó abierta

---

<sup>46</sup> Véase Brian Michael Jenkins. New Modes of Conflict. RAM Corporation. Sta. Monica, California, 1983; and Cesar Sereseres, Military Politics, Internal Warfare, and U.S. Police in Guatemala. RAM Corporation, 1985; Edward González, Brian Michael Jenkins, David Ronfeldt, Cesar Sereseres. U.S. Policy for Central America. A Brifin the Ram Corporation, 1984.

la posibilidad de acuerdos negociados de la guerra, que disminuyeran los riesgos de la intervención directa de los Estados Unidos tenía pocas opciones de consenso. De ahí que tuviese que jugar simultáneamente en una política de dos vías. Por un lado, aumentar los recursos para que los propios países centroamericanos, mejoraran su capacidad militar defensiva, como lo demuestra la gráfica anterior, y por otro, utilizar la vía diplomática que terceros países promovían, para hacer sentir y dar a conocer sus intereses. Esta estrategia, que no ofrecía resultados en el corto plazo, terminó por no dar sus frutos. Por un lado subían los costos de la guerra para los sandinistas, los soviéticos y los cubanos, sin tener que involucrarse directamente en una intervención, y por otro lado, obligaba a los buscadores externos de la paz (Contadora), a incorporar cada vez más en sus propuestas, los intereses de Estados Unidos.

Como veremos en el siguiente capítulo, las propuestas de pacificación de México, la presencia de fuerzas internacionales europeas y de una variedad de organismos internacionales no gubernamentales, crecieron originalmente como un respaldo a la consolidación revolucionaria, pero poco a poco, para volver atractivas sus propuestas a los Estados Unidos, fueron moviéndose en una dirección de moderación y crítica de los movimientos revolucionarios.

## Capítulo IV

DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO MILITAR  
A LA REGIONALIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS DE PAZ

Antes de que se iniciara la crisis centroamericana, los países de esa región eran objeto de muy poco interés internacional. Ubicados en la zona más cercana a los intereses de seguridad norteamericana, no ofrecían escenarios favorables, ni a las inversiones económicas, ni a los experimentos políticos. Intereses muy concretos, como el comercio y algunas inversiones eran suficientes.

La llegada de un impresionante número de asesores europeos del Este a Nicaragua, luego del triunfo sandinista, atrajo como contraparte un creciente interés político de los países occidentales. Especialmente la presencia de las corrientes de la Internacional Socialista y la Democracia Cristiana Internacional. Estas organizaciones exhibieron a su llegada a Centroamérica, un discurso moderadamente favorable al sandinismo, y en consecuencia, poco identificado con los intereses de los Estados Unidos. Más bien, la idea subyacente en el discurso europeo occidental era el de ofrecer y respaldar una "tercera opción", respecto a los intereses y las acciones de las superpotencias.<sup>47</sup> Irritados con la presencia de los europeos del Este, los norteamericanos no ocultaron su desagrado con sus aliados europeos occidentales. Y es que estos, en el caso concreto de Nicaragua, manifestaron sus

---

<sup>47</sup>

Alberto Van Klaveren, "Europa y América Latina: Entre la ilusión y el realismo". *Foro Internacional*. Vol. XXXII, julio-septiembre, 1991, No. 125, México, D.F., p. 90

divergencias con Estados Unidos, con respecto al minado de los puertos, el apoyo a la contra, el bloqueo económico y sus resistencia a una paz negociada.

Para expresar sus discrepancias, los europeos occidentales, dieron su apoyo abierto y activo al proceso de paz de Contadora y luego al de Esquipulas, para finalmente estar presentes por medio de España en los procesos de verificación internacional.

En esta presencia europea occidental, no debemos ver una muestra de rivalidad con los Estados Unidos, como dice un autor:

"Europa occidental, nunca pondrá en entredicho la alianza con Estados Unidos en aras de esta, o de ninguna otra confrontación regional".<sup>48</sup>

Esto es válido para los europeos y también para los países latinoamericanos, que mostraron una postura crítica de los Estados Unidos. Como lo dijimos antes, la presión militar de los Estados Unidos y las propuestas de paz, terminaron por volverse complementarias en una estrategia destinada a desactivar los conflictos armados.

## 2. LA REGIONALIZACIÓN DE LAS PROPUESTAS DE PAZ. EL CASO DE CONTADORA

"A mi me parece sano que Nicaragua diversifique sus reacciones políticas, económicas y comerciales con varios países del mundo. En la medida que las diversifique y no se haga dependiente, proponderantemente del bloque socialista, en esa medida, también tendrá más apoyo y simpatía de los demás países latinoamericanos que no vemos con agrado que

---

<sup>48</sup> Abelardo Morales Gamboa, "El discreto encanto por Centroamérica en el Viejo mundo", Cit. por Van Klaveren, op.cit., p. 105.

hayán países latinoamericanos que se afilien, con características de dependencia a los grandes bloques de poder internacional..."<sup>49</sup>

La llegada del Presidente mexicano Miguel de la Madrid al poder en México, en momentos de una grave crisis económica, pareció significar el fin del activismo de México en Centroamérica, pero no fue así. México tenía en Centroamérica, fuertes intereses de seguridad nacional. La estrategia original, bajo la presencia de José López Portillo, de apoyar a los insurgentes para moderarlos, había fracasado, si tomamos en cuenta la radicalización de los sandinistas en Nicaragua y la creciente beligerancia de las guerrillas en El Salvador y Guatemala. Esto colocaba el conflicto centroamericano en las puertas de México.

Aunque México rechazaba la tesis del "dominio", manejada por analistas norteamericanos, no desconocía que los conflictos tenían serias repercusiones en su territorio. Los flujos migratorios de centroamericanos hacia México, la instalación de una impresionante infraestructura militar soviética en Nicaragua y su contraparte, de un formidable crecimiento de las fuerzas armadas de los demás países, con apoyo de Estados Unidos, obligaba a México a mantenerse activo en los asuntos centroamericanos; sólo que ahora bajo la presencia de De la Madrid, la estrategia cambió: concertar con otros países de América Latina una gestión pacificadora. Asociándose a

---

<sup>49</sup>

Miguel de la Madrid. Presidente de México en entrevista publicada en *Excelsior*, el 4 de julio de 1984, p. 10-A. Esta declaración dejaba bien claro que las gestiones pacificadoras de México, tenían un claro sentido de alineamiento político con Occidente.

países críticos del sandinismo, como Venezuela y Colombia, México trataba de poner límites a su compromiso de apoyo unilateral al sandinismo y a tomar en cuenta los intereses de los otros países centroamericanos, que se compartían sus puntos de vista.<sup>50</sup>

Si bien esta estrategia se acercaba más a los intereses de Estados Unidos, también servía para delimitar la participación de actores extracontinentales, colocando la iniciativa para una solución pacífica en países latinoamericanos. En ese sentido Contadora pasaría a ser una expresión propiamente latinoamericana, a la cual debían sumarse las gestiones independientes europeas y de movimientos políticos internacionales. La regionalización de las soluciones significaba el fin del internacionalismo, frente a la crisis centroamericana. Y significaba también, la construcción de un foro en el que se procuraría generar un consenso de parte de los distintos actores centroamericanos, para llegar a una negociación política. La gestión regional se concretaría en la formación de Contadora, en enero de 1983.

La decisión de México de embarcarse en una política multilateralista, es al decir de Mario Ojeda, un hecho importante en la tradición de la política exterior mexicana.<sup>51</sup> En primer

---

<sup>50</sup> Véase René Herrera Zúñiga y Manuel Chavarría, "México en Contadora: una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica", en Foro Internacional, vol. XXIV, abril-junio de 1984, pp. 460 y 461.

<sup>51</sup> Mario Ojeda (comp.), Las relaciones de México con los países de América Central, op.cit., p. 34; véase también Ricardo Macouzet, "La diplomacia multilateral de México en el Gobierno de De la Madrid". Foro Internacional. Vol. XXX enero-marzo, de 1990, No. 119, México, pp. 448, 453-463; Jorge Alberto Lozoya, "México y la diplomacia

lugar, porque México acepta verse obligado a negociar con otros países sus propios puntos de vista, en segundo lugar, acepta que debe de moderar sus puntos de vista favorables al sandinismo y también moderar sus apatías por los regímenes de otros países; en tercer lugar, aceptaba que para poder resolver el conflicto centroamericano, era preciso adoptar posturas pragmáticas de no confrontación con los Estados Unidos.

Viviendo sus propios tiempos difíciles, México buscó que Estados Unidos no siguiera acusándolo de "provocador solitario". Desde el comunicado franco-mexicano de 1981, Estados Unidos había tenido éxito al lograr el aislamiento regional de México. Además, una política multilateral hacia Centroamérica, le permitía transitar hacia una actitud más pragmática, en relación con el país centroamericano que más le preocupaba a su seguridad nacional: Guatemala. México necesitaba urgentemente un entendimiento con el vecino país. "Con Guatemala queremos esforzarnos por recobrar y mantener una relación de amistad... las relaciones con Guatemala, deben ocupar una alta prioridad de nuestra política exterior..."<sup>52</sup>

Vista en esta perspectiva, México procuró que Contadora sirviera para resolver, de manera concreta, algunos de los

---

multilateral". Foro Internacional. vol. XXIV, abril-junio, 1984, No. 4; Humberto Garza, "Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México". Foro Internacional. Vol. XXIV, abril-junio, 1984; Jorge Chabat, "Los instrumentos de la política exterior de Miguel de la Madrid". Foro Internacional, Vol. XXX, enero-marzo, 1990, No. 119, pp. 398-418.

