

ARTICULOS E INFORMES

EL DEBATE SOBRE CENTROAMERICA EN EL CONGRESO NORTEAMERICANO Y SU INTERRELACION CON EL DEBATE EN AMERICA LATINA*

Adolfo Aguilar Zinser**
Carlos Federico Paredes**

INTRODUCCION

El presente ensayo recoge algunas hipótesis reinterpretativas sobre el papel de diversos actores internacionales en el conflicto centroamericano. Se aboca específicamente al análisis de los rasgos más sobresalientes del debate político en torno a Centroamérica, por parte del congreso estadounidense y por parte de algunos estados latinoamericanos. El tratamiento paralelo de estos dos espacios de discusión, se hace con el propósito de presentar de manera global el arribo paradójico a posturas consensuales, tanto en el debate político estadounidense, como en la diplomacia latinoamericana. Estos consensos y acuerdos básicos no se desprenden sin embargo, de la resolución de los grandes conflictos y contradicciones que implica la

lucha revolucionaria en Centroamérica, sino de la ausencia de alternativas distintas a la confrontación, que plantea el conflicto mismo en las visiones que se estudian y la política aplicada hasta ahora por la administración Reagan.

Es claro, por los planteamientos políticos y diplomáticos que emanan de Washington o de diversas capitales latinoamericanas, que no existe ninguna fuerza política ni una voluntad estatal que sea capaz de modificar las premisas básicas de la discusión sobre Centroamérica. De una u otra forma, la administración Reagan ha logrado neutralizar todos los intentos para

* El Consejo de Redacción agradece al Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE, de México, y a los autores, la autorización para la publicación del presente artículo.

** Los autores pertenecen al Programa de Estudios Centroamericanos del CIDE.

reubicar al conflicto centroamericano en una dimensión distinta al enfrentamiento militar. Al hacerlo, ha conseguido también que cada uno de los países latinoamericanos o actores políticos interesados en el conflicto, se alejen cada vez más de posturas políticas, que por la dinámica de los acontecimientos serían necesariamente confrontacionistas y se cobijen en consensos o posturas diplomáticas de relativa neutralidad.

En Estados Unidos este consenso parte de la discusión sobre el problema de la seguridad nacional y los intereses estratégicos de Washington en Centroamérica y el Caribe. Al respecto, resulta evidente no sólo en las proposiciones de la administración Reagan, sino en las críticas de los opositores a su política en el istmo, que existe una gran confusión entre los conceptos de seguridad nacional y los de hegemonía política. Esta confusión ha hecho posible a lo largo de los dos últimos años, que la revolución armada sea primero identificada de manera indivisible con la ideología marxista y de ahí con los intereses estratégicos del expansionismo soviético, para arribar a la conclusión prácticamente consensual en el debate político norteamericano de que, las revoluciones armadas en Centroamérica son por definición atentatorias de la seguridad nacional estadounidense. Es con esta base que las diversas posturas disidentes a la estrategia de Reagan, se expresan realmente en la discusión política. El uso de los instrumentos militares intervencionistas y disuasivos versus las negociaciones y/o el apoyo económico para las transformaciones sociales y la vigilancia del

respeto a los derechos humanos, se convierten realmente en sólo dos vías distintas para arribar al mismo destino: la derrota y el aislamiento político de las revoluciones armadas.

A lo largo de este recorrido en el debate político estadounidense, ha sido evidente cómo el problema de la seguridad nacional y la hegemonía lejos de deslindarse, se han vinculado estrechamente llegando a constituir las bases para el consenso. En un principio, algunos demócratas y liberales insistían en que las revoluciones armadas en Centroamérica eran el producto de la tiranía política, la marginación económica y la explotación que sufrían las grandes masas. Se veía con claridad el problema del agotamiento de la legitimidad de los regímenes oligárquicos tradicionales y la barbarie de sus instrumentos militares de control. Implícitamente se reconocía que las bases de la hegemonía estadounidense eran ya insostenibles por el agotamiento de regímenes tradicionalmente amigos de Estados Unidos en la región, pero que ello no significaba necesariamente una amenaza para la seguridad nacional. Reconociendo el reto histórico sería posible aceptar el cambio y encontrar en él, nuevas formas de acomodo con los intereses de Estados Unidos. Como producto de la equivalencia entre hegemonía y seguridad, el entendimiento de los problemas sociales que manifestaba la oposición liberal y demócrata no se modificó, por lo contrario, se ahondó con la proliferación de estudios e informaciones periódicas sobre los derechos humanos y los problemas sociales en Centroamérica, lo que sí cambió ra-

dicalmentè fue la percepción del liderazgo revolucionario y de su proyecto político. Esto implicó que los demócratas y liberales aceptaron gradualmente, ya sea como opción conciente en defensa del establishment —o bien por conveniencia política electoral— o por ambas, que los movimientos revolucionarios que luchan por los cambios radicales en Centroamérica son dirigidos por cuadros marxistas ideologizados y manipulados por Cuba y la URSS. En este sentido, se da una suerte de separación conceptual de las masas y su vanguardia revolucionaria, siendo en esta separación en donde se expresa el consenso. Por su parte y en evolución hacia el consenso, los estrategas y políticos de la administración Reagan fueron reconociendo poco a poco, que la revolución en Centroamérica no se originaba primordial y únicamente en la infiltración comunista auspiciada por Cuba y la URSS, como había venido sosteniendo, sino en el trazo social y las justas reivindicaciones económicas y políticas de los pueblos. A la configuración y entendimiento del fenómeno político y social de Centroamérica en estos términos, contribuye de manera decisiva la continuación de la política de Carter por parte de la estrategia reaganista, en el sentido de promover procesos electorales que matizan la intervención y los desembolsos militares contrainsurgentes. Mientras las masas expresan su voluntad en las urnas, los ejércitos combaten a los revolucionarios extremistas que serán en última instancia definidos no como defensores, sino enemigos del pueblo.

En la parte del ensayo relativa al debate norteamericano se retoma

por tanto, la discusión a partir del momento en que este consenso se plasma de manera explícita. Es decir, en el reporte final de la Comisión Kissinger. A pesar de las muchas aristas de conflicto y las interpretaciones divergentes que prevalecen, demócratas y republicanos, liberales y conservadores, llegan a la conclusión que la seguridad nacional de Estados Unidos (léase hegemonía) se encuentra amenazada ante la perspectiva de triunfo de los movimientos revolucionarios armados en Centroamérica. Esto es lo esencial del consenso, lo demás es simplemente el terreno obligado de divergencia que se convierte aparentemente en una confrontación mayor de lo que es, por los sobretornos de la refriega electoral.

En lo relativo a la discusión en América Latina, curiosamente ésta se desarrolla en líneas paralelas al debate en Estados Unidos. Se origina en la aceptación de un gran número de Estados, de que el cambio en Centroamérica es inevitable y sus manifestaciones radicales incontenibles. Sin embargo, los Estados latinoamericanos verán poco a poco en la subregión, los signos ominosos de luchas políticas de las que quisieran mantenerse ajenos. Al mismo tiempo perciben en la política de la administración Reagan una acometividad, si bien muy peligrosa para la paz regional y el ejercicio de la independencia política, también muy difícil de contrarrestar y prácticamente imposible de oponer en el terreno político.

En el proceso descrito, algunos estados principalmente México y Venezuela se comprometen en una participación activa en la dimensión política del conflicto. El uno, a partir

de su apoyo a las luchas emancipatorias por la autodeterminación y la justicia social y el otro, por su respaldo a sectores políticos de la democracia cristiana en la lucha local de poder. México aparece como antagonico de la intervención estadounidense y de las interpretaciones estratégicas que la administración Reagan asigna al conflicto y Venezuela contraria a las opciones radicales del cambio, opuesta también a la intervención directa estadounidense, pero más afin con las preocupaciones estratégicas de Washington por la denominada intervención soviética y cubana. Al ejercitar con vigor tales posturas políticas, ambos países se convierten en los extremos del debate diplomático latinoamericano sobre Centroamérica. Poco a poco estas dos posiciones se van desgastando, por una combinación de circunstancias internas y externas, hasta que México y Venezuela se reencontran en el camino del consenso que será también el logro de un acuerdo básico latinoamericano sobre Centroamérica. Algunos ingredientes de este entendimiento son explícitos y otros subyacen implícitamente en el comportamiento político y las iniciativas diplomáticas principalmente del grupo Contadora.

El punto básico de convergencia se encuentra en el principio de la no intervención. Al adoptarlo en el encuentro de las varias vertientes interpretativas sobre el origen y la naturaleza de la intervención foránea en Centroamérica, se asume una cierta definición de neutralidad. No se combate una intervención específica, sino cualquier intervención. Tampoco se califica el grado,

la intensidad o la importancia de las distintas intervenciones posibles. Estados Unidos por una parte, Cuba y la URSS por la otra, quedan colocados al mismo nivel. Quienes propicien en Centroamérica la intervención de uno u otro lado, deben ser igualmente censurados. El aspecto más curioso y sobresaliente de este consenso, basado en la no intervención es, cómo a lo largo de tres años las premisas básicas del conflicto Este-Oeste en Centroamérica, que impuso la estrategia reaganista, cobraron arraigo en América Latina. Así como en Estados Unidos el asunto de la seguridad nacional tuvo que ser de una u otra manera, aceptado por los opositores de Reagan, en América Latina la intervención soviética tuvo que ser, primero reconocida por México, que durante mucho tiempo la negó agríamente y colocada tácitamente al mismo nivel que la intervención estadounidense. Ello convirtió las posturas políticas en posturas diplomáticas. Por definición, el respaldo de cualquier país latinoamericano a cualquier contendiente en la lucha política tenía que ser intervencionista. Las posturas políticas se transforman en planteamientos diplomáticos. De los reclamos en favor del cambio y la autodeterminación se pasa a las gestiones de paz. De la comprensión de los fenómenos de violencia en Centroamérica, como luchas motivadas por los reclamos inaplazables de transformación política, se pasa a una tipología de conflictos bélicos entre Estados originados en las políticas intervencionistas de unos en los asuntos internos de los otros. La paz se convierte así, en una cuestión de desarme, de no intervención de los Esta-

dos en los conflictos políticos internos de sus vecinos, suspensión del tráfico extrarregional e interregional de armas, retiro de asesores militares, etc. La discusión política y social se convierte en síntesis, en una discusión jurídica y diplomática. Todos los Estados latinoamericanos, amparados en la postura de los cuatro de Contadora, se declaran neutrales de alguna manera al conflicto, demandan que cese toda intervención extranjera y apoyan una solución política negociada con base en instrumentos diplomáticos y jurídicos multilaterales, quedando fuera de la discusión latinoamericana en consecuencia, el tipo de regímenes políticos que debieran promover las transformaciones en Centroamérica y la naturaleza y alcance de estas transformaciones.

