

POLITICA EXTERIOR, NEGOCIACION Y PROCESOS DE DECISION EN CENTROAMERICA: ELEMENTOS PARA UNA APROXIMACION*

Cristina Eguizábal
Francisco Rojas Aravena

I. Introducción

Una de las áreas menos exploradas en la literatura sobre políticas exteriores latinoamericanas es la que concierne a los procesos de decisión. La mayoría de los estudios existentes alrededor de esta temática se refieren a la política exterior de los grandes países de la región, aquellos con mayor tradición diplomática y por lo mismo han estado centrados en el estudio del funcionamiento de los ministerios de Relaciones Exteriores: Itamarati, la cancillería argentina, el ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Existe otra vertiente de trabajos que se refieren a las concepciones o acciones de los primeros mandatarios que han tenido una proyección externa destacada: Fidel Castro, Carlos Andrés Pérez, José López Portillo. La reducción del enfoque al estudio de este tipo de actores, no ha sido casual, ha correspondido a la evolución de los regímenes políticos latinoamericanos cuya característica principal ha sido el predominio de la figura presidencial particularmente en lo que a relaciones exteriores se refiere.

En la década de los setenta se producen tanto en el seno de las sociedades centroamericanas como en el sistema internacional, cambios que van a verse reflejados en la disciplina de estudio básicamente en cuanto a la determinación de los objetos de análisis. Por una parte, el sistema internacional dejó de estar tan esencialmente determinado por la rivalidad entre las dos superpotencias y la estructura fue poco

*Este trabajo formará parte de un libro sobre procesos de decisiones en las cancillerías latinoamericanas que será publicado próximamente en la Colección GEL, RIAL.

a poco cediendo el paso a una estructura más flexible en la que el poder económico y político se encontraba menos centralizado a pesar de la sobredeterminación que continuó ejerciendo el equilibrio estratégico bipolar. Por el otro lado, las sociedades centroamericanas además de irse transnacionalizando fueron haciéndose más complejas, los gobiernos se fueron burocratizando y el ámbito de lo político en general, a pesar de la ausencia de canales de participación democrática en la mayoría de los países del subcontinente latinoamericano, se amplió fundamentalmente a través del crecimiento del aparato estatal y de la multiplicación de las vinculaciones externas de la mayoría de los actores políticos en las diferentes sociedades.

Como resultado de estos desarrollos, entre otros muchos, las cuestiones vinculadas al contexto externo se hicieron más numerosas y los procesos de política exterior siguieron la misma dinámica, haciéndose más complejos e involucrando un mayor número de actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales.¹

II. Política exterior en Centroamérica: variables relevantes e hipótesis de trabajo.

El caso de los países centroamericanos, de su evolución en el sistema internacional y del desarrollo de sus políticas exteriores, si bien se asemejan en muchos sentidos a los de los países más grandes, también ofrecen particularidades que deben ser tomadas en cuenta. Los efectos de los cambios que se produjeron en el sistema internacional, a raíz de la distensión, fueron mucho más desiguales en los países del área centroamericana que en el resto de la región. Nuestras economías y nuestras sociedades recibieron de lleno el impacto proveniente de afuera y los actores relevantes en el contexto internacional de nuestros países se diversificaron, pero entre otras cosas, eso no tuvo como corolario un crecimiento significativo de la actividad diplomática de los gobiernos del área.

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

Fue más bien, al final de la década de los setenta, que el triunfo de la revolución sandinista, la guerra civil en El Salvador, la violencia generalizada en Guatemala y la lectura que de estos acontecimientos hizo la administración Reagan, tuvieron como consecuencia no sólo una aceleración de la internacionalización del contexto externo de los países del istmo sino que además conllevaron una centralidad de las cuestiones de política exterior en el debate político interno. En la medida en que el impacto externo se hizo sentir en casi todos los ámbitos de la vida nacional con una fuerza inusitada aún en el caso de sociedades tan abiertas como las nuestras, la tradicional división entre política interna y política exterior se desdibujó, a veces de manera dramática como en los casos de El Salvador y Honduras, por ejemplo.

La crisis regional en la que se han visto envueltos los cinco gobiernos centroamericanos, los ha obligado pues a "hacer política exterior" por primera vez en su historia. De países básicamente "objeto" de la política exterior de otros, se han ido, poco a poco y ciertamente de manera desigual, convirtiendo en "gestores" de ella, logrando algunos desarrollar con éxito una capacidad de iniciativa diplomática realmente consecuente, me refiero a los casos de Nicaragua, Costa Rica y Guatemala.