<sup>52</sup> Miguel de la Madrid. Cit. por Mario Ojeda., op.cit., p. 36.

problemas que había generado la política exterior de su predecesor:

- a) poner límites al apoyo al sandinismo;
  - b) desviar la presión de los Estados Unidos sobre México;
  - c) revalorar la política con Guatemala;
  - d) recuperar las relaciones con los países latinoamericanos;
- y
- e) retomar, mediante la concertación, la defensa mexicana del derecho internacional público.

Pero Contadora no era un esfuerzo únicamente mexicano, ni era una solución nacida de la noche a la mañana. Mas bien era el resultado de una serie de esfuerzos aislados, que coincidieron en un particular momento de crecientes tensiones y de calladas frustraciones y fracasos de gestiones anteriores. En otras palabras, como señala Bruce Bagley, Contadora es el resultado de la "evolución y no de una inmaculada concepción".<sup>53</sup>

Hay distintas versiones sobre los orígenes de Contadora. El grupo original de países miembros, incluía a Ecuador, Brasil y Bolivia, pero según uno de sus gestores, el panameño Oydén Ortega Durán, exministro del hombre fuerte de Panamá, Omar Torrijos, algunas circunstancias impidieron su membresía, quedando organizado con México, Venezuela, Colombia, y Panamá.<sup>54</sup> Otra

---

<sup>53</sup> Bruce Bagley. Contadora and The Central America Peace Process. SAIS Papers in International Affairs, NO. 8. The John Hopkins University, West View Press, Colorado, 1985, p. XIII.

<sup>54</sup> Oydén Ortega Durán. Contadora y su Verdad, Panamá, 1985, pp. 16 y 17.

versión sostiene que el proceso de Contadora, tiene su principal origen en la gestión mexicano-venezolana, para el suministro de petróleo a Centroamérica, en el llamado Acuerdo de San José de 1980, y la Declaración mexicano-venezolana del 15 de septiembre de 1982, en relación al conflicto hondureño-nicaraguense.<sup>55</sup> Y otra, de que surgió en conversaciones entre Colombia y México en la celebración en la Ciudad de México, por la adjudicación del Premio Nobel de Literatura al escritor colombiano Gabriel García Márquez.<sup>56</sup>

Independientemente de los orígenes, Contadora ofrece la ocasión de colocar el conflicto centroamericano en un escenario típicamente latinoamericano. Esto significaba, como antes se dijo, que la iniciativa frente al conflicto quedaría ahora en un asunto entre Estados Unidos y un grupo significativo de países del hemisferio. Los más diversos actores internacionales que actuaban conforme a intereses particulares, quedarían frente a la opción de insertar sus proposiciones dentro de las propuestas de Contadora, o perder su legitimidad. Este es uno de los méritos de Contadora, que han sido poco resaltados en los análisis sobre el tema. Tomando su nombre del lugar de su primera reunión, la isla panameña, el grupo se inició con una reunión de Ministros de Asuntos Exteriores, el 8 y 9 de enero de 1983. A partir de entonces, la situación internacional, respecto de Centroamérica, quedó resumida en dos vertientes principales: las acciones de

---

<sup>55</sup> Bruce Bagley, *op.cit.*, p. XIII.

<sup>56</sup> *Ibidem.*

Estados Unidos para la defensa de sus intereses de seguridad, por un lado, y la viabilidad de las negociaciones de Contadora como alternativa a la acción militar de los Estados Unidos. Muy pronto ambas vertientes chocarían unas veces y se acercarían otras, moldeando al final la política exterior de los Estados Unidos, en el sentido de que ambas se alimentaban mutuamente de manera incierta.

Contadora constituyó un intento innovador de conjugar la necesidad de regímenes pluralistas y salvaguardar los intereses de seguridad de los Estados Unidos. En ese sentido, Contadora aportaba al derecho internacional, mecanismos para la solución de conflictos que incluían terceras partes neutrales en áreas de alta tensión militar y mecanismos de verificación de acuerdos negociados y, finalmente, mecanismos de supervisión de procesos electorales destinados a refrendar los acuerdos negociados. En esa perspectiva, Contadora ofrecía una salida negociada a todas las partes involucradas.

Desde la primera declaración de Contadora, emitida el 9 de enero de 1983, hasta el Documento de Objetivos de septiembre 9, del mismo año.<sup>57</sup> Contadora logra un consenso básico al ser firmado por los cuatro de Contadora y los cinco países centroamericanos, sobre

57

Todos los documentos de Contadora han sido reproducidos en distintas publicaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, y en el libro editado por Bruce Bagley, que ha sido la fuente para esta tesis.

tres áreas de preocupación general:<sup>58</sup>

1. En el área política: democratización; reconciliación; respeto a los derechos humanos,
2. En el área socio-económica: la necesidad de la cooperación regional; esfuerzos de desarrollo; ayuda a los refugiados;
3. En el área de seguridad: el fin del apoyo externo a las partes en conflicto, reducción en el número de asesores extranjeros; control en el número de efectivos y en la calidad y tipo de armamento; terminación del tráfico de armas.

En la medida en que Contadora iba pasando de la retórica idealista de 1983, a las consideraciones pragmáticas del Documento de Objetivos y sus principios de implementación, iba ganando el prestigio de una propuesta que revelaba la madurez política de los países latinoamericanos.

El 7 de septiembre de 1984, el grupo de Contadora presentó el "Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica". El acta incluía una preámbulo de treinta y seis considerandos, tres partes, un anexo y un protocolo adicional.

La parte I de Obligaciones, incluía un capítulo de Obligaciones Generales, un segundo capítulo de Obligaciones en Asuntos Políticos, que integraba cuatro Secciones, la primera, sobre distensión y creación de un ambiente de confianza mutua; la

---

<sup>58</sup> Véase Jack Child. "U.S. Security and The Contadora Process", en Bruce Bagley (Ed.) Contadora and the Diplomacy of Peace in Central America. SAIS Papers in Latina American Studies, The John Hoppkins University. Westview Press, Colorado, 1987, pp. 50-60.

segunda Sección, sobre obligaciones para la reconciliación nacional; la tercera Sección, sobre obligaciones para el respeto a los derechos humanos; la cuarta Sección, sobre procesos electorales y cooperación parlamentaria.

El Tercer Capítulo de Obligaciones en Asuntos de Seguridad, se integraba con ocho Secciones. La primera referida a maniobras militares; la segunda, a los asuntos del armamentismo; la tercera sobre bases militares extranjeras; la cuarta, sobre asesores militares extranjeros; la quinta, sobre transferencia de armas; la sexta, sobre prohibición de apoyo a fuerzas irregulares; la séptima, sobre terrorismo, subversión y sabotajes; y la octava, sobre sistemas de comunicación regional.

El Cuarto Capítulo de Obligaciones Económicas y Sociales, se integraba con dos Secciones. La primera de las obligaciones sobre materias económicas y sociales; y la segunda sobre refugiados.

La parte II, se refería a la Ejecución y Seguimiento del Acta, en la que se fijaban los mecanismos para la evaluación y seguimiento de obligaciones.

La parte III de Provisiones Finales, en la que se hacía resaltar el carácter obligatorio del Acta.

El anexo fijaba las definiciones aceptadas de términos militares y finalmente, el Protocolo Adicional, firmado por el grupo de Contadora y destinado a ser registradas en las Naciones Unidas, conforme disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup>

Véase el anexo en esta tesis del Acta de Contadora.

**LAS REACCIONES INTERNACIONALES AL ACTA DE CONTADORA**

En 1984, la guerra en Nicaragua, estaba llegando a su punto más alto, creando intensas presiones sobre el gobierno sandinista. El llamado del Acta de Contadora para la democratización interna y la reducción del armamento y del ejército sandinista, había provocado cierta actitud negativa de Nicaragua. al mismo tiempo de firmar el Acta, Nicaragua se obligaba a expulsar a todos los asesores del bloque soviético, detener las importaciones de armas y detener también, su asistencia a las guerrillas salvadoreñas, obligarse a una negociación con la contra y permitir la inspección de la Comisión Verificadora de Contadora sobre todos estos aspectos. En cambio recibiría que Estados Unidos suspendiera de inmediato su ayuda a la contra, la suspensión de toda maniobra militar estadounidense en la zona, en un plazo de treinta días; desmontar todas las instalaciones militares estadounidenses en Centroamérica en un plazo de seis meses y la suspensión de los programas de ayuda militar a Honduras y El Salvador.

La primera reacción de Estado Unidos al Acta fue positiva. El Secretario de Estado, la calificó como un paso importante y consideró como favorable la aceptación que del Acta hacían sus aliados en Centroamérica (Honduras, Costa Rica y El Salvador), y se lamentaba que Nicaragua rechazara importantes aspectos del Acta, especialmente las referidas a la democratización interna.