Si bien el consenso latinoamericano no constituye ningún aval a la política intervencionista de Reagan en Centroamérica, ni el consenso político norteamericano un respaldo a la estrategia militar de Reagan, ambas dimensiones se sustraen de una contienda política directa con la administración Reagan. Ello significa que la dinámica propia del conflicto es distorsionada y sustituida por el peso artificial de interpretaciones externas a él, lo que prevalece por encima de cualquier otra postura y por tanto, es obvio afirmar que la administración Reagan ha tomado, al menos coyunturalmente, la iniciativa política y militar.

Finalmente, las hipótesis reinterpretativas que se presentan a consideración forman parte de trabajos de investigación de largo alcance, que se irán desarrollando como parte del plan de trabajo del

Programa de Estudios Centroamericanos (PECA) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

I. EL TRATAMIENTO DE LA CRISIS CENTROAMERICANA EN EL DEBATE INTERNO DEL CONGRESO NORTEAMERICANO. REFLEXIONES EN PERSPECTIVA.

I.1. Un debate en busca de consenso.

El documento de la Comisión Kissinger sobre Centroamérica, presentado a la consideración del Ejecutivo y Congreso norteamericano en el mes de enero del año en curso, si bien no contiene en lo fundamental argumentaciones nuevas, sino una sistematización de las existentes que expresa interrelacionadas en un programa, sí representa un salto de calidad en el debate norteamericano sobre la región. De hecho, a partir de la constitución de la Comisión y de conocerse su metodología de consultas; se elaboran estudios más integrados de cara a responder el cuestionario presentado por esta Comisión, apoyando su visión o bien, para ofrecer enfoques alternativos. Así, se han conocido documentos como el Miami Report, Changing Course del Institute for Policy Studies (IPS), Western Interests and U.S. Policy Options in the Caribbean Basin del Atlantic Council's, An Economic Program for Post-War Central America de Richard Feinberg y Robert Pastor, el documento Policy Alternatives on the Caribbean and Central America (PACCA) y el Diálogo Interamericano.

El debate sobre Centroamérica

en Estados Unidos a partir de enero de 1984, adquiere una connotación diferente, sobre todo, porque la dinámica de la discusión está inspirada en la necesidad de lograr un consenso que se exprese en una política bipartidista.

Podría afirmarse que el exitoso resultado del presidente Reagan en su discurso ante las dos cámaras del Congreso, en abril de 1983 se sustentó en su propósito de disminuir las tensiones provocadas por la política hacia Centroamérica. En dicho discurso además de enfatizar la decisión inmediata del Presidente Carter, de otorgar ayuda militar al gobierno salvadoreño (finalizada la ofensiva militar del 10 de enero de 1981 por parte del FMLN-FDR), expresó textualmente: "Cada Presidente desde que este país asumió responsabilidades globales ha sabido que estas responsabilidades pueden cumplirse sólo si perseguimos una política exterior bipartidista". Con la referencia a la reanudación de la ayuda militar de la administración demócrata se separaba de su posición crítica a la política del Presidente Carter, recuperándola en un elemento de su interés, que refiere a la seguridad nacional norteamericana amenazada por un triunfo del movimiento marxista en El Salvador. Ante dicha amenaza, su mensaje, como lo recoge el texto citado, fue el de buscar un entendimiento entre ambas cámaras y el Ejecutivo. El Presidente se colocaba en la posición que entre otros, señalaron los investigadores de la Universidad de Arizona, Louis Tambos (actual Embajador de los Estados Unidos en Colombia) y Francia Aker: "La batalla dentro de la administración es sólo una de las tres guerras

que están disputándose, las otras dos, en el terreno de los medios de prensa internacionales y en el terreno propiamente de El Salvador, sólo serán ganadas o perdidas cuando el conflicto dentro del gobierno norteamericano sea resuelto."¹

Para los efectos de nuestra argumentación, el acuerdo bipartidista desde la perspectiva del presidente Reagan se concebía sesgado y condicionado a la concepción doctrinaria que sostiene la equivalencia de hegemonía con el de seguridad nacional. Por tanto, la premisa básica que sirve como punto de partida a la Comisión bipartidista formada a propuesta del Senador Henry Jackson, refiere a la necesidad de mantener la hegemonía sobre un área considerada históricamente de control absoluto norteamericano. Es precisamente en esta trampa que caen los miembros demócratas más liberales de la Comisión como Henry Cisneros y Carlos Díaz Alejandro, quienes presentan notas individuales para escapar de la ola militarista e intervencionista del documento Kissinger.

Sin embargo, es evidente que a partir de la firma de todos los miembros de la Comisión, los espacios de discusión sobre Centroamérica están determinados por los límites que establece la lógica del documento. El Presidente Reagan ha logrado el objetivo de aminorar la distancia entre su proyecto y el de los liberales.

La campaña electoral norteamericana impide que el consenso estratégico logrado, —de evitar el triunfo de un gobierno marxista en El Salvador— sea expresado en forma de una luna de miel entre

Congreso y Ejecutivo. Es necesario destacar el descontento de ciertos sectores del Partido Demócrata que interpretan no en relación a Centroamérica, sino a sus intereses de política electoral, que han caído en una trampa de la administración, puesto que los ha colocado en la postura del "yo también Sr. Presidente"² que denota la debilidad demócrata de presentar una política alternativa hacia Centroamérica. Situación que adquiere mayor gravedad cuando no han planteado alternativas convincentes en materia económica interna y en materia estratégica frente a la confrontación este-oeste. Centroamérica, siendo elevada a la categoría de estratégica para los intereses de la seguridad nacional norteamericana (léase hegemonía) por la administración Reagan, jugaría un importante papel en política exterior y por tanto, tendría su peso específico en la plataforma programática electoral de ambos partidos.

En un intento de recuperación, se da una contraofensiva que calificamos de formal y no real del Partido Demócrata de manera de deslegitimar ante la opinión pública (no así ante las partes firmantes del acuerdo bipartidista) el consenso logrado.

Para sustentar lo anterior intentaremos una recuperación del debate sobre Centroamérica en sus temáticas específicas, así, veremos las concepciones respecto al funcionamiento del Congreso en sus atribuciones de política exterior, la autonomía relativa del Ejecutivo ante el Congreso, las diferentes posiciones frente a la seguridad nacional, la percepción sobre la izquierda centroamericana y los te-

mas sobre negociación, intervención y tratamiento al ejército. Revisaremos lo relativo al desarrollo económico en Centroamérica y las concepciones sobre la seguridad colectiva, todo lo cual nos permitirá el vínculo necesario con la segunda parte del trabajo que se referirá al debate latinoamericano.

1.2. La actividad legislativa y la política exterior.

Elementos conservadores, tales como Jeanne Kirkpatrick, Jesse Helms y otros, han venido señalando que la democracia americana es la mayor enemiga para preservar los intereses de la seguridad nacional. Se sustentan en que, mientras la Unión Soviética elabora su estrategia global sin ningún tipo de cuestionamiento abierto del sistema político, en Estados Unidos las discusiones en el Congreso y las continuas filtraciones a los medios de comunicación colocan al gobierno estadounidense en franca desventaja en materia de política exterior. Ello ha implicado un deterioro en la imagen de Estados Unidos ante sus aliados en Occidente, fundamentalmente en Europa.

En lo específico sobre Centroamérica, continúan, se permite a los movimientos revolucionarios de orientación marxista y dirigidos por la U.R.S.S. y Cuba, una creciente capacidad para agudizar contradicciones dentro del sistema político norteamericano, dado que éstos manejan ante la opinión pública del país (punto sensible del sistema democrático en Estados Unidos) elementos de estrategia y táctica que utilizan para sus respectivos intereses. El Congreso ha sido en esta

concepción, un freno y una limitante de la necesaria autonomía relativa del Presidente para decidir sobre aspectos de política exterior.

Esta posición conservadora pretende ocultar los fracasos de su política exterior y adjudicar la responsabilidad al Congreso. Es bien conocido que la política exterior norteamericana nunca se ha decidido en el Legislativo. Es una potestad del poder Ejecutivo, quien diseña e implementa la misma, a través de distintos mecanismos como son el Departamento de Estado, el Consejo de Seguridad Nacional, el Departamento de Defensa y los representantes del gobierno ante organismos internacionales como la ONU o regionales como la OEA.

Por su parte, los demócratas a través de Robert Pastor, quien fue miembro del Consejo de Seguridad Nacional en el período 1977-81, perciben el rol del Congreso en forma diferente. Pastor al respecto nos dice: "El papel del Congreso es de un rol supremo de balance o compensador, requiriendo de administraciones liberales, dar mayor énfasis a los aspectos de seguridad, y a las administraciones conservadoras, mayor peso a los aspectos humanitarios."³

Como casos de ejemplificación nos señala el condicionamiento del Congreso a la administración Carter sobre la ayuda a Nicaragua, relacionada con aspectos de seguridad, o sea, de no proveer armas, dinero, equipo o entrenamiento a otros movimientos revolucionarios en el área.

En el caso de El Salvador, el Congreso condiciona la ayuda de la administración Reagan a la mejoría

en los derechos humanos.