Con el afán de sistematizar nuestro discurso creemos que es necesario aclararle al lector que en nuestra reflexión tomamos como punto de partida el siguiente presupuesto.²

Consideramos que la situación de los países centroamericanos, pequeños países ubicados en la periferia inmediata de una gran potencia, ha establecido límites históricos a su capacidad de autodeterminación que han resultado particularmente rígidos en el ámbito de las políticas exteriores. Sin embargo, también creemos que dentro de dichos límites existe la posibilidad real de ensanchar

²Véase también C. Eguizábal "El Salvador: los estrechos márgenes de maniobra de la política externa", en: H. Muñoz (comp.), *Las políticas exteriores de América Latina: continuidad en la crisis*, (Buenos Aires: GEL, 1987), pp. 305-320; C. Eguizábal: "La política exterior de la administración Duarte en El Salvador", *ESCA* N°43, enero-abril 1987, pp.75-86.

los márgenes de maniobra que disponen en el escenario internacional para la consecución de objetivos nacionalmente definidos.³

Ahora bien, en las posibilidades de incrementar el margen de maniobra no se destacan de igual forma o con un peso más o menos similar los procesos de conflicto y negociación. Desde una perspectiva estructural, cuando tiene preeminencia el conflicto, las posibilidades de ampliar los márgenes de autonomía son menores. En cambio, en un contexto donde prima la distensión y la negociación es la principal herramienta de la política internacional, el margen aumenta. Es así como se puede establecer una correlación positiva entre incremento del margen de maniobra y contexto negociador. Las recientes experiencias de Contadora y de Esquipulas II reafirman esta premisa.

Tradicionalmente en los estudios sobre procesos decisivos se han privilegiado las situaciones de conflicto y de crisis. El caso centroamericano no es la excepción, sin embargo, creemos que dado el peso de los procesos de negociación impulsados desde los inicios mismos de la crisis el estudio de estos puede ser altamente productivo.⁴

El análisis de los procesos de negociación permite descubrir tanto las percepciones como el poder relativo de los actores domésticos e internacionales, permitiendo una comprensión de los procesos de toma de decisiones y del debate, previo y posterior.

Consideramos como constreñimientos estructurales de los procesos de decisión de política exterior de los países centroamericanos los siguientes:

³En esta misma línea de pensamiento, véase Bruce Moon, "Political Economy Approaches to the Comparative Study of Foreign Policy", en: C. F. Hermann, C. K. Kegley Jr. y J. N. Rosenau, *New Directions in the Study of Foreign Policy*, (Boston: Allen & Unwin, 1987), pp. 33-52.

⁴Sobre los procesos de negociación previos pueden señalarse principalmente: La Comunidad Democrática Centroamericana (enero de 1982), Grupo de Nassau (julio de 1981), Propuestas nicaragüenses en COPPAL (febrero 1982), Foro pro Paz y Democracia (octubre de 1982), Propuestas del FDR-FMLN, Iniciativas del Gobierno Salvadoreño, Contadora (enero 1983), Plan Arias (febrero de 1987) y Procedimiento de Guatemala o Esquipulas II, acuerdo suscrito el 7 de agosto de 1987. Una descripción detallada de estos procesos puede ser vista en Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís, *¿Súbditos o aliados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica*, (San José: Editorial Porvenir/FLACSO, 1988), pp. 97-108.

A. Con relación al contexto externo:

- 1.- en el plano de lo económico, el tipo de vinculaciones de las economías nacionales al mercado internacional;
- 2.- en lo político, la ubicación del área en el diseño de la política exterior de la potencia hegemónica en la zona;

B. Con relación al contexto interno:

- 1.- la estrategia de desarrollo practicada;
- 2.- el proyecto político dominante, y
- 3.- la correlación de fuerzas entre las diferentes clases sociales imperantes.

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

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

- 1) Para que los puntos de la agenda, las cuestiones o *issues*, de política exterior consigan movilizar a grupos organizados en el plano doméstico o sensibilicen a la "opinión pública", es necesario que exista una relación de interdependencia (instrumental o situacional) entre los actores domésticos y actores del contexto externo.⁵
- 2) La percepción de la situación afectará las acciones sobre la misma. Entre los actores políticos centroamericanos se han establecido dos tipos de lecturas de la situación de crisis en la región, a partir de las que surgen dos definiciones básicas del "interés nacional". La primera enfatiza la importancia de los factores endógenos en el desencadenamiento de las diversas crisis nacionales, propugna por soluciones que tomen en cuenta

⁵Para una definición de los diferentes tipos de interdependencia, véase, Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, (Princeton: Princeton University Press, 1984), pp. 122-123.

- la satisfacción de las necesidades de los grupos mayoritarios y valoriza una mayor autonomía del país con relación al contexto externo. La segunda, considera la intervención de potencias extrarregionales como la causante de la erupción violenta del conflicto social, se opone a la intervención estatal en la economía y estima que sólo con una alianza incuestionada con la potencia tradicionalmente hegemónica en la zona, puede lograrse una victoria sobre la potencia cuestionadora del *statu quo*.
- 3) El proceso de decisión resulta de las diversas interacciones entre los actores: influenciadores -domésticos o foráneos- por un lado y agentes decisorios -nacionales-, por otro. El proceso de interacción tiene lugar desde el momento del debate hasta el momento de la puesta en práctica. Gran parte de las interacciones se da durante el proceso mismo de instrumentalización de las decisiones.
 - 4) El proceso de toma de decisiones es fragmentado⁶ lo que ha contribuido a la ausencia de estrategias coherentes. Nos encontramos más bien frente a una serie de políticas aisladas y de decisiones desprovistas de continuidad en el mejor de los casos, o de cara a la coexistencia de varias políticas exteriores, contradictorias, en el peor. En los casos en que se expresa un fuerte liderazgo la fragmentación disminuye, produciéndose un mayor grado de coherencia y la posibilidad de una mejor utilización de los espacios que ofrece el contexto internacional.