La aceptación de Estados Unidos colocó a los sandinistas en una política difícil. Dos semanas más tarde, el 21 de septiembre

de 1984, cuando nadie lo esperaba, el gobierno de Nicaragua anunció que aceptaba y estaba lista para firmar el Acta rehusada de Contadora, colocando a los Estados Unidos a la defensiva. En una rápida campaña diplomática con sus aliados, el gobierno del Presidente Reagan, obtuvo de ellos la garantía de que incluirían una serie de enmiendas al Acta, en una reunión a celebrarse en Tegucigalpa, el 9 de octubre del mismo año. En esa reunión, Costa Rica, Honduras y El Salvador presentaron lo que fue conocido como "El Borrador de Tegucigalpa", que incluía un importante conjunto de modificaciones al texto presentado por Contadora, dedicó toda su atención a integrar ambas versiones en una sola versión. En esta última, el grupo de Contadora se ajustó aún mas a los intereses de Estados Unidos. La retórica guerrillerista aumentó de manera dramática en Managua y Washington.

El primero de mayo de 1985, la Casa Blanca anunció que aplicaría un embargo económico en contra de Nicaragua. El 12 de junio del mismo año, el Congreso, aprobó ayuda humanitaria por \$27 millones de dólares a la contra, y el 27 del mismo mes, el Congreso aprobó la enmienda Foley, que autorizaba al Presidente para decidir una intervención militar directa en Nicaragua, sin previa aprobación del Congreso, en caso de que los ciudadanos de Estados Unidos estuviesen en peligro, en caso de ataque de Nicaragua a sus vecinos, o diera un soporte indirecto a las acciones armadas en contra de ellos. El 18 de junio, el Congreso autorizó a la CIA proporcionar ayuda de inteligencia a la contra.

La reacción del grupo de Contadora a la escalada del conflicto

fue la de procurarse un mayor respaldo latinoamericano a sus gestiones para la firma del Acta. Ese respaldo lo encontraría en julio de 1985, en lo que se conocía como el Grupo de Lima, integrado por Perú, Brasil, Argentina y Uruguay. Ese grupo, conocido después como el Grupo de Apoyo, sería fundamentalmente simbólico y para demostrar la solidaridad latinoamericana. Reanimada con el Grupo de Apoyo, Contadora presentó el 12 de septiembre de 1985, la versión final del Acta, fijando como fecha límite para su firma el 22 de noviembre.

El 11 de noviembre, el gobierno sandinista anunció que el Tratado era inaceptable. Desde ese día, el proceso de contadora quedó estancado.

### 3. CONTADORA: ¿UN FRACASO DE LA DIPLOMACIA EN CENTROAMERICA? ¿EN QUE Y PORQUE SE DICE QUE FRACASO CONTADORA?

Se ha señalado en otras partes de esta tesis, que las propuestas de negociación -sin que esa fuese su intención- terminaron siendo complementarias de la guerra en contra de los sandinistas. Y para estos, el recurso de usar las propuestas de paz, para ganar tiempo a su consolidación en el poder, también resultaban complementarias en su guerra contra las fuerzas opositoras armadas, con apoyo de los Estados Unidos. En un seguimiento detallado de los cambios que se le hicieron al Acta de Contadora, uno encuentra que, desde su fundación en 1983, hasta la última versión revisada del 6 de junio de 1986, Contadora mantuvo su esfuerzo de ajustarse a los reclamos de Estados Unidos y sus

aliados centroamericanos. ¿A qué se debe esta actuación de Contadora?. La respuesta podría ser sencilla, simplemente que los países miembros de Contadora eran al final de cuentas, también aliados de los Estados Unidos. Todos ellos se oponían a la consolidación de un proyecto socialista en sus propias áreas de influencia. Cada uno de ellos también resentía la intransigencia sandinista de no modificar el tamaño y calidad de su ejército, y de no negociar con sus ponentes internos.

Al insistir los sandinistas en la cuestión puramente militar del conflicto, dejaron abierto un amplio espacio para que fuesen presionados por su falta de apertura política. En junio de 1986, era evidente que Contadora, pese a no haber logrado la firma del acta, había dejado establecidas las bases para un desenlace del conflicto centroamericano: o los sandinistas aceptaban renunciar a las armas y negociar con sus contrarios, o la guerra se profundizaría.

En esa perspectiva, el 25 de junio de 1986, el Congreso norteamericano, aprobó una nueva ayuda a la contra por \$100 millones de dólares. "Porque es mejor no tener un acuerdo, que tener un mal acuerdo".<sup>60</sup> Para Washington, era bien claro que un mal acuerdo, era todo aquel que dejase a los sandinistas en sus estructuras del poder. O se democratizan, o no hay posibilidades de ningún acuerdo. Las elecciones sandinistas de 1984, se habían

---

<sup>60</sup> Expresión usada por el Sub-Secretario de Asuntos Interamericanos de Estados Unidos, Elliot Abrams, refiriéndose a la no firma del Acta de Contadora.

realizado bajo términos no aceptados por antiguos aliados suyos de América Latina, particularmente Venezuela, Colombia y el mismo México.<sup>61</sup> Carlos Andrés Pérez de Venezuela, insistente aliado de los sandinistas para que estos llegaran al poder en 1979, rechazó la invitación para asistir a la toma de posesión de Ortega en 1985, para demostrar su desacuerdo con las elecciones de 1984. El Presidente colombiano Belisario Betancur, se sentía frustrado, porque los sandinistas no habían llegado a un acuerdo con el líder opositor Arturo Cruz, para que las elecciones de 1984 fuesen consideradas honestas. El Presidente Miguel de la Madrid y su gobierno, estaban visiblemente desilusionados con la actuación de los sandinistas en 1984 y 1985.

Sectores militares y civiles criticaban en privado el papel pro-sandinista del gobierno mexicano en Contadora. Los Demócratas en Estados Unidos, percibiendo la intransigencia sandinista de no renunciar a sus alianzas con Cuba y la Unión Soviética y de no

---

<sup>61</sup> Véase referencias en Bruce Bagley, "The Failure of Diplomacy" en Contadora and The Diplomacy of Peace Central America, op.cit., pg. 195. En esto debe tomarse también en cuenta que en México ocurría, con motivo de su crisis económica, un fenómeno nuevo, y era que la internacionalización de la economía, traía consigo una vulnerabilidad mayor a los acontecimientos políticos internacionales. México había reducido su capacidad para seguir siendo un frente de resistencia a las políticas de Estados Unidos en Centroamérica. Véase Guadalupe González, "La política exterior de México (1983-85), ¿cambio de rumbo o repliegue temporal?", Humberto Garza (Comp.) Fundamentos de Prioridades de la política exterior de México. El Colegio de México, 1986, pp. 242-243. En el caso de Colombia, como en el de México, las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, sugerían una actitud menos inclinada a la confrontación con los Estados Unidos.

comprometerse a negociar con sus opositores armados, terminaron por apoyar a los Republicanos de Reagan, lográndose el voto favorable para la ayuda de los \$100 millones a la contra.

Todo ese cuadro de la situación política crítica del sandinismo, se vio alentado por los acontecimientos en la Unión Soviética.

El ascenso de Mijail Gorbachov a la máxima posición de poder en la Unión Soviética, dejó a la vista, que el régimen socialista, cambiaría el orden de las prioridades, colocando en primer lugar las de la reforma económica y la reforma política. Además y por primera vez en treinta años, Gorbachov en su discurso en el XXVII Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética de febrero de 1986, no incluyó ninguna de las referencias tradicionales de apoyo a las "guerras de liberación nacional".<sup>62</sup>

Castro empezó a inquietarse por los acontecimientos soviéticos, observando que se angostaban sus márgenes de actuación en Nicaragua y el resto de Centroamérica.

Si bien nadie podía en aquel momento (1986), imaginarse el derrumbe y desintegración de la Unión Soviética, se advertían señales de una disposición suya para un abandono negociado con los Estados Unidos, de sus confrontaciones en el Tercer Mundo, especialmente en Africa, Afganistan y Centroamérica. La decisión norteamericana de elevarle los costos en su apoyo a la contra en 1986, sirvió de prueba de las intenciones soviética en relación al

---

<sup>62</sup> Edward González. Castro, Cuba y el Mundo, RAM Corporation, Sta. Monica, Calif., 1986, p. XIII.

Tercer Mundo, pues los obligó a manifestarse en favor de una negociación de las potencias en torno a la situación de Nicaragua y Centroamérica. La prensa internacional había filtrado informaciones sobre la inserción del tema de Nicaragua, durante 1987, pero solo se volvió público que tales negociaciones tenían lugar por informaciones procedentes de funcionarios soviéticos.<sup>63</sup>

En resumen, las condiciones centroamericanas, regionales (particularmente en México, Venezuela y Colombia) e internacionales, señalaban que el rumbo de las negociaciones era el único viable en Centroamérica.