Como se observa, destacan comportamientos recíprocos, a un gobierno liberal como el de Carter le corresponde un condicionamiento en aspectos de seguridad en su relación con un gobierno liberal-radical como el de Nicaragua (según era concebido en 1979-80 por el Congreso norteamericano). Asimismo, a un gobierno conservador como el de Reagan le corresponde un condicionamiento en materia de derechos humanos con un gobierno conservador en El Salvador (según era concebido en el Congreso en el período 1981-82). Es importante rescatar los recíprocos, dado que por encima de la propaganda de demócrata del Presidente de la Junta, Ing. José Napoleón Duarte, el Congreso percibía que el poder real descansaba en el ejército salvadoreño (el cual se concebía en esa época comandado por conservadores). En este sentido, se explica el carácter señalado por Pastor al Congreso, de balance o compensador.

En nuestra posición, esta segunda apreciación es la que debe utilizarse como marco de referencia básico para interpretar las discusiones en el Congreso sobre Centroamérica. Priva en definitiva el interés del "establishment" en su conjunto. Por ende, cuando hay consenso básico en lo estratégico se cierran los espacios de la acción política en el mismo, cuando ésta, pretende su modificación.

Esto significa que no debe confundirse la contradicción generada por elementos de política interna, con la posibilidad de variaciones sustantivas en política exterior. A

menos que, la incidencia de la misma, sobredetermine comportamientos internos del electorado. Lo que en el caso de Centroamérica no sucede, pero que podría suceder en una eventual intervención directa de tropas de combate. Es preciso señalar por tanto, que dada la agudización de las tensiones mundiales y por ello la ágil dinámica en las discusiones sobre estrategia global norteamericana, los considerandos planteados a lo largo de nuestra exposición podrían sufrir algunas modificaciones, en virtud de reacomodos tácticos. por ello, límitese el lector a extraer tendencias de la argumentación y no considerar como inmutables los acuerdos mencionados.

1.3. Seguridad Nacional, hegemonía y crisis centroamericana

El Informe Kissinger, insistimos, firmado por representantes de ambos partidos y por tanto, expresión de consenso, considera que Centroamérica es un área estratégica para la seguridad nacional norteamericana. Supera el debate anterior, coincidiendo con la postura más liberal en ese aspecto, la del senador Edward Kennedy, que el problema efectivamente no radica en la posibilidad de que los soviéticos instalen bases en Centroamérica, que Estados Unidos tiene suficiente capacidad para impedirlo. El nuevo planteamiento es que el riesgo a la seguridad nacional que representa Centroamérica es ideológico, dado que el marxismo como corriente de pensamiento, se desarrollaría en la región desestabilizando con ello los regímenes políticos afectos a Estados Unidos, modificando así las condiciones históricas de una relación hegemónica

y por ende afectando la seguridad nacional.⁴

Como se observa, la argumentación contiene una trampa lógica, difícilmente rebatible por el establishment norteamericano. Una sociedad "educada" a reconocer como su enemigo fundamental a la Unión Soviética, país concebido como el único capaz de afectar el nivel de vida norteamericano, asociado a una corriente de pensamiento que en esencia contradice y niega los postulados, que son sustento básico del sistema capitalista, no puede menos que intentar evitar su desarrollo, independientemente de la amenaza militar, dado que socaba los intereses económicos del sistema mundial capitalista, del cual Estados Unidos es principal abanderado y máximo beneficiario en término del mayor porcentaje de apropiación de la tasa de ganancia. El documento expresa entonces en forma implícita los más "sagrados" intereses del capitalismo a nivel mundial, que son los intereses de las compañías multinacionales. Tratándose ya de una argumentación de esta naturaleza, en donde además todas las variables en juego en el problema centroamericano se interrelacionan en un proyecto económico, social, político y militar, el debate en lo específico a la seguridad adquiere una nueva connotación. Los demócratas han caído en la trampa electorera diseñada por la administración Reagan.

Aún los críticos al documento e ideólogos del Partido Demócrata han salido con argumentaciones que revelan la ausencia de contradicciones fundamentales. Robert Pastor, quien además de haber participado en el Consejo de Seguridad

Nacional con la administración Carter, diseñó la propuesta de negociación de octubre de 1980 para El Salvador, y por tanto, un exponente "liberal y de avanzada", nos revela que, cuando se trata de defender los intereses de la seguridad nacional norteamericana, afectados por un esfuerzo marxista por tomar el poder en Centroamérica, no hay diferencias entre liberales y conservadores. Lo que establece fronteras es el énfasis o la prioridad dada a un punto específico o algún valor, como por ejemplo los derechos humanos...⁵. Más adelante tendremos oportunidad de examinar las apreciaciones que derivadas de esta visión bipartidista y más que de ella, del establishment, se tienen sobre las temáticas de negociación e intervención.

De tal manera que reincidir en el debate sobre la caracterización estratégica de Centroamérica, por su inserción en la confrontación global este-oeste manejada por la administración Reagan o en la posición demócrata de concebir el conflicto como local con características regionales de implicaciones estratégicas; o bien la consideración reaganiana de la importancia estratégica de la ayuda nicaragüense a la guerrilla salvadoreña versus la concepción demócrata de que tal ayuda no hace más que exacerbar un conflicto interno, no conduce a una confrontación que trascienda del debate de política interna en Estados Unidos. La premisa fundamental fue ya asentada y existe consenso en ella: No se puede permitir el avance del marxismo independientemente de su relación real actual con el bloque socialista en la región centroamericana. De ahora en

adelante las diferencias serán de matices en el debate sobre el qué-hacer.

I. 4. La negociación, la intervención y la estrategia

La interrelación dialectica de estos dos elementos no sólo se aplica a la perspectiva revolucionaria en el sentido que, en el umbral de la intervención se encuentra aparejada la negociación. O sea, que mientras más cerca se está del triunfo en contra de las fuerzas locales, lo que implica un cambio en la correlación de fuerzas a favor del campo revolucionario, Estados Unidos sólo tiene dos caminos: Modificar dicha correlación de fuerzas a su favor y para ello intervenir masivamente, o bien, dado los "costos políticos", proceder a una negociación. Históricamente el camino negociador es una derrota en la percepción del establishment, Viet Nam es una prueba en la historia norteamericana, Nicaragua es otra aún más reciente; cuando se negocia sin posición de fuerza se acepta la derrota.

Dos administraciones norteamericanas han venido manejando el uso de dichos términos, negociación e intervención. Carter en su tratamiento de la revolución sandinista y salvadoreña, y Reagan en su tratamiento con el Estado revolucionario sandinista y con el proceso salvadoreño.

Bastantes ilusiones ópticas se han generado en América Latina respecto de la posición negociadora norteamericana. Discusiones profundas y muchas veces bizantinas sobre su carácter táctico o estratégico, sobre la pureza de las inten-

ciones de las partes, sobre la naturaleza y el carácter de las resoluciones, sobre la mejor o la peor política norteamericana en ese sentido.

Creemos conveniente fijar los límites del debate sobre la negociación en Estados Unidos, a manera de aportar clarificación sobre supuestas expectativas con un cambio de administración. Pensemos que la mejor sustentación a lo afirmado a lo largo de nuestra exposición, es precisamente el manejo de estos elementos en su interrelación. Para ello procederemos a examinar qué planteaba la administración Carter sobre la negociación, cuál era su espíritu, a manera de proyectar la futura posición de un gobierno demócrata que pudiera llegar al poder. Sobre todo, considerando que las posiciones actuales del Partido Demócrata en Estados Unidos (dada la situación interna del Partido y de la erosión de su prestigio ante la opinión pública norteamericana, así como la fuerte influencia del pensamiento neoconservador en este período) son más débiles que en el cuatrienio de Carter para aplicar políticas "demasiado liberales en materia de asuntos exteriores.

En la medida en que nos interesa rescatar el debate del 5 de enero a la fecha, no recurriremos al pasado más que como referencia que permita situar el punto de partida.

En relación a Nicaragua, cuando el F.S.L.N. aún no estaba en la perspectiva de Estado, los demócratas en la administración discutían sobre cómo enfrentar una correlación de fuerzas desventajosa tanto al interior de Nicaragua, como internacionalmente. Era un hecho irreversible el aislamiento de la dictadu-

ra somocista y el avance incontenible de las fuerzas revolucionarias. La amplitud del espectro socio-político de las alianzas que luchaban contra la dinastía Somoza, hacía ilegítimo el recurso intervencionista directo de manera de modificar la correlación de fuerzas militares, así como también imposibilitaba la ayuda militar norteamericana a la Guardia Nacional somocista. El apoyo político diplomático del Pacto Andino, México, Panamá y Costa Rica al Frente Sandinista de Liberación Nacional, modificaron por primera vez desde su fundación, la correlación de fuerzas al interior del organismo regional competente, la Organización de Estados Americanos. En la XVII reunión de la Asamblea General, el organismo se pronuncia en contra de la intervención militar en Nicaragua y expresa su apoyo a la causa libertaria del movimiento revolucionario. Ante tales circunstancias y dada la ausencia de apoyo a una política agresiva de parte de la opinión pública norteamericana, la administración Carter decide negociar con el F.S.L.N. Su propuesta concreta se refiere a mantenimiento de una parte de la Guardia Nacional y su integración con el ejército popular, a manera de preservar sus intereses. Asimismo, coincide con el F.S.L.N. en instaurar un gobierno plural, de economía mixta y con carácter no alineado. Los acontecimientos posteriores a la salida de Somoza, que llevaron a la asunción temporal de arcuyo al poder, modificaron totalmente lo previsto por ciertos sectores de la administración, conllevando a la total desintegración de la Guardia Nacional, iniciada con desertiones de sus oficiales, lo que precipitó el triunfo total de las fuerzas revolu-

cionarias. Obsérvese sin embargo, la voluntad política negociadora del sandinismo, de compartir el poder con sectores militares de la Guardia de Somoza con el objetivo de deslegitimar la intervención norteamericana y poner fin a la cruenta guerra civil que cobraba a esas alturas 50,000 muertos.