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

A. Antecedentes

Tradicionalmente, en tanto que países pequeños y pobres, los Estados nacionales centroamericanos habían desarrollado su diplomacia casi exclusivamente como complemento de sus vínculos comerciales y financieros. En lo político la Guerra Fría señaló los principales

⁶Por fragmentación del proceso de toma de decisiones se entiende que hay diversos "lugares" y diversos "agentes" que toman decisiones, a menudo contradictorias, o al menos carentes de una coherencia institucional.

derroteros. Incluso Costa Rica que estableció relaciones diplomáticas con los principales países socialistas de Europa (consulares con Cuba) en la década de los años 70, lo hizo con el objeto principal de buscar nuevos mercados para los excedentes de café.⁷ Por otro lado, Panamá que tuvo una política exterior de alto perfil en esa misma época, lo hizo siguiendo una estrategia muy específica de recuperación de la soberanía sobre su principal recurso, la vía interoceánica.⁸

La percepción sobre el peligro que significaba el expansionismo soviético y el anticomunismo sobre el que Estados Unidos edificó el sistema interamericano de la segunda postguerra, le dieron sustrato y justificación ideológica a esta definición tradicional de la situación. Ahora bien, es innegable que la vulnerabilidad económica, las limitaciones de recursos, la falta de capacidad diplomática, son un hecho que constantemente ha puesto en evidencia la debilidad de los países del área.

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

Ambos procesos se presentan en forma acelerada aunque desigual, y se encuentran signados por una tendencia a buscar mayores posibilidades de acción para los pequeños países en el sistema internacional. Lo que no obvia, claro está, que, haciéndole contrapeso a esta toma de conciencia en cuanto a la necesidad y posibilidad de expandir los márgenes de maniobra que le ofrece el sistema internacional a pequeños países, -situados en un área definida de "interés primordial" de una gran potencia-, se mantengan fuertes las percepciones de vulnerabilidad y de fatalidad que han dominado la visión

⁷Véase, Francisco Rojas Aravena, "Las vinculaciones diplomáticas, económicas y culturales entre Costa Rica y la Unión Soviética: un bajo perfil", en: Augusto Varas, *América Latina y la Unión Soviética: una nueva relación*, (Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1987), pp. 179-197.

⁸Véase, Cecilia Moreno, "La política exterior en el proceso de recuperación de la soberanía panameña sobre el canal (1970-1980)", en: C. Eguizábal (ed.), *Política exterior centroamericana: en la búsqueda de mayores márgenes de acción*, (San José: Csuca), (en prensa).

tradicional sobre su posición en el mundo. Estas últimas han estado en la base de su incondicionalidad frente a las exigencias de la potencia hegemónica del momento, siendo el "obedecer sin cumplir" el único margen de maniobra al que hemos aspirado históricamente.

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

En este sentido aparece no sólo como una crisis social, política y económica, incidiendo cada una de estas variables en forma diferente en los diversos países, sino que su manifestación simultánea permite referirse a ella como a una crisis de dominación regional.⁹ De esta manera la crisis pudiera ser vista como una crisis internacional, en donde los principales actores del sistema internacional definen las condiciones básicas en las cuales actúan los actores domésticos.

B. *La multiplicación de los actores externos.*

Una de las primeras consecuencias de la internacionalización de la cuestión centroamericana, ha sido la obligación que los distintos gobiernos han tenido de interesarse en países y en sociedades con quienes hasta ahora no se tenían mayores vínculos, ni siquiera un buen conocimiento de su sistema político. En la medida en que el conflicto regional se ha convertido en punto de la agenda de la política exterior de la mayoría de los gobiernos de los principales países capitalistas desarrollados, estos han devenido contrapartes obligadas de los países del istmo. Lo mismo con los países socialistas, en el tanto han mostrado interés en desarrollar sus vínculos con los países de la región.

⁹CECADE-CIDE. *Centroamérica: crisis y política internacional*, (México: Siglo XXI Editores, 1982). En especial sobre las diferencias de expresión de la crisis en cada país centroamericano véase el trabajo de Edelberto Torres-Rivas, "Notas para comprender la crisis política centroamericana", pp. 39-69.

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

En muchos sentidos el debate doméstico del sistema norteamericano es también debate doméstico en Centroamérica. La campaña presidencial norteamericana ha congelado las gestiones e iniciativas del proceso de paz a la espera de conocer el futuro liderazgo. Esto no es sólo un elemento de la "coyuntura electoral", o del lugar que Centroamérica ha ocupado durante los debates de la campaña y en las plataformas electorales, sino que responde a la necesidad estructural de saber cuál es la ubicación del área en el diseño de la política exterior de la futura administración.

Es obviamente con el gobierno de Managua con el que la Unión Soviética y los países de Europa Oriental, el bloque socialista, han establecido relaciones de cooperación y de intercambio más estrechas. Sin embargo, vale la pena mencionar que Costa Rica ha continuado sus relaciones de bajo perfil, y que Oscar Arias buscó atraer directamente al líder soviético M. Gorbachov, al proceso de negociaciones que ha impulsado para alcanzar la paz en Centroamérica.¹⁰ Así también, la Unión Soviética amplió su reconocimiento en el área.