En 1986, la renovación presidencial en Guatemala, Honduras y Costa Rica, como un año antes en El Salvador, conformaba un nuevo cuadro político de cuatro presidentes civiles, provenientes de elecciones consideradas internacionalmente como democráticas. Las presiones militares de Estados Unidos, el incremento sustancial del descontento interno, la conformación de un cuadro democrático en los demás países y las señales de bajo respaldo soviético hacia el futuro, colocaron a los sandinistas en un callejón sin salida: negociar o ser aislados internacionalmente con perspectivas de un derrocamiento. Contadora había cumplido sus propósitos de señalar una ruta negociada, como única opción al sandinismo. Solo que la negociación podría pasar a manos de los propios centroamericanos.

---

<sup>63</sup>Véase La Jornada, México, 6 de agosto de 1988.

**Capítulo V**  
**DE CONTADORA A ESQUIPULAS**

**1. CONTADORA Y EL DERECHO INTERNACIONAL**

Son muchas las críticas a Contadora, como también fueron muchos los aplausos que recibió en todo el mundo. Es un hecho, sin embargo, que sus propuestas constituyen el esfuerzo diplomático más importante de América, en apoyo a la solución negociada de conflictos regionales. Y constituye también el proceso de negociación multilateral más complicado, en términos de sus vertientes técnico-militares, y los sistemas de control y verificación jamás realizados en el área latinoamericana. Desde su creación en 1983, hasta 1987, realizó un total de 131 reuniones de alto nivel.<sup>64</sup> Durante cincuenta y seis meses de intensas gestiones, el grupo de Contadora produjo un impresionante volumen de documentos de distinto orden, que tuvieron, entre otras consecuencias positivas, la de introducir en la práctica diplomática amplios conocimientos del derecho internacional relacionado con la solución de conflictos armados. El carácter frecuentemente polarizado de las apreciaciones sobre Contadora, ha ocultado sus aportes al desarrollo de la diplomacia de los tratados internacionales, particularmente de negociaciones sobre seguridad y cooperación en Europa y negociaciones multilaterales en el seno

---

<sup>64</sup>

Tomado de United States, Department of State: negotiation in Central America 1981-1987. Washington, october, 1987.

de las Naciones Unidas.<sup>65</sup> constituyen también un aporte valioso para el análisis de la política internacional y la diplomacia Este-Oeste. El que el Acta final de Contadora no haya sido firmada, puede significar la diferencia entre la ilusión del dercho internacional y el realismo del poder mundial. Pero puede significar también, una valiosa lección que confirma la importancia del derecho internacional en la solución de conflictos insertos en la lucha entre las potencias.

La complejidad de los temas de que se ocupa Contadora, requería de un consenso político internacional difícil de lograr en la década de los ochenta, cuando todavía prevalecían las preocupaciones por los aspectos militares de la seguridad regional. Esa simple consideración geopolítica, hacía que solo la solución de la guerra entre las potencias, permitiera que los temas de la democratización tuviesen viabilidad. Contadora logró sus objetivos en el sentido de gestar en los propios países centroamericanos, una capacidad técnico-política para fijar procedimientos para la paz y la posterior democratización.

Nunca antes los países centroamericanos habían tenido la oportunidad de poner en práctica sus intereses nacionales en el diseño, formulación y ejecución de acuerdos políticos y militares interestatales. Con los esfuerzos de Contadora, los centroamericanos mejoraron sus procesos internos de toma de

---

<sup>65</sup> Véase como muestra de otras experiencias de negociación internacional, el trabajo de Johan Kaufman (Ed.) Effective Negotiation. Case Studies in Conference Diplomacy, UNITAR, the Natherlands, 1989.

decisiones, y la definición mas clara de métodos y objetivos de negociación internacional.<sup>66</sup>

## 2. LAS NEGOCIACIONES EN NICARAGUA

Contadora puso el orden en na multitud de declaraciones respecto a Centroamérica y logró que todas las iniciativas que entonces existín, quedaran subordinadas a un mecanismo propiamente latinoamericano. Este efecto de regionalización de la solución de conflictos, tendría el magnifico resultado de colocar en manos latinoamericanas, la búsqueda de soluciones a sus propios problemas. sin la experiencia de Contadora, no habría sido posible que creciera entre los propios países latinoamericanos, particularmente desde 1986, una voluntad de asumir por sí mismos una solución de sus problemas.

El ascenso a la presidencia de sus países por la vía electoral de Vinicio Cerezo en Guatemala, Napoleón Duarte en El Salvador, Oscar Arias en Costa Rica y José Azcona en Honduras, entre 1985 y 1986, permitió una homogeneidad democrática favorable a la construcción de un foro de negociación centroamericana capaz de aprovechar la experiencia que Contadora acumuló durante la ausencia de gobiernos popularmente electos en la región. Precisamente el estreno de un gobierno civil en Guatemala, país generalmente

---

<sup>66</sup>

Mitchell A. Selligson y Ricardo Córdova, "Integración y desintegración regional en América Central (1950-1991)", en Joaquín Roy (Comp.), La Reconstrucción de Centroamérica, North South Center. The University of Miami, Miami, Fla., 1992, pp. 191, 213.

gobernado por militares, sería el mejor momento para concertar una reunión de presidentes centroamericanos, que asumiera las directrices del proceso de pacificación en el área. El Presidente Cerezo convoca a la primera reunión de Esquipulas, Guatemala, los días 24 y 25 de mayo de 1986, para poner de relieve la conveniencia de una instancia centroamericana, para discutir los problemas de la región. Había nacido el último capítulo del largo proceso para la solución del conflicto centroamericano.

Estimulado por el nuevo espíritu centroamericanista, en febrero de 1987, el presidente de Costa Rica, Oscar Arias, da a conocer su propuesta para la paz regional, la democratización y la reconciliación. Conocido como el Plan Arias, la propuesta costarricense, discutida por todos los presidentes en la reunión de Esquipulas II, demostró que Centroamérica y sus líderes políticos, estaban listos para una fórmula de consenso. El 7 de agosto de 1987, Centroamérica asumió por sí misma el proceso negociador, por medio de encuentros directos, abiertos y al más alto nivel. No solo había mayor madurez en el liderazgo presidencial centroamericano, sino también, un acercamiento entre Washington y Moscú en el ámbito estratégico que alteró los escenarios en que se movían las fuerzas revolucionarias en Centroamérica. Obligados a una posición pragmática ante las nuevas circunstancias internacionales, los sandinistas hecharon mano de propuestas de negociación discutidas en Esquipulas.

El 7 de agosto de 1987, los presidentes firmaron el "Procedimiento para establecer la Paz firme y duradera en

Centroamérica", mejor conocido como Acuerdo de Esquipulas II, en el cual se establece un compromiso y un calendario para la promoción de medidas concretas.

¿Porqué los centroamericanos firmaron en 1987 el Acuerdo de Esquipulas y no firmaron meses antes el Acta de Contadora?. Todo indica que para agosto de 1987, Nicaragua estaba convencida de que no podría derrotar a la contra, si esta seguía recibiendo los recursos y suministros de los Estados Unidos. Y para entonces también estaban convencidos de que la Unión Soviética no arriesgaría más confrontaciones con los Estados Unidos para apoyarlos. El descontento interno, por aumento en el número de bajas de jóvenes en el servicio militar obligatorio y el deterioro marcado de la economía, lucía fértil para del desarrollo de fuerzas políticas opositoras, que no habían abandonado su resistencia al sandinismo.

Por su parte, el gobierno de Estados Unidos, se encontraba debilitado por las revelaciones del escándalo "Irán-Contras", y pensó que en manos centroamericanas, en una a proporción de cuatro a uno, sus intereses quedaban garantizados.

En Esquipulas, se dio na redefinición de las nociones de pluralismo que había propuesto Contadora meses antes. La opción por el pluralismo significaba, celebrar procesos electorales honestos, justos y participativos en todos los países del área. Esquipulas volteo las prioridades de Contadora al privilegiar las cuestiones políticas sobre la cuestión militar y sugería una negociación que se centraba en objetivos menos ambiciosos que los

de Contadora. La tesis central de Esquipulas II, era la tesis de la reconciliación nacional. Se basaba en tres medidas simultáneas: el diálogo entre los gobiernos y los grupos políticos; amnistía; y cese del fuego, mediante negociaciones entre actores armados y los gobiernos.<sup>67</sup>

La prueba de Esquipulas II, sería la negociación de los sandinistas con sus opositores armados, así como la celebración de elecciones libres, como factor central de la negociación política.

La consecuencia más inmediata del Acuerdo de Esquipulas II, fue el reconocimiento de la legalidad de los regímenes centroamericanos y de la legitimidad de sus gobernantes. También una consecuencia inmediata, fueron las negociaciones paralelas sobre la cooperación internacional con Centroamérica.