La negociación, vista en la perspectiva norteamericana, le fue impuesta por la realidad de la política interna, nicaragüense e internacional. Sin embargo, no debe confundirse su propósito estratégico con los sucesos concretos que derivaron en una sustancial modificación de los logros buscados, que en definitiva perseguían colocar dentro del nuevo gobierno, piezas con poder suficiente para intentar neutralizar lo que la administración Carter consideraba el riesgo de la hegemonía de los sectores marxistas. Obviamente, la reacción norteamericana como siempre, fue tardía, dada su incomprensión de la naturaleza local de los procesos revolucionarios y por ende de su apoyo popular.

Respecto a El Salvador nos dice Robert Pastor: "La administración Carter se proponía procurar negociaciones con el objeto de traer de regreso al proceso político a una parte de la coalición izquierdista. Por lo contrario, la izquierda insistió en negociar con el gobierno norteamericano, haciendo énfasis en la reestructuración del ejército salvadoreño. En junio de 1981, la izquierda retiró sus condiciones, pero para entonces con la administración Reagan en el poder, el gobierno salvadoreño impuso condiciones que impidieron cualquier contacto significativo".⁶

La administración Reagan desde su llegada al poder, define Centroamérica como el lugar donde debe trazarse la línea, que demarque con nitidez las zonas geopolíticas de influencia. Visto así en ese momento, la confrontación global este-oeste pasa a sobredeterminar los conflictos en Centroamérica. La línea de "negociación" de la administración Carter con la izquierda salvadoreña es sustituida por la línea de comunicación y negociación directa con los actores fundamentales, que en la visión reaganiana responden al pensamiento de "Nosotros debemos ir a la fuente".⁷

A partir de ello, se enmarca la reunión secreta de Alexander Haig con el Vice Presidente cubano, Carlos Rafael Rodríguez en México, señalada en las declaraciones de Haig que recientemente publicó Time. La administración Reagan necesitaba un conflicto este-oeste en una zona donde llevase las "ventajas comparativas" y que le ofreciera una locación cercana a territorio norteamericano y además, donde pudiese presionar a Cuba y pretender concesiones de ésta.

En este sentido es válida la aseveración de que la administración Reagan "fabrica" un conflicto este-oeste, sin la presencia del Este. Aquí radica su error de percepción y de estrategia, señalada por los demócratas en la siguiente expresión de Pastor: "Si uno atribuye el colapso del gobierno salvadoreño a la brutalidad de sus oficiales, entonces uno no puede recomendar una intervención militar para prevenir su caída. Por otro lado, si uno cree que el Canal de Panamá y México pueden estar en riesgo si el gobierno salvadoreño colapsa, enton-

ces uno recomienda "todas las medidas necesarias" para tratar de evitarlo".⁸

En este punto está la esencia de las diferencias de percepción, que como vemos refieren en su marco global, a diferentes formas de enfrentar al Este. La administración Reagan hace énfasis en que el conflicto salvadoreño es de interés vital para la seguridad de los Estados Unidos; los demócratas lo ven como conflicto local con implicaciones estratégicas regionales. O sea, a río revuelto ganancia de pescadores", siendo éstos los marxistas.

El punto de coincidencia teórica actual —no necesariamente de política a implementar— entre republicanos y demócratas, se refleja en la visión de que la izquierda en El Salvador sólo puede triunfar de dos formas: La primera, si el centro, o sea los sectores sociales no definidos, se trasladan dentro del espectro político a la izquierda, lo que sólo puede producirse si la extrema derecha es permitida de consolidarse y que a partir de su represión produzca tal comportamiento. La segunda vía es que el FMLN-FDR sea concebido realmente como un Movimiento de Liberación Nacional, lo que a su vez sólo puede producirse con una intervención norteamericana directa de tropas de combate.

Por tanto, dos son los componentes de la estrategia actual en la que aparentemente hay consenso bipartidista. La primera, que se refiere a bajar el perfil y la presencia política de la extrema derecha en el manejo del Estado, lo que se expresa con la alianza de la Democracia Cristiana y el Partido Acción Democrática y en todo caso, se reafir-

ma con la elección del candidato a la presidencia, Ing. José Napoleón Duarte. La segunda, el manejo de la intervención. Respecto a la primera, esta dirección les permite ganar importantes alanzas con fuerzas internacionales europeas como son la Democracia Cristiana Internacional, la Internacional Socialista en su línea más conservadora y la Internacional Liberal. Asimismo, coloca al grupo de Contadora en la posición dicotómica de legitimar a un gobierno democrático salido de "elecciones libres", o no hacerlo, lo que implicaría el reconocimiento en cada caso, de la insuficiencia del recurso electoral como vía para solucionar los problemas nacionales de los países miembros.

Referente a la segunda, o sea, la invasión, es importante destacar que en la actual coyuntura se le ha bajado el perfil. La salida del General Alvarez en Honduras, a pesar de la relativa autonomía con que se gestó el movimiento dentro de las Fuerzas Armadas hondureñas; el creciente influjo del proyecto norteamericano en El Salvador y por tanto, el alto perfil adquirido dentro del ejército de quienes apoyan tal proyecto, son signos que si bien no conducen a la invasión a corto plazo, sí garantizan que los fusiles provistos no tengan el gatillo en dedos de quienes puedan precipitarla, como era el interés de la línea de Alvarez en Honduras, que presionaba por acelerar el conflicto contra Nicaragua y como es el caso de ARENA en El Salvador, que aunque se manifiesta en contra de la misma, su política interna lo conduciría a ella antes de lo previsto.

El power sharing, o sea, compartir el poder, sólo cabría en el

umbral de la invasión y sobre la base de "no cometer el error de Nicaragua". Sin embargo, nadie a excepción del congresista Ron Dellums, maneja esta tesis en el Congreso estadounidense.

Este es pues a nuestro juicio, el marco que ha permitido el establishment norteamericano, la conciliación sobre la base de mutuas concesiones de los dos partidos tradicionales. Los unos en materia de seguridad y los otros en materia de derechos humanos. En la retórica y para efectos de política interna continuarán expresándose diferencias.

1.5. Sobre la ayuda económica y militar

1.5.1 Sobre la ayuda económica

Para contextualizar la discusión sobre la ayuda económica, y por tanto valorar propiamente el carácter "humanitario" de su tratamiento en la propaganda de la administración Reagan, hacemos eco del señalamiento de Richard Feinberg y Robert Pastor cuando dicen: "Los americanos no están debatiendo si se implementa un Plan Marshall para Centroamérica por el estado de la economía regional. Por lo contrario, las motivaciones principales son estratégicas y políticas: las implicaciones geopolíticas de la agudización de la crisis en Centroamérica y su efecto polarizador en la opinión pública americana."⁹

Esto enmarca con propiedad el peso específico que el plan económico tiene en la estrategia norteamericana para Centroamérica. Sin embargo, como hay especificidad económica en el tratamiento de la Comisión Kissinger y de los documentos posteriores, - intentaremos

—sin ir a fondo en el análisis, dado que no es el objetivo del presente trabajo— rescatar las posiciones más importantes del debate sobre el tema. Nuevamente, las divergencias parten de las percepciones sobre la región centroamericana.

La administración Reagan hasta antes del documento Kissinger, señalaba como causantes de la crisis económica a la recesión mundial y en particular de la economía norteamericana, además, aludía a la desestabilización por la vía de la violencia de las fuerzas marxistas, que en su estrategia por tomar el poder, atacan la economía salvadoreña produciendo efectos inmediatos, que se expresan en la inestabilidad política, y por tanto, en la caída correspondiente de desinversión, desempleo, disminución del ingreso, baja del consumo, caída en la producción, etc., lo que a su vez acrecienta la inestabilidad. En otras palabras una "interpretación política ad-hoc" del círculo vicioso de la pobreza. Esta visión, si bien se mantiene, ha sido depurada en el discurso por la vía de una interpretación cepalina del subdesarrollo, manejo muy hábil por parte de la administración, que si bien no la conduce a nuevas conclusiones, le permite reiterar por "vía científico social" que aún cuando el subdesarrollo es parte del problema en Centroamérica, no es ni por cerca lo determinante, puesto que existe pobreza en muchas partes del mundo que no conducen al enfrentamiento por la vía armada. Argumento capcioso, puesto que demuestra de su parte, que el manejo del problema del subdesarrollo no tiene nada de científico, dado que no es coherente en sus conclusiones. Aceptar la visión

dialéctica del binomio desarrollo-subdesarrollo y no extraer las conclusiones políticas, es quedarse a la mitad del camino. Reconocer el papel retardatario de las oligarquías y la desigualdad social, así como la no adecuación de las instituciones políticas, el fraude electoral y con ello la progresiva deslegitimación de la democracia liberal y no deducir responsabilidad a sujeto social alguno, sino remitirse a variables exógenas, es deshonestidad política e intelectual.

Feinberg y Pastor, representantes fieles del pensamiento demócrata nos dicen: "La actual crisis en Centroamérica fue precipitada por dos factores que son diferentes, pero que se afectan mutuamente: la inhabilidad de las instituciones políticas y militares, de ya sea, aceptar o adaptarse a los cambios económicos y sociales, y el impacto negativo de una recesión global en pequeñas, abiertas y dependientes economías."¹⁰

La base de esta última postura está en considerar que si bien la desigualdad —per se— no produce necesariamente levantamientos políticos, sí, el fracaso en solucionar los problemas de los sectores desfavorecidos de la población, y la imposibilidad de gobiernos con misérrimas percepciones fiscales para atender las crecientes necesidades de servicios sociales, añaden un poder detonante a una situación de por sí inestable.

Teniendo estos dos planteamientos en contra posición, dándole cada uno énfasis diferente a los causales de la crisis, se desarrolla la polémica sobre el mal llamado Plan Marshall, que refleja la visión económica para Centroamérica

contenida en el documento de la Comisión Kissinger.