¹⁰Carta de Oscar Arias a M. Gorbachov. *La Nación* de Costa Rica, 13 de marzo de 1988. En su carta O. Arias solicitaba el cese de la ayuda militar soviética a Nicaragua y a los revolucionarios de la región. Esta comunicación no fue respondida directamente por el Secretario del PCUS sino por el embajador acreditado en Costa Rica. En su respuesta señaló "que la URSS está dispuesta a asumir, sobre bases de reciprocidad con los Estados Unidos, el compromiso de respetar y cumplir rigurosamente los acuerdos relativos a las cuestiones de la seguridad...". Calificó de infundadas las afirmaciones de su apoyo militar a los insurgentes de El Salvador y Guatemala. *La República*, 13 de marzo de 1988.

En efecto, firmó el primer convenio de intercambio comercial establecido entre Tegucigalpa y Moscú, el cual fue firmado en esta última ciudad, el 24 de agosto de 1987. En Guatemala se había instalado la agencia Tass, pero debió cerrar sus oficinas al estallar una bomba y al declarar el gobierno que no podía garantizar la seguridad del personal.¹¹

Los países de Europa Occidental, la Comunidad Europea, por medio del mecanismo de consultas permanentes, las Rondas de San José,¹² han buscado promover la distensión regional y el fomento del desarrollo económico sin exclusiones de carácter ideológico, aunque su compromiso con los procesos de democratización es explícito. Entendidos éstos como dentro del marco de la democracia liberal.¹³ Los países nórdicos por su parte han incluido al área en su agenda de cooperación. Hasta fechas muy recientes la cooperación nórdica prácticamente sólo se dirigía a los países de Africa. En términos generales, las élites centroamericanas asignan un papel de importancia a Europa en la construcción de alternativas, en un marco occidental, a la política norteamericana. El perfil de la región se vio fortalecido por el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz al Presidente de Costa Rica.

Japón por su parte está siendo presionado para incrementar sus niveles de ayuda a los países en desarrollo y a áreas como la centroamericana. En términos proporcionales al tamaño de los mercados de la región, las empresas japonesas poseen una activa presencia. La decisión de pasar de una presencia comercial a una de mayor perfil de cooperación y en consecuencia con incidencia política no es fácil.

De manera análoga, la latinoamericanización del conflicto, a través de la creación de los Grupos de Contadora y de Apoyo, ha tenido consecuencias similares. Aunque la hermandad latinoameri-

¹¹ *La Prensa Libre* de Guatemala, 27 de agosto de 1988.

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

¹³ Sobre las relaciones entre Nicaragua y Europa Occidental véase Manuel Chavez Viaud, "Nicaragua: su política exterior hacia Europa Occidental", en: Cristina Eguizábal, (ed.), *op. cit.*

cana ha sido parte tradicional del discurso de política exterior en todas las capitales de la región, hasta hace muy poco los países del área centroamericana no tenían mayores vinculaciones con los grandes países de la región. El reciente interés desplegado por los últimos, por lo que en Centroamérica acontece, los ha, a su vez, integrado en las agendas de política exterior de los países del istmo y esto en lugares de alta prioridad en la medida en que sus políticas exteriores están directamente relacionadas a la problemática de la crisis. La permanencia del tema de Centroamérica en las reuniones de concertación del "Grupo de los Ocho" así lo demuestra.

Paralelamente a la multiplicación de los actores estatales que influyen en el ámbito externo de nuestras sociedades, hemos asistido a una proliferación de actores no gubernamentales. Entre éstos se pueden destacar las Internacionales de los partidos políticos, las organizaciones de derechos humanos, los grupos de solidaridad, los grupos religiosos, etc. Este conjunto de organizaciones se ha convertido en nuevos grupos de vinculación cuya función variará según donde estén asentados. Cuando se encuentran en los países centroamericanos son muchas veces el objetivo de los cursos de acción de las políticas exteriores que van dirigidas hacia el área. Cuando se encuentran fuera de ésta, buscan ejercer presión sobre los gobiernos para impulsar determinados cursos de acción con respecto a Centroamérica. En ambos casos, por su intermedio se busca alcanzar objetivos en el plano doméstico o ejercer influencia sobre la opinión pública internacional.

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

C. Las coaliciones transnacionales.

Para efectos analíticos hemos creído lícito considerar que dos grandes tipos de "definición de la situación" a partir de las que se elabora

política exterior desde y hacia Centroamérica se enfrentan hoy.