En reacción a esas consecuencias, ocurrirá un desescalamiento de la confrontación en Nicaragua. Esto se manifestará de manera concreta en una recomposición de la contra, destinada a prepararse para una negociación directa con el sandinismo. Es precisamente en 1987, que la Unión Nacional Opositora (UNO), se convierte en la Resistencia Nicaragüense, dando cabida en ella a nuevos líderes, que provenían de las mismas filas originales del sandinismo. Junto a líderes como Adolfo Calero, Enrique Bermúdez, Pedro Joaquín Chamorro y Azucena Ferrey, aparcan ahora en la conducción de la contra, Alfonso Robelo y Alfredo César. Estos dos últimos hombres, cercanos al Presidente Arias de Costa Rica y disidentes del

---

<sup>67</sup>Selligson y Córdova. op.cit., p. 203.

sandinismo. Esta nueva cúpula de la conta endosará sin reservas el Acuerdo de Esquipulas II. Y en los comienzos de 1988, para completar un cuadro favorable a la paz, el Congreso norteamericano, corta la ayuda a la contra, en una visible movida destinada a forzar o facilitar, según se quiera ver, la negociación con los sandinistas.<sup>68</sup>

Los sandinistas habían dicho repetidas veces que primero caerían las estrellas del cielo; se secarían las aguas de los ríos, antes de negociar con la contra, pero para finales de 1987, en cumplimiento de los Acuerdos de Esquipulas, se encontraban ya en conversaciones indirectas. El 16 de septiembre de 1987, el Directorio de la Resistencia Nicaragüense, reunido en Guatemala, acordó el nombramiento de su primera comisión negociadora, encabezada por uno de sus asesores, el Licenciado Jaime Morales Carazo. Los sandinistas, por su parte, anunciaron en diciembre de 1987 su propia comisión negociadora, encabezada por el Vicecanciller Víctor Hugo Tinoco.

La mediación entre ambas concesiones, estuvo comisionada al Cardenal Miguel Ovando y Bravo.

El primer encuentro no directo de ambas comisiones, se daría en Santo Domingo, República Dominicana, los días 3 y 4 de diciembre

---

<sup>68</sup> La información sobre esta parte de la tesis, está tomada fundamentalmente de tres fuentes: a) Jaime Morales Carazo, La Contra, Planeta, México, 1989; b) Del mismo autor, De Esquipulas a Managua, pasando por Sapoá, Folleto, sin fecha; Xóchitl Lara y René Herrera Zúñiga, La transición negociada en Nicaragua. Avance de investigación. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, 1992.

de 1987.

Una segunda ronda indirecta fue programada por los días 14 y 15 de diciembre de 1987, pero fue suspendida, porque la delegación sandinista no se presentó.

Los sandinistas incorporaron como delegados oficiales y como únicos autorizados para hablar como representantes sandinistas, con representantes de la contra, al abogado norteamericano Paul Reichler y al Diputado alemán social-demócrata Hans Wischneswski, en un intento de tercera ronda, los días 21 y 22 de diciembre de 1987, también en la República Dominicana.

La primera ronda directa, tuvo lugar los días 28 y 29 de enero de 1988 en San José, Costa Rica. La reunión sirvió para un intercambio de propuestas escritas.

La segunda ronda de conversaciones directas, tuvo lugar los días 18 y 19 de febrero de 1988, en Guatemala.

Estas rondas indirectas y directas no involucraban a los líderes, ni del sandinismo, ni de la contra y tenían la finalidad de iniciar las negociaciones en un bajo nivel, para no provocar efectos entre sus respectivos seguidores.

### 3. EL SIGNIFICADO POLÍTICO DE LA NEGOCIACIONES

Según relata Jaime Morales Carazo, jefe negociador de la Resistencia Nicaragüense, los preparativos para la primera ronda de alto nivel en territorio nicaragüense, previstas para el 21-23 de marzo de 1988, en Sapoá, fueron sencillos: "el día 8 de marzo, se realizó en Miami una reunión de la plana mayor operativa de la

super cúpula norteamericana, que incluía funcionarios del Departamento de Estado, Consejo Nacional de Seguridad, la CIA y otras. Aproximadamente 10 "managers" del proyecto... por la contra participaron Adolfo Calero, Aristides Sánchez y [Jaime Morales]... y expresaron con claridad que no existía ninguna posibilidad de futura ayuda. En síntesis: 'están abandonados a su propia suerte'.<sup>69</sup>

El 21 de marzo, se inició en Sapoa la primera negociación directa entre la Delegación sandinista, presidida por el General Humberto Ortega, e integrada por el General Joaquín Cuadra, Jefe del Estado Mayor del Ejército; el comandante Lenin Cerna, Jefe de Seguridad del Estado; el Vicecanciller Víctor Tinoco; el Mayor Ricardo Wheelock, Jefe de Inteligencia Militar del Ejército; los ya mencionados Wischnewski y Reichler; los Doctores Rodrigo Reyes, de la Corte Suprema de Justicia, Rafael Solís, Secretario de la Asamblea Nacional, Octavio Caldera y Carlos Téllez. Los testigos serían el Cardenal Miguel Ovando y Bravo y el Embajador Joao Clemente Baena Soares, Secretario de la OEA.

La negociación fue rápida, llegándose en el tercer día de negociación a la firma de lo que se conoció como el Acuerdo de Sapoa. (Se anexa)

Hubo sorpresa e incredibilidad de que se hubiese llegado tan lejos en una primera reunión de alto nivel. Los sandinistas y la contra habían llegado a un acuerdo que nadie pensaba lograrse unos

---

<sup>69</sup> Jaime Morales Carazo, La Contra, op.cit., p. 342.

meses antes.

La contra había obtenido una victoria política sobre el sandinismo, que habría de magnificarse durante los meses siguientes; sin embargo, provocó las mas hondas discusiones y rivalidades en la cúpula.

¿Cuáles fueron realmente los significados de la negociación?. En primer lugar, que los sandinistas aceptaran un pacto de salida, consistente en negociar el fin de la guerra, abrir el proceso político interno y someterse a un proceso electoral limpio y super vigilado internacionalmente; en segundo lugar, la contra aceptaba su desaparición negociada, sin convertirse en partido político para las elecciones de 1990; en tercer lugar, significaba un difícil proceso destinado a un cambio de identidades político-militar, de gran significación, tanto para el sandinismo, como para la contra. Esto en el sentido de que a partir de Sapoá, la población nicaraguense, especialmente los seguidores de uno y otro lado, tendrían la posibilidad de decidir el destino de la nación. En cuarto lugar, Sapoá cerraba el camino de la guerra en Nicaragua y enseñaba el camino para la solución negociada en los otros conflictos centroamericanos.

Aunque las negociaciones entre los contras y los sandinistas continuaron en Managua en varias sesiones, lo fundamental se había alcanzado en Sapoá.

De Sapoá a Managua, la contra ganó una legitimidad política que no podía, sin embargo, convertir en una identidad electoral propia. Si bien los Acuerdos de Sapoá y Managua, no lo decían

expresamente, la contra no podía convertirse en partido, ni presentar candidatos suyos en las elecciones de 1990. Podría sin embargo, trasladar la legitimidad adquirida mediante su respaldo al candidato opositor, que a la postre resultaría ser Violeta Chamorro. La contra conservaría su identidad, guardándola como un capital político de uso probable en las elecciones fijadas para 1996.

### CONCLUSIONES

En esta tesis se ha pretendido explicar cómo funcionan las soluciones políticas internacionales en conflictos regionales. Se ha podido demostrar de que forma la diplomacia, --parte del Derecho Internacional-- ha superado a la fuerza y prevalecido sobre las realidades dramáticas de una confrontación entre potencias. La diplomacia ha permitido la pacificación regional mostrando el nacimiento y desarrollo de alternativas de solución negociadas a conflictos armados.

Los conflictos en Centroamérica, se iniciaron como problemas internos, con causas de tipo interno que fueron evolucionando, hasta llegar más allá de las fronteras de la región, afectando los intereses de seguridad nacional de los países cercanos geográficamente o no a la zona centroamericana. Siendo Centroamérica una región débil y desorientada en cuanto a su ideología política, se convirtió en blanco fácil para las potencias que deseaban ampliar o retener sus horizontes y conquistas ideológicas, transformando a la zona en un escenario de confrontaciones armadas afectando las fronteras regionales.

Centroamérica, al igual que México y el Caribe, han sido la referencia básica de los intereses de seguridad de Estados Unidos a lo largo de la historia, por ello es uno de los principales actores en el conflicto centroamericano.

Estados Unidos veía afectados sus intereses con la sola idea de una revolución con intenciones pro-soviéticas. Después de Cuba en 1959, Nicaragua sería el siguiente país en tener una victoria

revolucionaria de corte guerrillero y con intenciones abiertamente pro-comunistas.

El resto de los países latinoamericanos también tenían por su seguridad y la posibilidad de "contagio" de ideas revolucionarias, además de los daños causados por los enfrentamientos armados, principalmente en Nicaragua y en El Salvador. Ese temor por ser alcanzados por los efectos del conflicto, provocó las iniciativas de Estados como México, Colombia, Venezuela y Panamá, entre otros para dar inicio a una ardua batalla diplomática e impedir el alcance del conflicto a sus propias fronteras.