La denominación de Plan Marshall en la visión de algunos demócratas como Feinberg, representa una traslación mecánica del plan elaborado por George Marshall, Secretario de Estado norteamericano en la época inmediata de la Postguerra, orientado a la reconstrucción de Europa Occidental. La Europa industrializada con planta productiva instalada, así como con verdaderos estados nacionales, no tiene nada que ver con la Centroamérica agrícola, dependiente a niveles primarios y con ausencia de estados nacionales que le impriman sello propio a sus políticas económicas y sociales.

El gobierno norteamericano de Truman asistió financieramente a Europa Occidental animado en sus propias necesidades de nuevos y dinámicos mercados, así como para neutralizar la influencia de las izquierdas europeas. Sin embargo, estos países diseñaron su estrategia local y regional hasta llegar a la constitución del Mercado Común Europeo. Estados Unidos no controló y dirigió el proceso de recuperación, sino que hubo relativa autonomía europea; lo que permitió la consolidación de sus propias instituciones y sus propios modelos económicos, que le otorgaron dinamismo interno a su crecimiento.

El hecho de que existen intereses norteamericanos en Centroamérica, capacidad de recuperación de la región en los sesentas y el reconocimiento del Mercado Común Centroamericano, como el más efectivo instrumento de integración económica en el mundo en vías de desarrollo, son algunas de las similitudes

tudes aceptadas con el caso europeo por parte de los demócratas.

Sin embargo, las objeciones liberales predominan y se basan fundamentalmente en tres premisas: la capacidad de absorción de las economías centroamericanas, el impacto distorsionante de grandes cantidades de dinero, y el problema de la dominación. En resumen, el país recipiendario no es asistido por Estados Unidos, sino conducido de la mano, provocando una peligrosa acomodación a un mecanismo artificial de vida que responde a una variable exógena.

Las economías centroamericanas en esta visión, y sus correspondientes sistemas políticos, no están en capacidad para absorber crecientes y masivos flujos de capitales, que dadas las condiciones existentes, se traducen en fugas hacia el exterior, y no en inversiones efectivas. Asimismo, el impacto en el estilo de desarrollo de capitales condicionados, distorsiona la modalidad específica de crecimiento e impone pautas de consumo propias de países industrializados; en una visión unilineal del desarrollo económico, que no se adapta a las necesidades de estabilidad política por la vía de atender a los sectores desfavorecidos en Centroamérica. En definitiva, una estrategia de largo plazo plantean los liberales norteamericanos, debe inspirarse en promover la integración económica regional y un reajuste político; debería aspirar a balancear por un lado, capacidad de pago a corto plazo y asistencia al desarrollo en el largo plazo, y por el otro lado combinar concesiones comerciales con ayudas, con la filosofía global de promover un crecimiento autosostenido con

equidad, y no una dependencia persistente al largo plazo, que reproduciría además los desajustes sociales.

"Un plan económico puede por sí mismo contribuir al logro de la paz, si los Estados Unidos estuvieran deseando considerar a Centroamérica como región. Hasta que lo haga o hasta que la guerra finalice, conversar sobre un Plan Marshall no es más que un muy caro diversionismo de la crisis, la cual seguirá deteriorándose".¹¹

Finalmente, la cita anterior, refiere a la necesidad de situar la recuperación económica en el contexto de la paz. Sin ella, no hay recuperación posible. La reflexión de la consideración regional deriva de la concepción de evitar el aislamiento de Nicaragua. Las economías son interdependientes históricamente, el transporte terrestre requiere de Nicaragua para ser expedito y fluido, las economías se complementan unas a otras, el Mercado Común Centroamericano no puede funcionar efectivamente sin la presencia nicaragüense, tesis aceptada por los ministros de economía del área, los cuales a pesar de las diferencias ideológicas, continúan implementando acuerdos regionales sin ninguna exclusión. Por otra parte, la tesis de exclusión proyecta al largo plazo las diferencias políticas y con ello las perpetúa, institucionalizándolas, lo que conduciría inexorablemente más tarde o más temprano, al conflicto militar.

Este es básicamente el debate en Estados Unidos sobre el plan económico. Como se observa está sobredeterminado por las concep-

ciones políticas; pero debe tenerse en cuenta que se debaten distintos intereses económicos.

Es importante su tratamiento porque es uno de los puentes tácticos para el acercamiento a las potencias intermedias y a los aliados europeos. Para la administración Reagan resulta un "hit político" presentar una nueva visión del subdesarrollo latinoamericano en los mismos términos que los cepalinos; el reconocimiento del atraso económico y social es una concesión a los demócratas, a pesar de terminar concluyendo que "Centroamérica es vital para la seguridad nacional norteamericana".

El documento Kissinger refleja la política del cambio para mantenerse igual. La aceptación, para la reafirmación de las tesis propuestas al inicio de la discusión.

1.5.2 El debate sobre la ayuda militar

Brevemente diremos que la ayuda económica por sus "rasgos humanitarios" nunca ha sido rechazada ni condicionada por la oposición en el Congreso. Ha sido la ayuda militar la que ha sido condicionada a mejoras en materia de derechos humanos, en el caso salvadoreño, ya que en el nicaragüense se le ha eliminado del debate.

Referente a esta temática, su diferencia fundamental tampoco es de fondo, sino más bien está delimitada por lo que hemos definido a lo largo de la exposición, que refiere a la función de balance o compensador del Congreso a una administración conservadora. Asimismo, por las distintas percepciones referente a las causas no sólo originarias, si-

no determinantes de la crisis. En este tema específico surgen además dos nuevos componentes que son, el primero, la discusión sobre cómo hacer más efectiva la influencia norteamericana en Centroamérica y el segundo, el tratamiento específico del ejército. Referente al primero y tomando nuevamente el caso salvadoreño, la polémica debate sobre el carácter condicionado o incondicionado de la ayuda.

Los demócratas han sostenido que la mejor defensa del proyecto norteamericano en El Salvador, es por la vía condicionada de la ayuda militar, mientras que los republicanos han manifestado la necesidad de dejar en libertad al Presidente, en materia de flexibilidad de política exterior. Además, refieren a la inconveniencia de atar al régimen salvadoreño a condiciones que por la naturaleza del conflicto, no pueda cumplir.

En ambas posturas, la base interpretativa que los distingue no sólo nos remite a los aspectos de funcionalidad de la toma de decisiones, sino que baja a la muy particular temática sobre el ejército salvadoreño, siendo éste el segundo componente.

Como ya indicábamos en la cita de Robert Pastor, la discusión se centra en si el ejército es brutal y por tanto debe ser depurado, o bien, como se ha dicho por funcionarios norteamericanos, refiriéndose a la guardia somocista: "que importa que sean hijos de..., si son **nuestros** hijos de...". Para los liberales, la depuración del ejército permitiría una mayor legitimidad ante la población salvadoreña y ante la comunidad internacional, logrando así su fortale-

cimiento para enfrentar a la guerrilla. Esto se traduce incluso en el terreno de la guerra, como una "guerra limpia" en donde se dañe lo menos posible a elementos civiles de la población; su filosofía es la "humanización de la guerra".

Para los conservadores, la depuración significaría una modificación peligrosa del precario equilibrio de fuerzas en la institución armada, que los conduciría a un desgastante enfrentamiento interno y por ende a su debilitamiento institucional que tendría efectos desventajosos frente a la izquierda.

A partir del consenso bipartidista logrado en el documento de la Comisión Kissinger, aparentemente se habría llegado a una superación de este problema, que se expresa en el traslado al exterior de El Salvador, de cuatro elementos identificados con la extrema derecha y miembros dirigentes de los escuadrones de la muerte, así como también del enjuiciamiento con veredicto condenatorio, de cuatro guardias nacionales responsables del asesinato de las religiosas norteamericanas. La administración Reagan logra tales concesiones del ejército salvadoreño, quien se las sirve en bandeja de plata con el objeto de fortalecer su posición al interior del debate en el Estado norteamericano, "mejorando su imagen", logrando la aprobación de la ayuda militar y contribuyendo a neutralizar el potencial de capitalización política por parte de los demócratas en materia electoral interna.

Otro de los temas más controvertidos, una de las banderas más esgrimidas por los liberales pasa también a manos de la administra-

ción Reagan. De ahora en adelante, los demócratas han quedado atrapados, incluso la alianza con las organizaciones campesinas salvadoreñas financiadas por la AFL-CIO que apoya la postulación de Mondale, firmaron pacto político con la democracia cristiana salvadoreña y han logrado posiciones claves en el manejo de la reforma agraria, como son la presidencia del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria y de la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas, las cuales administran la primera etapa y la mal llamada tercera etapa de la Reforma Agraria.

En resumen, la habilidad del consenso kissingeriano permite a los republicanos en el poder, implementar la política demócrata hacia El Salvador, quitándole todas sus banderas reivindicativas y por tanto obteniendo los réditos políticos.

Todo lo anterior nos permite visualizar más claramente cómo se han cerrado los espacios de discusión política para el campo revolucionario en el debate norteamericano.

1.6. Sobre la acción colectiva regional

Para finalizar con esta parte del trabajo, procederemos a revisar el último punto de "discordia" que en el debate sobre Centroamérica ha estado presente en el Congreso norteamericano. Nos referiremos al manejo de las relaciones con las potencias intermedias en el área. En la medida que la segunda parte de nuestra exposición referirá puntualmente el debate latinoamericano, y a cómo éste está sobredeterminado por el debate en Estados Unidos, nos limitaremos aquí al rol que le

asignan liberales y conservadores al grupo Contadora.