A grandes rasgos podemos decir que la primera define la crisis centroamericana en el marco del conflicto este-oeste y equipara cualquier intento de cambio revolucionario a una derrota de los Estados Unidos frente a la Unión Soviética.¹⁴ La segunda, sin negar las consecuencias de la internacionalización del conflicto regional, define la crisis dentro de los parámetros de la oposición norte-sur, es decir, en términos de desequilibrios estructurales en las economías de los países de la región y de injusticias sociales muy marcadas en la mayoría de ellos.¹⁵

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

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

La segunda, la "coalición liberal", está fundamentada en valores claves para la política exterior latinoamericana. Valores tradicionales tales como, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, el no uso de la fuerza para la solución de las controversias, y más modernos, como el del pluralismo ideológico. Esta coalición más "latinoamericanista", no concibe la paz regional sin la consolidación de un cierto número de reformas estructurales que aseguren una mejor distribución de la riqueza y una mayor democratización de las

¹⁴Entre los ideólogos que han justificado esta percepción, tal vez la más conocida sea la ex embajadora de los Estados Unidos en las Naciones Unidas. Véase Jeane Kirkpatrick, *Dictatorships and Double Standards. Rationalism and Reason in Politics*, (New York: Simon and Schuster, 1982), (En particular el artículo "U. S. Security and Latin America", pp. 53-90).

¹⁵Entre los trabajos más conocidos que se sitúan en esta perspectiva vale la pena mencionar, M. J. Blachman, W. M. Leogrande y K. Sharpe (eds.), *Confronting Revolution: Security through Diplomacy in Central America*, (New York: Pantheon Books, 1986), 417 p. + index.

sociedades centroamericanas. A su vez, acepta la posibilidad de coexistencia pacífica entre el régimen de Managua y los de los otros países de la región, incluyendo a los Estados Unidos.

Nuestra proposición es que, según el actor iniciador de la gestión de paz de la que se trate, así será el tipo de paz que busque a través de la negociación. Siguiendo esta idea, hemos dividido los procesos de negociación en dos grandes categorías: aquellos que corresponden a la "paz por hegemonía" y aquellos que se acercan más a una "paz por equilibrio".

Entre los primeros encontramos: la iniciativa de formar el Grupo de Nassau; la idea de la Comunidad Democrática Centroamericana; el lanzamiento del Foro Pro-Paz y Democracia; la Iniciativa de la Cuenca del Caribe; y los embajadores itinerantes para Centroamérica enviados por el presidente Reagan y la constitución del Grupo de Tegucigalpa.

Entre los segundos, el proceso de negociación impulsado por el Grupo de Contadora, en un primer momento, y en conjunto con el Grupo de Apoyo, posteriormente, constituye el más importante, sin embargo no es el único. Antes de la concreción de la iniciativa multilateral hubo diversas iniciativas unilaterales o bilaterales de países latinoamericanos, también se pueden destacar las conversaciones bilaterales entre los diferentes gobiernos centroamericanos y las de Manzanillo entre el gobierno sandinista y el de los Estados Unidos. Finalmente, aquí se ubica el proceso de Esquipulas, tanto la primera reunión como la segunda en la que se firmó el Acuerdo de Paz. Paralelamente a los esfuerzos de Contadora vale la pena destacar las Conferencias de San José y finalmente el apoyo de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. Tanto el Acta de Paz de Contadora como el Procedimiento de Esquipulas han gozado del respaldo de la coalición liberal.

IV. Los procesos de decisión.

Entre las cosas más importantes que se han ido decantando forzadas por los acontecimientos regionales está el hecho que ha ido haciendo camino entre los gobiernos del área, la idea de que es posible articular

un "interés nacional" concebido desde adentro. El contenido de la definición está condicionado por la percepción que le sirva de base, marca las opciones dentro de las dos grandes coaliciones y la forma de solución, pero independientemente de cuál sea la coalición en la cual se inscriban, ya sea a la liberal o a la conservadora y se afirme la negociación o la fuerza, el conjunto de la élite centroamericana percibe que es a ella a la que le corresponde definir el interés nacional y la forma básica de alcanzarlo.

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

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

El escándalo Irán-contra y la manera en que fue procesado por el sistema político norteamericano, -en función de su dinámica interna- no sólo puso en entredicho frente a la opinión pública mundial, la credibilidad difícilmente alcanzada por los gobiernos centroamericanos, sino que también tuvo como resultado que los agentes decisivos norteamericanos abandonaran sin escrúpulo a sus aliados en la región. Esto ha sido, desde nuestro punto de vista, uno de los factores que más ha incidido en el cambio de actitud de muchos sectores que en los países de la región hasta entonces se habían pronunciado por la alianza incondicional con la Casa Blanca.

Lo anterior le abrió espacio a la negociación, la misma no fue retomada por Contadora, paradigma de la coalición liberal, sino que surgió una nueva iniciativa que reflejó el interés centroame-

ricano de definir los cauces de su acción. El surgimiento de Esquipulas II refleja este proceso, conjuntamente con la maduración de las condiciones globales para impulsarlo.

En el plano de los procesos de decisión esto ha tenido como repercusión, el fortalecimiento del naciente debate político interno sobre temas de política exterior que ha ido consolidándose, gracias, dicho sea de paso, a la apertura de los regímenes, inducida desde afuera.

Los medios de comunicación de masas, en particular la prensa escrita, han adquirido una gran importancia en el proceso de estructuración del debate. La prensa juega en este sentido un doble papel. Por una parte, los medios tratan de hacer pasar, a veces con gran éxito, su posición propia como el "interés nacional".¹⁶ Por otra parte, en ellos, los diversos sectores, principalmente los de la oposición legal, elaboran planteamientos que constituyen verdaderos *position papers* en contraposición a la ausencia de sistematización escrita de las políticas gubernamentales.