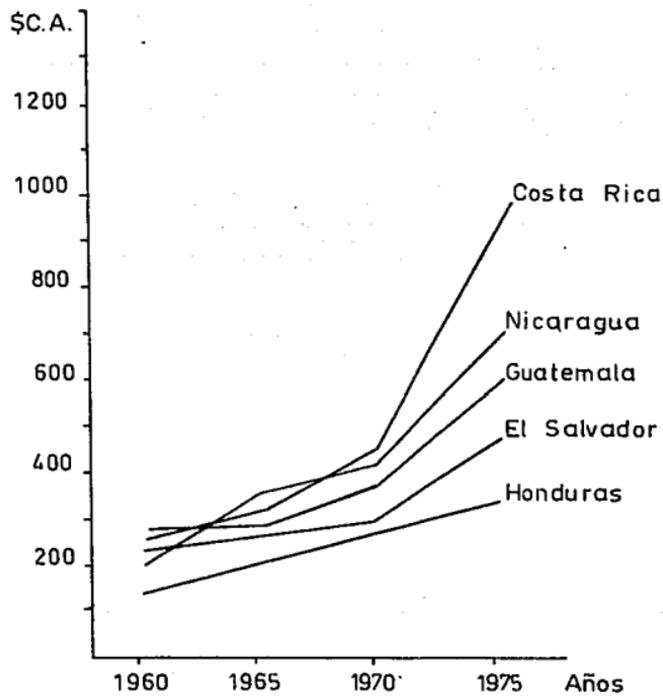
Como resultado de una serie de esfuerzos internacionales aislados que en un momento se unen, surge el grupo de Contadora, el que ofrece la oportunidad de colocar al conflicto centroamericano en un escenario meramente latinoamericano, abriendo las puertas de la negociación para la paz entre los actores internos. Contadora vuelve factible el desarrollo de una conciencia negociadora entre países primero, y entre actores opuestos a nivel local, después. En ese sentido Contadora hace viable la solución centroamericana por los propios centroamericanos, por medio de los acuerdos de Esquipulas. En estos se redefinen los intereses regionales e individuales de los Estados centroamericanos para llegar finalmente a la pacificación de la región.

Contadora aporta avances al Derecho Internacional en la solución de conflictos, así como mecanismos de supervisión de procesos electorales, producto de acuerdos internacionales.

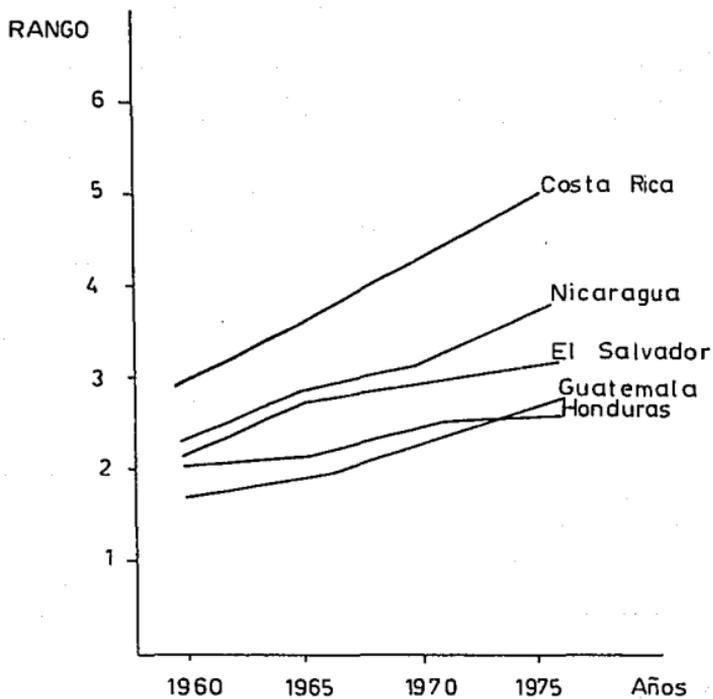
La convergencia afortunada de intereses propiamente políticos, con la disponibilidad de recursos jurídicos y diplomáticos, aplicados de manera consistente, fue capaz de llegar a un feliz término. Quizá la clave estuvo en la disposición de las potencias para negociar por sí mismas el abandono de sus confrontaciones en el Tercer Mundo; pero a nuestro juicio ello solo pudo producir arreglos locales, hasta que los actores regionales (Contadora y Esquipulas), habían preparado y organizado procedimientos jurídicos, sobre los cuales hubo consenso luego de una larga batalla jurídica y política.

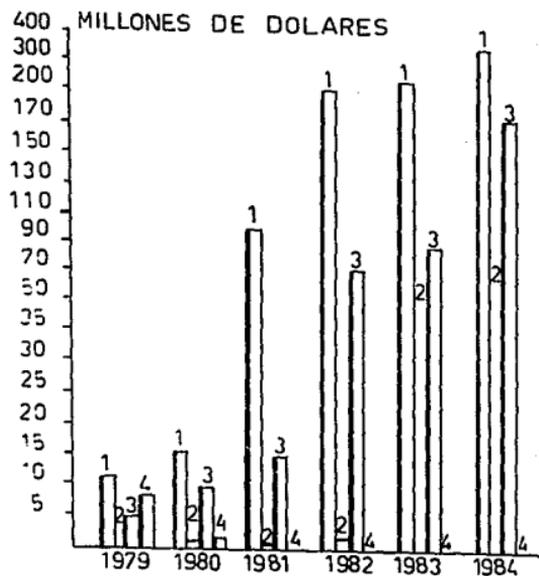
La solución negociada del conflicto centroamericano, recoge las mejores experiencias adquiridas por los países latinoamericanos de la tradición jurídica internacional. Y refleja que el Derecho sigue valiendo más que la fuerza bruta.

Gráfica 1  
PIB per cápita



Gráfica 2  
INDICE COMPUESTO





- 1...El Salvador
- 2...Guatemala
- 3...Honduras
- 4...Nicaragua

**A N E X O   I**  
**A C T A   D E   C O N T A D O R A**  
**P A R A   L A   P A Z   Y   L A   C O O P E R A C I O N   E N   C E N T R O A M E R I C A**

**V E R S I O N   R E S U M I D A   D E L   A C T A   P R E S E N T A D A   E N   1 9 8 6**

ACTA DE CONTADORA PARA LA PAZ Y LA COOPERACION EN  
CENTROAMERICA (1986)

PREAMBULO

DISPUESTOS a dar cabal cumplimiento al Documento de Objetivos y a las Normas para la ejecución de los compromisos asumidos en dicho documento, adoptado por sus Ministros de Relaciones Exteriores en Panamá, el 9 de septiembre de 1983 y el 8 de enero de 1984, respectivamente, bajo los auspicios de los Gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela, que integran el Grupo de Contadora,

Han convenido en la siguiente ACTA DE CONTADORA PARA LA  
PAZ Y LA COOPERACION EN CENTROAMERICA

PARTE I COMPROMISO

CAPITULO I COMPROMISOS GENERALES

Sección Unica. PRINCIPIOS

LAS PARTES se comprometen, de conformidad con las obligaciones derivadas del derecho internacional que han contraído, a

**1. Respetar los siguientes principios:**

a) La renuncia a la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de los Estados.

b) El arreglo pacífico de las controversias.

c) La no injerencia en los asuntos internos de otros Estados.

d) La cooperación entre los Estados en la solución de problemas internacionales.

e) La igualdad jurídica de los Estados, el respeto a la soberanía, la libre determinación de los pueblos y la promoción del respeto a los derechos humanos.

f) El derecho a practicar libremente el comercio internacional.

g) La abstención de realizar prácticas discriminatorias en las relaciones económicas entre los Estados, respetando sus sistemas de organización política, económica y social.

h) El cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas con arreglo al derecho internacional.

**2. En cumplimiento de estos principios**

- a) Se abstendrán de toda acción incompatible con los propósitos y principios de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, contra la integridad territorial, la independencia política o la unidad de cualquiera de los Estados, y en particular de cualquier acción semejante que constituya una amenaza o uso de la fuerza.
- b) Solucionarán sus controversias por medios pacíficos en observancia de los principios fundamentales del derecho internacional, contenidos en la Carta de la O N U y en la de la O E A.
- c) Respetarán las normas consagradas en los tratados y otros acuerdos internacionales en materia de asilo diplomático y territorial.
- d) Respetarán las fronteras internacionales existentes entre los Estados.
- e) Se abstendrán de ocupar militarmente territorio de cualquiera de los otros Estados de la región.
- f) Se abstendrán de cualquier acto de coerción militar, política, económica o de otro tipo, encaminado a subordinar a su propio interés el ejercicio por parte de los otros Estados de los derechos inherentes a su soberanía.

g) Ejercerán las acciones necesarias a fin de garantizar la inviolabilidad de sus fronteras por grupos o fuerzas irregulares, que pretendan desestabilizar desde el propio territorio a los gobiernos de otros Estados.

h) No permitirán que su territorio sea utilizado para realizar actos que sean contrarios a los derechos soberanos de otros Estados, y velarán para que las condiciones que prevalecen en el mismo no amenacen la paz y la seguridad internacionales.

i) Respetarán el principio de que ningún Estado o grupo de Estados tiene el derecho de intervenir directa o indirectamente por la vía armada, o por cualquier otra forma de injerencia, en los asuntos internos o externos de otro Estado.

j) Respetarán el derecho a la autodeterminación de los pueblos, sin intervención o coerción externa, evitando la amenaza o el uso directo o encubierto de la fuerza, para quebrantar la unidad nacional y la integridad territorial de cualquier otro Estado.