La discusión tiene como límite en la visión de la administración, precisamente la ecuación conservadora, que antepone los intereses de hegemonía y que termina confundiendo los de seguridad nacional. Dentro de esta óptica, Estados Unidos no puede permitir que Estados de potencia intermedias regionales, con alianzas con fuerzas políticas internacionales, como la Democracia Cristiana y la Internacional Socialista, pasen a ocupar un rol estratégico en la región. Primero, por la connotación de hegemonía que se maneja, que sostiene la creciente pérdida de influencia de Estados Unidos en América Latina, expresada en términos económicos, políticos y militares. Ante ello, la estrategia debía enfocarse a no permitir que estos factores regionales y extraregionales consolidaran su presencia en el área. Estados Unidos no puede limitar la autonomía de su política exterior que responde a sus propios intereses, con acuerdos que eleven el perfil de otras fuerzas. Es imprescindible mantener a América Latina para los americanos y en todo caso, debe reafirmarse la posición hegemónica y no ceder. A lo anterior se agrega la percepción "izquierdizante", que aduce tiene México por su defensa de Cuba, Nicaragua y los movimientos revolucionarios centroamericanos, que llegó a su momento culminante con el Comunicado Franco-Mexicano. Esta posición ha sostenido incluso, que México debe ser presionado económica, política e incluso, vía indirecta, militarmente, para que modifique su postura y apoyen la política norteamericana hacia

Centroamérica.

Revelador resultó el documento del Consejo de Seguridad Nacional aprobado en abril de 1983, en donde, se expresaba como parte de la estrategia hacia Centroamérica, el aislamiento de las posiciones mexicanas y la cooptación de los esfuerzos regionales de negociación, concretamente del Grupo Contadora; por la vía de hacerle saber que su única viabilidad consistía en colocarse en la posición que Estados Unidos considerara pertinente a sus intereses.

Con estas acotaciones deben interpretarse las continuas agresiones contra Contadora, que ha desarrollado el gobierno norteamericano. Partiendo desde la reunión de Can Cún, que "coincidió" con la primera manifestación disuasiva del aparato militar norteamericano, pasando por el recibimiento insultante al Presidente De la Madrid en su viaje a Washington y terminando con las recientes maniobras militares en Centroamérica, que tuvieron como precedente el minado de los puertos nicaragüenses por la Agencia Central de Inteligencia.

La postura liberal parte del reconocimiento de la actual correlación de fuerzas mundiales, sobre todo de la aceptación como hecho real e irreversible, de la existencia del Socialismo y su creciente influencia en el mundo en "vías de desarrollo". Ya no es posible recobrar la hegemonía sobre la base de posiciones de fuerza, sino debe intentarse con estrategias más sofisticadas que tomen en cuenta el precario equilibrio de la paz mundial.

Respondiendo a esta percep-

ción demócrata, el rol asignado a las potencias intermedias en el conflicto centroamericano, que además no es considerado como estratégico en la confrontación este-oeste, varía notablemente. Veamos: "Cuando se habla de México, Venezuela, Colombia y Panamá se está hablando de amigos y aliados de Estados Unidos, que cuentan en el futuro del hemisferio tanto como nosotros", afirmó Sol Linowitz, embajador norteamericano en la OEA y continuó: "Por lo tanto cuando no decimos que podemos trabajar con ellos, ni que podemos cooperar eficazmente con ellos, mientras buscamos una solución a este problema, es un riesgo de enemistar el hemisferio contra Estados Unidos". Finalmente, añadió al preguntársele sobre los intentos infructuosos del Grupo Contadora de aproximar a las partes en conflicto en Centroamérica: "el hecho más importante es que estos países han tomado la iniciativa".¹²

Como se observa, el papel asignado si no necesariamente es diferente, se matiza en la forma de cómo manejar las relaciones con estos Estados. Señalamos que no necesariamente es diferente, porque su apreciación refiere a la necesidad de una seguridad colectiva regional. A este respecto nos dice Robert Leiken: "Una condición —sine qua non— para la acción militar en los 80's será el requerimiento de primero ganarse a los países de la región —empezando por México y Venezuela— para apoyar tales acciones. Esta no es una condición fácil, pero es necesaria. La seguridad colectiva requiere ahora voluntad colectiva".¹³

Y continúa Leiken: "La inver-

sión extranjera norteamericana en América Latina ha decrecido como una porción de la inversión total en la región, y las acciones de Europa Occidental y Japón han sobrepasado las de Estados Unidos en los países más grandes como Argentina y Brasil".¹⁴

Finalmente, matiza combinando estos elementos de seguridad nacional colectiva y de intereses económicos y de hegemonía en la región con lo siguiente: "A pesar de lo que uno puede pensar del análisis mexicano, sus políticas no intentan dominar a sus vecinos sino de promover su independencia económica y política".¹⁵ Leiken llega luego de este confuso manejo que interrelaciona distintas visiones, a rechazar la invasión y proponer la negociación. Su discurso aparentemente, al retomar posiciones sobre la seguridad y la hegemonía, pero finalizando en una extraña conciliación, va dirigido a una audiencia conservadora.

En fin, lo que debe rescatarse es la visión y el rol asignado a las potencias intermedias. La administración Reagan, luego de rechazar al Grupo Contadora "evoluciona" retomando el planteo liberal y la apoya abiertamente llegando incluso a señalar que es el foro regional adecuado, por donde debe pasar la discusión sobre acuerdos regionales que lleven a la paz.

Dado que hemos destinado la segunda parte del trabajo al desarrollo de este punto, adelantamos tan sólo que el acuerdo bipartidista logrado por Thomas Enders, cuando ocupaba la cartera de Subsecretario para Asuntos Latinoamericanos del Departamento de Estado, se es-

tá llevando a la práctica en los referente a este tema.

El postulado base refiere a la necesidad de lograr un acuerdo entre Estados Unidos, la Internacional Socialista, la Democracia Cristiana, la Internacional Liberal, el Vaticano y todos sus correlatos en Centroamérica (excepción del MNR salvadoreño) para dar una cobertura democrática al desarrollo de los procesos políticos en la región, que representen una alternativa al campo revolucionario.¹⁶

II. EL DEBATE LATINOAMERICANO SOBRE CENTROAMERICA

II. 1. El consenso sin polémica

Centroamérica, región por muchos años marginal para la vida latinoamericana, se ha convertido ya en el parteaguas del debate hemisférico. Más intensamente aún que los procesos de democratización en los grandes países de América del Sur, las convulsiones revolucionarias en los pequeños países centroamericanos determinan el perfil polémico de las ideas de transformación política y social de los latinoamericanos. Ello es así, porque la crisis centroamericana constituye un proceso político de dimensiones sociales e internacionales muy profundas y conflictivas, que obligan a definir posturas pertinentes para el futuro inmediato de todo el Continente. Dos son los elementos fundamentales de la polémica latinoamericana respecto al problema de Centroamérica.

1. El carácter de las transformaciones políticas y sociales y la viabilidad de los procesos revolucionarios, como fórmulas para re-

solver conflictos estructurales de poder en el Continente y la región.

2. El perfil inmediato de las relaciones hemisféricas con Estados Unidos y la redefinición de los marcos de la autonomía política de los Estados respecto a la hegemonía norteamericana.

En relación al primer punto, es evidente que la crisis centroamericana reedita la discusión, que dejara inconclusa la Revolución Cubana a principios de los años sesentas. La reaparición en el escenario hemisférico de la vía armada como estrategia factible para alcanzar el poder, estremece sobre todo a las estructuras más arcaicas de dominación política, económica y militar en la región, aunque también representa un sobresalto para otros regímenes, a los que la crisis económica coloca frente a duros dilemas sociales. En América Latina se cuestiona así una vez más, el problema de los ejércitos como factor de poder político y los límites de su control represivo; se habla nuevamente del reforzamiento de los procesos electorales y democráticos como fórmulas de legitimidad; y se explora el significado de las reformas económicas y sociales en contraste con la transformación radical de estructuras. Todo ello se vincula directamente a la discusión sobre las alianzas de seguridad con Estados Unidos, los márgenes de la hegemonía estadounidense y la viabilidad de proyectos políticos que redefinan de manera profunda las ataduras con dicho país.

La intervención directa estadounidense en los asuntos de Centroamérica, da a esta dimensión del debate un carácter intenso e

inaplazable. Con sus acciones Estados Unidos propicia el estallido de una guerra regional, lo que representa para muchos países el peligro de verse involuntariamente arrastrados al conflicto o de sufrir sus efectos políticos y sociales. Al no ser la política de la administración Reagan un mero episodio intervencionista, aislado y de alcances perfectamente localizados, Centroamérica a diferencia de otros momentos históricos en los que sufrió la intervención de Washington, se vislumbra hoy como el escenario de un involucramiento sostenido de gran calidad que pudiera llevar a una guerra abierta, con efectivos norteamericanos como contendientes activos. El hecho de que Estados Unidos se encuentre ya en una franca lucha militar contra un sector político de América Latina, la revolución centroamericana, constituye sin duda un acontecimiento de consecuencias imprevisibles para la política de la gran potencia en todo el hemisferio.

En estas circunstancias y a partir de los planteamientos estratégicos bipolares y de la doctrina de seguridad nacional, con que Estados Unidos justifica su injerencia en Centroamérica, el debate sobre el no alineamiento adquiere nuevas dimensiones. Los estados y las fuerzas políticas latinoamericanas se ven obligados gradualmente a definir en forma explícita sus alianzas estratégicas o a defender en circunstancias cada vez más vulnerables y adversas, su independencia de la política de bloques. La administración Reagan exige a todos los países latinoamericanos, aunque más a unos que a otros, se hagan partícipes y colaboradores de su política en Centroamérica. Así, las

manifestaciones de independencia se transforman poco a poco, en sinónimo de hostilidad y contienda con los intereses de la gran potencia.

Es evidente que ambos temas representan cuestionamientos medulares para el futuro de América Latina. Por tanto, es innegable que la postura de los gobiernos y movimientos políticos latinoamericanos respecto a los sucesos del istmo se relacionan en última instancia, con enfrentamientos ideológicos y políticos trascendentales y agudos.