En efecto, en la mayoría de nuestros países, la toma de decisiones continúa estando basada fundamentalmente en el intercambio personal, el registro escrito es prácticamente inexistente y si a esto le añadimos el hecho de que, por la misma complejidad y crucialidad de los problemas que se presentan, ha habido una multiplicación de lugares institucionales de toma de decisiones, tenemos la explicación de la fragmentación que desemboca en una política exterior plagada de graves contradicciones. Es así como nos hemos encontrado a menudo frente a la existencia de "varias" políticas exteriores de un mismo régimen: una de los militares y otra de los civiles en Honduras y hasta cierto punto en El Salvador, por ejemplo, o los problemas entre diferentes instituciones civiles, ministerios de Relaciones Exteriores y otros ministerios y dependencias encargados de asuntos económicos o aún entre cancilleres y presidentes, como sucedió en Costa Rica durante la administración del presidente Monge Alvarez, como otro ejemplo.

¹⁶Véase por ejemplo, Abelardo Morales, "El periódico *La Nación* y la política exterior de Costa Rica", en: C. Eguizábal (ed.), *op. cit.*

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

V. *Los procesos de negociación.*

En el análisis de los procesos de toma de decisiones en la región centroamericana se requiere de la consideración de los espacios temporales, es decir una periodización de la crisis; además se requiere definir una serie de categorías específicas que posibiliten su comparación en el tiempo y con otros procesos de la región y fuera de ella.

En cualquier periodización de la crisis regional se destacan tanto los procesos de negociación como los enfrentamientos armados. Si tomamos como punto de partida la insurrección nicaragüense podemos ver que el resultado de la misma fue en gran medida (si no en la principal) facilitado por el proceso de negociación que desembocó en los acuerdos de la Organización de Estados Americanos en 1979.¹⁷ Desde ese momento a la fecha, se han impulsado distintos procesos de negociación (más o menos excluyentes, más o menos generales en sus objetivos) de los cuales la mediación de Contadora¹⁸ fue durante largo tiempo el más relevante. El Acuerdo de Esquipulas

¹⁷Recuérdese la activa gestión del Pacto Andino y la oposición latinoamericana de la propuesta de los Estados Unidos de conformar una "fuerza de paz" para la resolución de la crisis en Nicaragua. Véase, Marianela Aguilar, "Alianzas y coaliciones en el sistema interamericano durante la revolución sandinista", *Relaciones Internacionales*, N°19/20, segundo y tercer trimestre de 1987, Costa Rica, EUNA, pp. 7-17.

¹⁸Sobre el proceso de Contadora existe una abundante bibliografía, de ella podemos destacar:

- Víctor Flores Olea (ed.), *Relaciones de Contadora*, (México: Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Relaciones Exteriores, 1988), 472 pp.

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

II aparece como el producto de la decantación de un largo proceso de negociaciones regionales a distintos niveles.¹⁹

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

Los primeros en desarrollar una estrategia externa fueron los sandinistas, y esto aún antes de haber tomado el poder. El "frente externo" fue uno de los frentes de lucha más importantes en los últimos meses de guerra contra la dictadura somocista. En segundo lugar, se puede señalar la política de neutralidad de Costa Rica, proclamada en 1983,²⁰ posteriormente fue Vinicio Cerezo el que puso de manifiesto con sus iniciativas, primero la mantención de la neutralidad activa²¹ y luego con su gestión para crear el Parlamento Centroamericano.²² Finalmente, impulsó la reunión de los cinco mandatarios de la región en la simbólica ciudad guatemalteca de Esquipulas. Posteriormente, Oscar Arias Sánchez habría de retomar para Costa Rica, en una mejor coyuntura y posiblemente, con mayor

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

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

- INCEP, *Contadora y otras propuestas para la pacificación y la democratización de Centro América*. Cronología y documentación 1983-1987. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Políticos.

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

¹⁹Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís. *Op. cit.*, pp. 111-135.

²⁰Sobre la proclama de neutralidad pueden verse los trabajos de Francisco Rojas Aravena "La percepción de la crisis centroamericana en la Administración Monge Alvarez", *Relaciones Internacionales* Nº11, segundo trimestre de 1985, Costa Rica, EUNA, 1985, pp. 53-65. También "Interés Nacional y Toma de decisiones: el caso de la neutralidad costarricense", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 11, fascículo 1, 1985, Costa Rica, EUCR, 1985, pp. 79-97.

²¹Fernando González Davison, "El proceso de la neutralidad guatemalteca. 1982-1987", *Política y Sociedad*, Nº20, enero-junio de 1987, pp. 33-113.

²²IRELA, "¿Un Parlamento Centroamericano?: Un estudio de factibilidad política", *Dossier* Nº5, España, julio de 1986.

- INCEP, "La cumbre presidencial de Esquipulas y el Parlamento centroamericano", *Panorama Centroamericano* Nº2, abril-junio 1986, Guatemala.