**CAPITULO I****COMPROMISOS SOBRE ASUNTOS POLITICOS****Sección 1. COMPROMISOS EN MATERIA DE DISTENSION REGIONAL Y FOMENTO DE LA CONFIANZA**

**LAS PARTES se comprometen a:**

3. Promover la confianza mutua por todos los medios a su alcance y evitar cualquier acción susceptible de quebrantar la paz y la seguridad en el área centroamericana.

4. Abstenerse de emitir o promover propaganda en favor de la violencia o la guerra, así como la propaganda hostil contra cualquier gobierno centroamericano, y cumplir y difundir los principios de la convivencia pacífica y de la cooperación amistosa.

5. A tal fin, sus respectivas autoridades gubernamentales;

a) Evitarán toda declaración verbal o escrita que pueda agravar la situación conflictiva que vive el área.

b) Exhortarán a los medios de comunicación masiva para que contribuyan al entendimiento y a la cooperación entre los pueblos de la región.

c) Promoverán un mayor contacto y conocimiento entre sus pueblos, por medio de la cooperación en todos los ámbitos relacionados con la educación, la ciencia, la técnica y la cultura.

d) Considerarán conjuntamente futuras acciones y mecanismos que contribuyan al logro y fortalecimiento de un clima de paz estable y duradero.

6. Buscar conjuntamente una solución regional que elimine las causas de la tensión en América Central, asegurando los derechos inalienables de los pueblos frente a las presiones e intereses foráneos.

#### Sección 2. COMPROMISOS EN MATERIA DE RECONCILIACION NACIONAL

Cada una de LAS PARTES reconoce ante los demás Estados centroamericanos el compromiso, asumido ante su propio pueblo, de garantizar la preservación de la paz interna como contribución a la paz en la región y por ello resuelve:

7. Adoptar medidas orientadas al establecimiento y, en su caso, el perfeccionamiento de sistemas democráticos representativos y pluralistas que garanticen la efectiva participación popular, políticamente organizada, en la toma de decisiones, y aseguren el libre acceso de las diversas corrientes de opinión a procesos electorales honestos y

periódicos, fundados en la plena observancia de los derechos ciudadanos.

8. En aquellos casos donde se han producido profundas divisiones dentro de la sociedad, promover urgentemente acciones de reconciliación nacional que permitan la participación popular, con garantía plena, en auténticos procesos políticos de carácter democrático, sobre bases de justicia, libertad y democracia y, para tal efecto, crear los mecanismos que permitan, de acuerdo con la ley, el diálogo con los grupos opositores.

9. Emitir y, en su caso, refrendar, ampliar y perfeccionar las normas legales que ofrezcan una verdadera amnistía que permita a sus ciudadanos su plena reincorporación a la vida política, económica y social. De igual manera, garantizar la inviolabilidad de la vida, la libertad y la seguridad personal de los amnistiados.

### Sección 3: COMPROMISOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

LAS PARTES se comprometen, de conformidad con su respectivo derecho interno y con las obligaciones que han contraído de acuerdo con el derecho internacional, a:

10. Garantizar el pleno respeto a los derechos humanos y, con ese fin, cumplir con las obligaciones contenidas en los

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

9

instrumentos jurídicos internacionales y las disposiciones constitucionales sobre la materia.

11. Iniciar sus respectivos trámites constitucionales, a fin de ser Partes en los siguientes instrumentos internacionales:

a) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966.

b) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966.

c) Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966.

d) Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965.

e) Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951.

f) Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1967.

g) Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, de 1952.

h) Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la mujer, de 1979.

- i) Protocolo para Modificar la Convención sobre la Esclavitud, de 1926 (1953).
  - j) Convención Suplementaria sobre Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, de 1956.
  - k) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Mujer, de 1953.
  - l) Convención Americana de Derechos Humanos, de 1969.
  - m) Convención Internacional contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 1985.
12. Elaborar y someter ante sus órganos internos competentes las iniciativas legislativas necesarias con el objeto de acelerar el proceso de modernización y actualización de sus legislaciones, a fin de que sean más aptas para fomentar y garantizar el debido respeto a los derechos humanos.
13. Elaborar y someter ante sus órganos internos competentes las iniciativas legislativas necesarias para:
- a) Garantizar la independencia y la estabilidad de los titulares del poder judicial, de suerte que puedan actuar al margen de presiones políticas, y garantizar ellos mismos la estabilidad de los demás funcionarios judiciales.

b) Garantizar la autonomía y la suficiencia presupuestaria del poder judicial, con el objeto de preservar su independencia de los otros poderes.

Sección 4. COPROMISOS EN MATERIA DE PROCESOS ELECTORALES Y COOPERACION PARLAMENTARIA

Cada una de LAS PARTES reconoce ante los demás Estados centroamericanos el compromiso asumido ante su propio pueblo, de garantizar la preservación de la paz interna como contribución a la paz en la región y para ello resuelve:

14. Adoptar las medidas que garanticen, en igualdad de condiciones, la participación de los partidos políticos en los procesos electorales, y asegurar su acceso a los medios masivos de comunicación y la libertad de reunión y de expresión.

15. Se comprometen, asimismo, a:

Poner en práctica las siguientes medidas:

1) Promulgar o revisar las legislaciones electorales para la celebración de comicios que garanticen una efectiva participación popular;

2) Establecer órganos electorales independientes que elaboren un registro electoral confiable y que aseguren la imparcialidad y el carácter democrático del proceso;

3) Dictar o, en su caso, actualizar las normas que garanticen la existencia y participación de partidos políticos representativos de las diversas corrientes de opinión;

4) Fijar un calendario electoral y adoptar las medidas que aseguren a los partidos políticos su participación en igualdad de condiciones.

Proponer a sus órganos legislativos respectivos:

1) Que celebren encuentros regulares en sedes alternativas, que permitan intercambiar experiencias, contribuir a la distensión y propiciar una mayor comunicación para el acercamiento entre los países del área;

2) Que tomen medidas a fin de mantener relaciones como el Parlamento Latinoamericano y sus respectivas Comisiones de Trabajo;

3) Que intercambien información y experiencias en la materia de competencia, y recopilen, con fines de estudio comparado, la legislación electoral vigente en cada país, así como las disposiciones conexas;

4) Que asistan, en calidad de observadores, a las diversas etapas de los procesos electorales que se desarrollen en la región. Para ello, será imprescindible

la invitación expresa del Estado que celebre el proceso electoral;

5) Que celebren encuentros periódicos de carácter técnico en el lugar y con la agenda que, por consenso, se determine en cada reunión precedente.

### CAPITULO III

#### COMPROMISOS SOBRE ASUNTOS DE SEGURIDAD

De conformidad con sus obligaciones de derecho internacional y con la finalidad de establecer los fundamentos de una paz efectiva y duradera, las Partes asumen compromisos en materia de seguridad relacionados con la proscripción de las maniobras militares internacionales; la detención de la carrera armamentista; el desmantelamiento de bases, escuelas u otras instalaciones militares extranjeras; el retiro de asesores militares extranjeros y de otros elementos foráneos que participen en actividades militares o de seguridad; la prohibición del tráfico de armas; la eliminación de apoyo a fuerzas irregulares; la abstención de fomentar o apoyar actos de terrorismo, subversión o sabotaje y, finalmente, con el establecimiento de un sistema regional de comunicación directa.

1. Los compromisos que se convienen por las Partes en la presente Acta y su Anexo tiene carácter jurídico y, por lo tanto, son obligatorios.
2. La presente Acta será ratificada de conformidad con los procedimientos constitucionales establecidos en cada uno de los Estados centroamericanos. Cada Estado signatario depositará su instrumento de ratificación en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá.
3. La presente Acta entrará en vigor ocho días después de la fecha en que se deposite el quinto instrumento de ratificación.
4. Desde la fecha de la firma del Acta y hasta su entrada de vigor, las Partes se abstendrán de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de la misma, y además procurarán de buena fe, y de conformidad con su legislación interna, tomar individualmente las medidas que fueren necesarias con el fin de facilitar el funcionamiento de los mecanismos a que se refiere la Parte II.
5. Cualquier controversia sobre la interpretación o aplicación de la presente Acta que no haya podido ser resuelta por medio de los mecanismos previstos en su Parte II, deberá ser sometida a los Ministros de

**Relaciones Exteriores de las Partes para su consideración y decisión, por unanimidad.**

6. En caso de subsistir la controversia, los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados que integran el Grupo de Contadora ejercerán, a petición de cualquiera de las Partes, sus buenos oficios a fin de que las Partes Interesadas puedan resolver la controversia respectiva. Agotada esta instancia, los Cancilleres del Grupo de Contadora podrán sugerir otro medio de solución pacífica de la controversia, de conformidad con el artículo 33 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y el artículo 24 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

Si transcurridos 30 días no ha habido acuerdo de las Partes sobre la aplicación del procedimiento sugerido, cualquiera de ellas podrá hacer públicos los dictámenes, informes o recomendaciones de los Mecanismos de Ejecución y Seguimiento establecidos en la Parte II de la presente Acta, sobre la controversia.