No obstante, el debate sobre Centroamérica, con estos ingredientes, se conjuga con otros acontecimientos también capitales para el futuro político y económico de la región y para sus relaciones con Estados Unidos: La crisis del endeudamiento público y la transición del autoritarismo militar hacia la democracia formal en el cono sur. Por tanto, dichos sucesos delimitan el espacio de actuación política de la mayor parte de los actores regionales e inciden inevitablemente en las visiones ideológicas y los compromisos políticos respecto a la lucha revolucionaria y antihegemónica en Centroamérica.

En el presente análisis haremos de abordar únicamente la dimensión gubernamental de este debate. Intentaremos demostrar cómo la crisis centroamericana pudo llegar a convertirse en un catalizador importante de enfrentamientos y definiciones políticas, a nivel de toda América Latina. Sin embargo, este debate no llegó definitivamente a plantearse, ni obstante que las posturas asumidas en un momento por los gobiernos de México y Vene-

zuela, propiciaron una discusión ideológica que pudo haberse extendido y generalizado. Sin embargo, estos mismos países, por virtud de sus peculiares problemas y limitaciones políticas y económicas, fueron poco a poco ajustando sus posturas de compromiso político a la búsqueda de un consenso diplomático latinoamericano, para hacer frente a los problemas de la paz en Centroamérica y abandonaron deliberadamente el terreno de la lucha ideológica, respecto a la cual en un principio se habían pronunciado. Así, los protagonistas directos en el conflicto y las visiones estratégicas y propagandísticas de Estados Unidos, se convirtieron gradualmente en los componentes casi exclusivos de la contienda política sobre el futuro de la región. En efecto, al cabo de este proceso que culminó en Contadora, la idea genérica de la paz se convierte en la preocupación manifiesta de los países latinoamericanos, mientras que el asunto de la hegemonía estadounidense y la discusión sobre los modelos posibles de transformación social se circunscribieron a los centroamericanos y al debate interno en Estados Unidos.

Los rasgos más importantes del debate latinoamericano sobre Centroamérica, pueden sin embargo, identificarse a partir de los elementos antes enunciados. El tratamiento de estas cuestiones surge gradual y lentamente, aunque el cuestionamiento de fondo está planteado ya desde 1978, al emerger con todo su dinamismo la lucha insurreccional en contra de la dictadura de Somoza en Nicaragua. De esta manera, podemos distinguir dos momentos fundamentales o me-

yor dicho, dos acontecimientos decisivos en torno a los cuales fue madurando este debate.

II. 2. Los tiempos del debate

II.2.1. Nicaragua: una discusión aplazada

El primer acontecimiento fue precisamente la Revolución Sandinista. A pesar de la profundidad del movimiento armado radical que derrocó a Somoza, la mayor parte de los países y movimientos políticos en América Latina mostraron una gran aceptación de estos sucesos.¹⁷ Se reconoció sin mayores desacuerdos que el cambio en Nicaragua era inevitable y necesario. Incluso, muchos países con posturas francamente adversas a las visiones de la izquierda revolucionaria, apoyaron en los medios políticos y diplomáticos a los insurgentes sandinistas antes de su triunfo. Esta gran aceptación latinoamericana, que no por unanimidad, se debió a la combinación de dos factores: Uno, al aislamiento internacional en el que se encontraba la dictadura de Somoza, considerado ya como el prototipo del tirano cruel y despótico y dos, la pérdida de legitimidad externa del régimen y su deterioro gradual y definitivo en lo interno, que impidió incluso a Washington, considerar otra alternativa realista que no fuese el cambio de gobierno. El desprestigio de Somoza y la represión intolerable de su régimen, propiciaron que la mayor parte de las fuerzas políticas de ese país, sin importar ideología e interés de clase, configuraran una coalición amplia. La existencia de este frente opositor permitió a la Revolución Nicaragüense encontrar in-

terlocutores en América Latina y el mundo, en un gran espectro de visiones políticas, lo que a su vez aplazó los cuestionamientos ideológicos en torno al proyecto sandinista.

Ante esta situación, la administración demócrata del presidente James Carter, no se propuso efectivamente sostener el dictador Somoza, sino intentar mediante una negociación oportuna y amplia, que los sectores armados de la oposición, es decir el Frente Sandinista, no tuviesen la oportunidad de llevar la insurrección al punto de destruir al ejército y por tanto, no hegemonizase en la consolidación de nuevo régimen. El fracaso de la negociación propuesta por Carter en Nicaragua significó al mismo tiempo, el triunfo definitivo de los sandinistas y un abrumador reconocimiento internacional al joven y romántico movimiento político.

II.2.2. El Salvador: definiciones y controversia

La crisis política centroamericana no se detuvo en Nicaragua. Como era lógico, el proceso insurreccional avanzó rápidamente en El Salvador, avivado por el triunfo sandinista y sostenido por la solidez de las organizaciones de masa en ese país. Sin embargo, las circunstancias en El Salvador eran muy distintas, de manera tal que surgen nuevas perturbaciones en el debate latinoamericano. En primer lugar, en El Salvador no se trataba ya de una lucha en contra de un régimen respaldado aún por poderosas fuerzas sociales y económicas. En segundo lugar, el gobierno de Estados Unidos, primero la administración Carter y luego el presidente republi-

cano y ultra conservador, Ronald Reagan, decidieron emplear un gran volumen de recursos políticos, militares y diplomáticos para impedir en este caso, el triunfo del movimiento revolucionario y se comprometieron en cambio en la tarea de reconstruir las bases de legitimidad internacional y efectividad interna del régimen.² Ni Carter ni Reagan permitieron en El Salvador, la apertura de un verdadero espacio negociador, sino que optaron por ubicar al conflicto en la lucha Este-Oeste y en la doctrina de seguridad nacional para obligar con ello a todos los sectores regionales y extrarregionales, a definirse con obediencia a sus alianzas globales.³ En tercer lugar, el reto al régimen salvadoreño procede de una alianza revolucionaria y democrática que incita gradualmente a las fuerzas políticas latinoamericanas, a definirse respecto a la insurrección y a la lucha antiimperialista. En cambio, en el caso de Nicaragua las dimensiones y la convocatoria antiimperialistas de la insurrección fueron en todo caso poco espectaculares y violentas. Bajo estas circunstancias, la Revolución Salvadoreña habría de convertirse gradualmente en un importante punto de fricción política en toda América Latina.

La Revolución Nicaragüense había sido, hasta cierto punto, sólo preámbulo del debate y un aplazamiento artificial de las divergencias y polémicas que habrían de emerger posteriormente. El repudio unánime al despotismo somocista permitía dejar para más adelante, la discusión respecto a las transformaciones políticas y sociales que perseguía el sandinismo. En cambio, la Revolución Salvadoreña

exigía a los latinoamericanos pronunciarse respecto a los dos grandes planteamientos: el carácter de las transformaciones y la autonomía respecto a Estados Unidos. Asimismo, el retraso político de la lucha revolucionaria en Guatemala, respecto a El Salvador y Nicaragua, impidió que el inmenso desprestigio internacional de la dictadura militar chapina, fuese un factor de equilibrio. Es decir, que la dimensión armada de los revolucionarios centroamericanos y no el horror de los gobernantes represores, pasa a ser gradualmente el punto álgido en las deliberaciones políticas latinoamericanas.

II.2.3. Las exigencias de Reagan

A partir de 1981 se manifiestan cada día con mayor claridad, los elementos del debate enunciados. Dos acontecimientos fundamentales aceleran esta discusión: En primer lugar, en enero se produce el cambio de gobierno en Estados Unidos y el nuevo presidente, Ronald Reagan, impulsa de inmediato una política agresiva y de exigencias a sus vecinos y a los aliados europeos, respecto a los acontecimientos en El Salvador. Ello habría de encender un agrio debate político y legislativo en Washington. La primera medida fue presentar a los gobiernos el documento conocido como el "White Paper". Este entrañaba una exigencia de apoyo a "países amigos y aliados" para luchar en Centroamérica en contra de la subversión marxista auspiciada, según las evidencias de ese documento, por Cuba y la URSS. El fracaso en América Latina de esa gestión diplomática persuasiva, se debió en parte a debilidad de las pruebas ofreci-

das, pero ante todo a la reticencia de los gobiernos a definirse incondicionalmente en favor de Estados Unidos, en un nuevo enfrentamiento político latinoamericano. Países como Venezuela, por ejemplo, respondieron a la exhortativa que acompañaba al "White Paper", con una condena abierta a la intervención de las grandes potencias en el conflicto, rechazo a la política de Washington, pero aceptación implícita a su vez, de la premisa estadounidense sobre la injerencia soviética y cubana.²⁰ En contraste, México negó toda validez a la argumentación y a las evidencias del Departamento de Estado, respecto al apoyo externo a los rebeldes salvadoreños y reiteró que el conflicto se originaba en el atraso social, la marginación económica y el despotismo de los regímenes centroamericanos.²¹ Ambas respuestas se convirtieron, por el peso y la cercanía geográfica de esas naciones, en las aristas subyacentes de la discusión latinoamericana. Curiosamente, los propios gobiernos de México y Venezuela no buscaron que sus posturas emergieran como alternativas, y a pesar de sus evidentes divergencias se empeñaron en diluir la controversia e incluso reforzar sus vínculos políticos y diplomáticos bilaterales para coincidir en esfuerzos y gestiones de paz.²² Si bien Venezuela insistía en expresar su apoyo franco y decidió a la Junta Militar demócrata cristiana de El Salvador, y México en refrendar su simpatía por los revolucionarios, la hábil diplomacia de ambos países diluyó en la retórica estas diferencias y capitalizó los contrastes, para ofrecer una postura complementaria y convincente de diálogo con Estados Uni-

dos en favor de una solución pacífica de este conflicto.²³ Más aún, en agosto de 1980, México y Venezuela habían suscrito un convenio de colaboración energética en favor de 9 países, incluidos El Salvador y Nicaragua,²⁴ lo que permitía presentar una imagen de colaboración armónica en favor de causas comunes, más allá de simpatías o divergencias políticas aparentemente circunstanciales. Sin embargo, los esfuerzos de coordinación política pronto serían interrumpidos. En efecto, el segundo momento decisivo para el inicio de un debate abierto a nivel latinoamericano, se dió en octubre de 1981, cuando los gobiernos de México y Francia emitieron un comunicado público, llamado a las negociaciones en El Salvador bajo la premisa de reconocer la representatividad política de la oposición armada salvadoreña integrada en la alianza del FDR y FMLN.²⁵ El impacto latinoamericano de esta declaración fue sorprendente. Si bien puede pensarse que Estados Unidos reaccionó con toda rapidez para impedir que la postura franco-mexicana se generalizase, la respuesta adversa de la mayor parte de los países de la región, incluida Venezuela, obedeció también a intereses y visiones que tomaban ya cuerpo a nivel hemisférico.²⁶

II.2.4. México y Venezuela: De la diplomacia a la rivalidad.