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

respaldo, el liderazgo regional hacia la búsqueda de salidas negociadas a los diversos conflictos que escinden la región.

El siguiente esquema permite organizar el conjunto de variables comparativas en tres niveles de análisis. Como modo de aproximación proponemos distinguir tres tipos básicos de negociación vinculados al proceso de crisis regional. Estos procesos son los de carácter nacional, regional e internacional.

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

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

Las negociaciones internacionales, a efectos del trabajo, representan la articulación de esfuerzos que involucran a tres o más Estados siendo uno de ellos de fuera del área centroamericana. Claramente aquí se ubicó la negociación de Contadora. El proceso de Esquipulas II al incorporar a la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS) -conformada por el Grupo de Contadora, el Grupo de Apoyo y los Secretarios Generales de la OEA y ONU-, reafirma su ubicación internacional. De igual forma, al modificar el mecanismo de verificación y al prever la participación de Canadá, España y Alemania Federal continúa en este nivel.

Es innegable que en el transcurso de la década y a través de estos tres niveles de negociación se ha ido desarrollando una cierta "expe-

riencia" y han surgido rudimentos de un estilo diplomático propio en cada uno de los países, ello no obstante las limitaciones debidas a la precariedad de los recursos, tanto materiales como de formación técnica.

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

VI. Las variables comparativas.

El análisis de las diversas negociaciones en la región nos ha permitido aislar una serie de variables que permiten un acercamiento más sistemático a los procesos de toma de decisiones. Hemos dividido las variables que permiten contrastar las diferentes políticas exteriores centroamericanas en tres fases: la fase del debate, la fase de la elaboración de política propiamente dicha y finalmente la fase de operacionalización de la política.

1.- En el transcurso del debate de política exterior, pueden distinguirse:

- a) La extensión del debate en términos de la cantidad de participantes;

La internacionalización concomitante a la crisis ha llevado a los actores políticos y sociales a participar activamente en los debates sobre los objetivos de política exterior. Para preservar el sistema político se requiere "controlar" el medio externo. ¿Cuál es la percepción correcta, cuál la mejor estrategia? Estas no son sólo cuestiones retóricas, en el caso de El Salvador y Nicaragua decisiones sobre los niveles de ayuda (al gobierno o a la "contra") pueden afectar la sobrevivencia misma, no sólo del régimen sino de la forma de Estado.

La política exterior dejó de "hacerse entre cuatro paredes" y ella pasó a interesar a una parte importante de la población, ella es hoy tema de debate en la política doméstica, no lo era hace una

década. Procesos como los que implica el cumplimiento de los compromisos de Esquipulas II no son cuestiones aleatorias. Las decisiones de negociar o no con la insurgencia afecta a problemas de legitimidad del régimen político y sus apoyos internacionales. La negociación afecta cuestiones de fondo tales como: tamaño de las fuerzas armadas, grado de competitividad del sistema político, y el cambio de estructuras económico sociales. Por todo ello, el debate sea más o menos formal y más o menos público es determinante para las etapas posteriores.

En términos del número, en la medida en que se trata de un debate de fondo, involucra al conjunto de fuerzas organizadas y al poder relativo que cada una de ellas representa.

- b) El tipo de actores que participan;
 Los agentes que participan se han incrementado notablemente, en la misma proporción que han crecido los grupos de vinculación. En este sentido es posible diferenciar entre actores de origen nacional y actores foráneos. Entre agentes gubernamentales y no gubernamentales. Entre actores de reconocida legitimidad y actores a los que se les niega cualquier posible representatividad, aunque se les reconozca su fuerza.
 El proceso Esquipulas II ilustra de manera fehaciente el incremento de los actores: al momento de la reunión de Guatemala o de la reunión presidencial de Costa Rica estaban en los alrededores de las mesas de decisión, además de los funcionarios gubernamentales de los países del área, diplomáticos de la potencia hegemónica y de las potencias regionales, senadores norteamericanos, representantes de las fuerzas armadas, de las organizaciones político-militares de la región.
- c) Los mecanismos a través de los cuales se estructura;
 Los actores nacionales lo hacen en las arenas tradicionales, el Congreso, los partidos políticos, los grupos de presión (en estos la importancia de las asociaciones empresariales y patronales son dignas de mención especial). Los externos por medio de los mecanismos diplomáticos, por presiones a través de sus aliados locales y por los medios de comunicación colectiva.
 Un instrumento de destacada importancia son los medios de

comunicación ya que ellos buscan moldear la opinión pública y ejercer presión para el cambio de políticas hacia posiciones más acordes con sus propias percepciones. Los cambios en la opinión pública son medidos periódicamente por medio de encuestas, cuestión que hace una década era algo desconocido en el área.

2.- *En cuanto al proceso político propiamente dicho, se destacan:*

- a) La capacidad de iniciativa de la que han hecho gala los diferentes gobiernos en el ámbito de la política exterior; Esta variable permite diferenciar el "activismo" en política internacional hacia el área centroamericana, hacia la región latinoamericana y hacia el sistema internacional. Todos los países del área han mejorado los términos de vinculación con el ámbito externo, en ello ha incidido de manera importante el aprendizaje realizado al calor de la crisis.