7. La presente Acta no admite reservas.

8. El Anexo y los Protocolos Adicionales I al IV forman parte integrante de la presente Acta.

9. La presente Acta tendrá una vigencia de cinco años, prorrogables por períodos iguales, salvo que cualquiera de las Partes notifique con 6 meses de antelación al término de cada período de 5 años su decisión en contrario. Seis meses antes del vencimiento de cada período, los Estados Parte y los del Grupo de Contadora se reunirán, a solicitud de cualquiera de las Partes, con el fin de evaluarla y adoptar las disposiciones que estimen pertinentes.

10. La presente Acta será registrada por las Partes en la Secretaría General de las Naciones Unidas, de conformidad con el artículo 102 de la Carta de la Organización.

En testimonio de lo cual, los Ministros de Relaciones Exteriores de los respectivos Gobiernos de los países centroamericanos, han firmado la presente Acta, en seis originales, en idioma español, uno de los cuales quedará depositado en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá.

ANEXO II  
DECLARACION DE ESQUIPULAS

DECLARACION ESQUIPULAS

"Los Presidentes centroamericanos, reunidos en Esquipulas, Guatemala, el 24 y 25 de mayo de 1986, manifiestan que han tenido una reunión provechosa por la franqueza con la que han tratado los problemas de Centroamérica. En el diálogo se han analizado las coincidencias así como las diferencias que persisten con respecto a la concepción de la vida, y la estructura de poder en la democracia pluralista.

Coinciden en que la mejor instancia política con que Centroamérica cuenta hasta ahora para alcanzar la paz y la democracia y reducir las tensiones que se han generado en los países, es el proceso de Contadora, creado gracias al esfuerzo de algunos países latinoamericanos y reconocido por la comunidad internacional.

Acuerdan continuar el diálogo sobre estos temas y otros que no han sido tratados en esta oportunidad.

En consecuencia declaran:

1. Que han decidido formalizar las reuniones de Presidente como una instancia necesaria y conveniente para analizar los problemas más urgentes que se presenten en el área en

relación a la paz y al desarrollo regional y buscarles, soluciones apropiadas.

Expresan, en este contexto, su profundo agradecimiento a la comunidad internacional por los diversos esfuerzos desarrollados en favor de la solución de nuestros graves problemas a la vez que reiteran la confianza en poder seguir contando con el concurso de su valioso apoyo.

2. Su voluntad de firmar el "Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica" asumiendo el pleno cumplimiento con la totalidad de los compromisos y procedimientos en ella contenidos.

Reconocen que quedan aspectos por resolver, como son las maniobras militares, el control de armamento y la verificación del cumplimiento de los acuerdos. Pero hoy, en este diálogo de Mandatarios de pueblos hermanos, se han encontrado que las distintas propuestas presentadas por los países son lo suficientemente fecundas y realistas como para facilitar la firma del Acta.

3. Que es necesario crear y complementar esfuerzos de entendimiento y cooperación con mecanismos institucionales que permitan fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo como elementos fundamentales para la paz en el área y para la integración de Centroamérica.

Es por ello que conviene crear el Parlamento Centroamericano. Sus integrantes serán electos libremente por sufragio universal directo, en el que se respete el principio de pluralismo político participativo. A tal efecto, los Vicepresidentes, de común acuerdo, propondrán a sus respectivos gobiernos, en el término de treinta días, la integración de una comisión preparatoria del Parlamento Centroamericano, la cual deberá preparar el proyecto del tratado constitutivo del citado Parlamento, en un plazo no mayor de noventa días después de su integración.

4. Que la paz en América Central sólo puede ser fruto de un auténtico proceso democrático pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto a los derechos humanos, la soberanía e integridad territorial de los estados y derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su modelo económico, político y social, entendiéndose esta determinación como el producto de la voluntad libremente expresada por los pueblos.

5. La voluntad de revisar, actualizar y dinamizar los procesos de integración económica y social del área, para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en beneficio de sus pueblos y para mejor enfrentar las serias dificultades de la crisis que las aqueja.

Asimismo la intención de promover e impulsar posiciones conjuntas del área frente a los problemas económicos comunes como la deuda externa, el deterioro de los términos de intercambio y la transferencia de tecnologías apropiadas a las necesidades del área.

De igual forma, la decisión de reforzar institucional y financieramente a los organismos de integración de Centroamérica al igual que propiciar acuerdos y acciones de tipo regional que otorguen a estas instituciones y a la región en su conjunto un trato acorde a sus necesidades y particularidades.

Agradecen al Señor Presidente Vinicio Cerezo Arévalo, al Gobierno de Guatemala y a su noble pueblo, la iniciativa visionaria de la Reunión Cumbre Presidencial y los importantes logros obtenidos en pro de la paz y la democracia en la región. Reconocen la hospitalidad y las finas atenciones de que han sido objeto en unión de sus delegaciones. Hacen votos por el éxito de la gestión del Presidente Cerezo y su gobierno, así como por el bienestar y progreso del hermano pueblo de Guatemala y de la hospitalaria Ciudad de Esquipulas, símbolo centroamericano de fe, de unión y de paz.

Suscriben esta Declaración en Esquipulas, República de Guatemala, a los veinticinco días del mes de mayo de mil novecientos ochenta y seis. Oscar Arias Sánchez, Presidente

de Costa Rica -José Napoleón Duarte, Presidente de El Salvador -Marco Vinicio Cerezo Arévalo, Presidente de Guatemala -José Azcona, Presidente de Honduras -Daniel Ortega Saavedra, Presidente de Nicaragua."

## BIBLIOGRAFIA

- Aguayo, Sergio. El Exodo Centroamericano. Consecuencias de un Conflicto. SEP, México, 1985.
- Bagley, Bruce. Contadora and the Central America Peace Process. SAIS Papers in International Affairs #8. The John Hopkins University, Westview Press, Colorado, 1985.
- Bagley, Bruce. Contadora and the Diplomacy of Peace in Central America. SAIS Papers in Latin American Studies. The John Hopkins University, Westview Press, Colorado, 1987.
- Bolaños, Enrique. Discurso. Managua, Nicaragua, 1989.
- Castillo Rivas, Donald. Acumulación de Capital y Empresas Transnacionales en Centroamérica. Ed. S.XXI, México, 1980.
- Castillo Rivas, Donald. Centroamérica Más Allá de la Crisis. SIAP, México, 1983.
- CEPAL-FAO-OIT. Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural en Centroamérica. EDUCA, San José, Costa Rica, 1973.
- Coraggio, José Luis y Carmen Diana Dere. (Ed.) La Transición Dificil. Ed. S.XXI, México, 1986.
- Garza, Humberto. (Comp.) Fundamentos y Prioridades de la Política Exterior de México. El Colegio de Mexico, México, 1986.
- Gold Glad, Jozef and Victor Millan. The Honduras - Nicaraguan Conflict and Prospects for Arm Control in Central America. SIPRI Year Book, Stockholm, Sweeden, 1984.
- Gonzalez, Edward; Jenkins Brian; Ronfeldt, David; and Sereseros Caesar. U.S. Policy for Central America. A Brifin The RAM Cooperation, Sta. Monica, California, 1984.
- Gonzalez, Edward and David Ronfeldt. Castro, Cuba and The World. RAM Cooperation, Sta. Monica, California, 1986.

- Herrera Zúñiga, René. La Democratización en Nicaragua. North South Center. The University of Miami, Florida, 1992.
- Herrera Zúñiga, René. Relaciones Internacionales y Poder Político en Nicaragua. El Colegio de México, México, 1991.
- Jenkins, Brian M. New Modes of Conflict. RAM Corporation, Sta. Mónica, California, 1983.
- Kaufman, Johan. (Ed.) Effective Negotiation. Case Studies in Conference Diplomacy. UNITAR. The Netherlands, 1989.
- Lara, Xóchitl y René Herrera. La Transición Negociada en Nicaragua. Avance de Investigación. CIDE, México, 1992.
- Mabry, Donald. (Ed.) The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security. Greenwood Press, New York, 1989.
- Mayorga Quiróz, Román. El Crecimiento Desigual en Centroamérica, 1950-2000. El Colegio de México, México, 1983.
- Morales Carazo, Jaime. La Contra. Planeta. México, 1989.
- Ojeda Mario, (Comp.) Las Relaciones de México con los Países de América Central. El Colegio de México, México, 1985.
- Ortega Durán, Oyden. Contadora y su Verdad. Panamá, 1985.
- PREALC-OIT. Cambio y Polarización Ocupacional en Centroamérica. EDUCA, San José, Costa Rica, 1986.
- Ronfelt, David. Geopolitics, Security and U.S. Strategy in the Caribbean Basin. RAM Corporation, Sta. Mónica, California, 1983.
- Roy, Joaquín. (Comp.) La Reconstrucción de Centroamérica, North South Center. The University of Miami, Florida, 1992.
- Rudolph, J.D. (Ed.) Nicaragua: A Country Study. The American University, 1982.