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

La mayor capacidad de compilar y procesar la información sobre los procesos internacionales y su incidencia en la región, que no es ajena al desarrollo tecnológico general, han posibilitado hacer un uso adecuado del margen de maniobra. La evaluación más precisa, por parte de los países pequeños, de los factores que influyen en una coyuntura determinada, en el marco estructural gracias a este mayor flujo de información, permite definir el curso de acción más apto para los fines establecidos, buscando mantener el mayor nivel de coherencia global posible.²³

²³El seguimiento cotidiano del proceso de paz ha sido impulsado desde sectores académicos que prestan servicio a fuentes gubernamentales, independientemente de sus propias fuentes. En este sentido puede destacarse la labor conjunta del CSUCA, FLACSO, U PAZ. Véase, Enrique Gomáriz (ed.), *Balance de una esperanza: Esquipulas II un año después*, (San José: FLACSO, 1988), 396 pp.

- b) Su capacidad de articulación de una política exterior coherente y con sustento interno.

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

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

- c) Los lugares institucionales de toma de decisiones en el sentido de evaluar el grado de fragmentación del proceso y la expresión de la política exterior con un tipo de perfil que puede ser definido o difuso.

Los lugares institucionales son principalmente los definidos en las normativas constitucionales y jurídicas de cada sociedad. Una primera lectura excluyente no permite comprender el proceso dada la existencia de otros lugares y la fragmentación de los formales. Nos referimos en primer término al lugar de decisión de la "seguridad nacional" el cual recae en los institutos militares, en sus estados mayores. La aparición de este lugar tiende a fragmentar el proceso. En segundo término, los partidos políticos quienes con sus vínculos internacionales desarrollan "políticas exteriores" que pueden diferenciarse de la gubernamental, aún siendo partidos de gobierno.

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

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

Tal como lo señaláramos en las hipótesis, en la medida en que se establezca un liderazgo fuerte los lugares de decisión tienden a concentrarse, ello permite una mayor coherencia a pesar de una concentración mayor de las presiones de los distintos actores, muchas veces encontrada. Por otro lado la concentración tiende a aislar al decisor pudiendo generarse crecientes niveles de oposición que afecten áreas que van más allá de la política exterior.

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

3.- *Finalmente, en lo que se refiere a la fase operativa proponemos el siguiente conjunto de variables:*

a) El grado de burocratización (entendido como opuesto a la personalización) de la diplomacia;

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

un interés en profesionalizar los cuerpos diplomáticos. Ello incide en el nivel de burocratización.

El mayor nivel de vinculaciones internacionales y la intensidad de la misma a raíz de la crisis ha obligado a burocratizar ciertas decisiones, en especial aquellas referidas al seguimiento de los acuerdos políticos. En este sentido en el área pese a haber cambiado las administraciones en casi todos los países, el núcleo básico de apoyo y seguimiento de la negociación se han mantenido desde Contadora a Esquipulas II. Sin embargo, el peso de la personalidad de quienes asumen roles destacados en la dirección de la política exterior es aún muy importante.

b) El tipo de rutina en la toma de decisiones, intercambios personales o canales burocráticos estandarizados;

La crisis al obligar a respuestas continuas e inmediatas ha generado una serie de rutinas de trabajo, al menos en los niveles superiores de los aparatos de política exterior. La burocratización se ve reafirmada por este proceso. Sin embargo, el mismo es excluyente y de gran debilidad por dos razones principales. Por un lado, por la concentración en un reducido grupo de "técnicos" y por otro, en la falta de personal intermedio capacitado.

* * * * *

La dimensión internacional afloró con gran fuerza y debió romper el marco provinciano en que se desarrollaba la política exterior centroamericana. La crisis obligó a pensar en nuevos problemas, en especial la forma de inserción internacional y la necesidad de desarrollar formas que permitieran superar el "regateo", dado que los problemas generados afectan la supervivencia misma del régimen político.

La necesidad de conceptualizar los intereses propios en un contexto de crisis y de presencia renovada de múltiples actores ha obligado a desarrollar una búsqueda conciente de espacios de acción, que reflejan los márgenes de autonomía relativa que le ofrece el sistema internacional a los pequeños países como los centroamericanos. El peso de la potencia hegemónica y de las potencias regionales

ya no eliminan o producen una fatal ausencia de espacio. Las lecciones de las políticas desarrolladas por todos los países del área es que cada cual ha tendido a perfilar sus intereses y un estilo de defensa de los mismos.

El análisis de los procesos de negociación en el marco de la crisis permite comprender no sólo aspectos de la política del Estado en cuestión sino la lógica internacional en la cual se inserta, es decir la lógica del conjunto de fuerzas involucradas en la situación.

La aplicación de las variables comparativas aporta elementos novedosos para la comprensión y la elaboración de principios generales que conforman la política regional.

Creemos que el estudio comparado de las políticas exteriores de los países centroamericanos constituye un campo de investigación sumamente rico en el camino hacia un mejor conocimiento del funcionamiento de nuestras sociedades y lamentamos que hasta el momento hayan sido escasos los esfuerzos coordinados. El trabajo realizado por el RIAL hasta la fecha es un importante aporte en esa dirección.