Lo que la declaración franco-mexicana destapó fue precisamente el conjunto de dilemas y opciones, que los latinoamericanos tenían frente a sí a raíz de la crisis centroamericana. En primer lugar y por encima de todo, la postura de

México exigía pronunciarse respecto a la justeza y la legitimidad de la revolución armada, que si bien se refería específica y explícitamente a El Salvador, se temía que reforzase los reclamos revolucionarios en otros países. Aludiendo específicamente a esta cuestión, países de América Latina expresaron conjuntamente su repudio a la declaración franco-mexicana. En segundo lugar, se ponía implícitamente en evidencia el carácter antiestadounidense del conflicto centroamericano y sus dimensiones ajenas y distintas a la confrontación Este-Oeste, visión que Estados Unidos intentaba imponer. Al respecto, la acción de México copatrocinada por Francia, ponía en entredicho la visión estratégica que Estados Unidos atribuía al conflicto. Por otra parte, la iniciativa apoyada por Miterrand, trasladaba las gestiones europeas en pro de la paz regional, del plano de los movimientos políticos (Internacional Socialista, Democracia Cristiana) a la dimensión directa de los gobiernos.²⁷ Teniendo en cuenta estas circunstancias, aceptar el planteamiento mexicano-francés era encarar a Estados Unidos tanto en el plano de la caracterización del conflicto, como en el de las acciones políticas y diplomáticas. En cambio, el repudio a la postura mexicana entrañaba en todo caso, asumir definiciones políticas hasta entonces aplazadas. Más aún, el Comunicado Franco-Mexicano hizo coincidir todos los elementos del debate, al punto de colocar a muchos países ante el incómodo dilema de pronunciarse, cuando menos implícitamente, en relación a su alianza con los intereses de Estados Unidos en la región, cuestión que

había quedado en alguna medida postergada, desde la discusión del "White Paper" meses antes. Venezuela encabezó el movimiento en contra de la iniciativa, promoviendo la llamada "Declaración de Caracas".

Venezuela temía que México pudiera estar buscando construir su propio marco de alianzas políticas europeas, para influir de manera más directa y decisiva en Centroamérica, todo ello en detrimento de sus propias y antiguas pretensiones en la región. Además, la iniciativa mexicano-francesa hacía temer a Venezuela que el interés de los europeos por Centroamérica se encauzase más bien a partir de la postura mexicana. En la visión del gobierno demócrata cristiano de Herrera Campins, ello pudiera haber significado un serio revés a las posturas de ese movimiento político, debido a que en El Salvador ese partido formaba parte del gobierno al que México y Francia abiertamente deslegitimaban.

La reacción latinoamericana al Comunicado Franco Mexicano, lejos de dañar la iniciativa, la fortaleció, puesto que puso de manifiesto las verdaderas dimensiones nacionales e internacionales del conflicto salvadoreño. Para México esta acción resultó en un fortalecimiento sin precedente de su perfil político y diplomático. Si bien era evidente, que las dictaduras militares y los regímenes civiles más interesados en estrechar sus lazos con Washington, se oponían rotundamente a la postura mexicana, fuerzas democráticas en todo el Continente se manifestaron con gran vigor en favor de México.²⁸ Lo mismo hizo un grupo importante de países

Europeos, que se adhirió, incluso oficialmente, al texto del Comunicado.²⁹ Con su legitimidad acrecentada y la voluntad franca de tomar iniciativas, México surgió como un formidable adversario político y diplomático de la estrategia estadounidense en la región. Sus credenciales eran prácticamente incuestionables. Por un lado, su cercanía geográfica y sus lazos culturales con la región, su tradición de independencia respecto a visiones de seguridad nacional estadounidense y su prestigio en Europa, lo convertían en el mejor y más legítimo interlocutor de las fuerzas regionales de cambio, incluso frente a Estados Unidos.

En contrapartida, el gobierno de Venezuela decide abandonar su postura conciliatoria con las visiones mexicanas y rompe abiertamente con el planteamiento de su rival. Al hacerlo, surge automáticamente como el portavoz latinoamericano de la visión estadounidense y en el interlocutor de las llamadas fuerzas democráticas antirrevolucionarias. El claro distanciamiento entre México y Venezuela, fue un hecho político de trascendencia que no pasó desapercibido a los demás países latinoamericanos, particularmente aquellos más interesados en la rivalidad mexicano-venezolana, por influencia política y económica en la Cuenca del Caribe. Ello quiere decir que a nivel de la política latinoamericana, el Comunicado Franco Mexicano no sólo provocó controversia respecto al carácter de la revolución armada y la relación de cada país con Estados Unidos, sino que introdujo indirectamente la cuestión de la rivalidad mexicano-venezolana al plano continental. El

síntoma más evidente de ello lo dió Brasil, con su cuidadoso comentario al Comunicado Franco Mexico. Sin adherirse a la Declaración de Caracas, expresó su reserva con la postura mexicana, aunque también su simpatía porque todas las fuerzas salvadoreñas participasen en la solución del conflicto.³⁰ Con ello fue evidente que si bien Brasil difería claramente de los postulados mexicanos, no deseaba en cambio fortalecer la postura venezolana, sino por lo contrario coadyuvar el fortalecimiento del perfil mexicano en la región.³¹

Así, México y Venezuela emergen, por algún tiempo, como los dos polos del debate latinoamericano sobre la lucha política en Centroamérica y la intervención estadounidense en esa región. La postura de México incluía para entonces los siguientes elementos: En primer lugar, el gobierno de ese país daba por supuesto en su análisis de los acontecimientos, que sólo la injerencia estadounidense y su respaldo militar al régimen de El Salvador, impedían ya el triunfo del movimiento revolucionario con el cual abiertamente simpatizaba. A partir de ello, adoptó, para el caso de El Salvador y a diferencia de su postura en Nicaragua,³² una política favorable a la negociación. En términos políticos, ésta suponía para México dos cuestiones fundamentales. Por una parte, el reconocimiento necesario de las fuerzas revolucionarias de oposición como actores legítimos e independientes, con intereses ligados únicamente al conflicto social en su país y no a pretensiones extracontinentales de poder estratégico. Por la otra, a cuestionar agresivamente las justificaciones políticas en que

se fundaba la intervención estadounidense y abrir al mismo tiempo, espacios de negociación que detuvieran la marcha de esa intervención. En segundo lugar, la postura mexicana se enfilaba claramente a propiciar un compromiso europeo más serio, en favor del verdadero no alineamiento de los revolucionarios, lo que a su vez nutriese los planteamientos contrarios a la traslación del conflicto centroamericano al plano Este-Oeste.

Por su parte la actitud peculiar de Venezuela, carente en todo caso de tradición y continuidad histórica en su política exterior, se caracterizó por el signo partidista de COPEI, por el apoyo demócrata cristiano a José Napoleón Duarte, viejo amigo del presidente Luis Herrera Campins. El hecho de que el gobierno venezolano tuviese un interés partidista en respaldar a la Junta Cívico Militar de El Salvador, influyó de manera determinante sobre el perfil venezolano en Centroamérica. Sin embargo, y más allá de esa circunstancia, los ingredientes ideológicos de la política fueron desde un principio su verdadero y más sólido sustento. Para Venezuela los acontecimientos violentos en El Salvador, no podían ser ajenos a la estrategia de bloques mundiales de poder y la guerrilla salvadoreña tenía que ser de alguna manera, un movimiento político alineado con las fuerzas del comunismo internacional. A pesar de esta visión fundamental, que ya desde entonces era veladamente compartida por Acción Democrática (partido que manejó desde el gobierno las relaciones con la Revolución Nicaragüense), Venezuela no podía, sin embargo, amoldarse dócilmente a las soluciones interven-

cionistas y militares de Washington. Hacerlo, iría en abierta contradicción con otros aspectos importantes de la política exterior venezolana y con su prestigio del país independiente, dentro y fuera del Continente. Bajo estas condiciones, Venezuela delineó una postura sui generis, por la cual se reconocía la importancia decisiva a los factores sociales, económicos y políticos, como causa de la crisis en El Salvador y sólo a partir de ello se hacían las consideraciones geopolíticas.

El vínculo directo entre Duarte y Herrera Campins impidió, sin embargo, que esta postura híbrida y cautelosa se expresase de manera equilibrada y convincente. Apoyar a la Junta Cívico Militar de El Salvador en los momentos más agudos de su desprestigio internacional en los tiempos del Comunicado Franco Mexicano, exigía necesariamente enfatizar el repudio al movimiento guerrillero y acentuar las denuncias sobre su filiación "terrorista" marxista³³ Este giro ineludible en la retórica de Herrera Campins, permitió a sus opositores acusar al gobierno venezolano de un alineamiento muy estrecho con Washington. Las críticas internas a Herrera Campins, si bien no cuestionaban en realidad el fondo político de la postura, sí hacían altamente vulnerable el comportamiento del gobierno, por los peligros políticos y la impopularidad que acarrearía ser calificado como un fiel servidor de los intereses estadounidenses.³⁴ Por su parte, Acción Democrática, asociada políticamente con el triunfo sandinista en 1979 bajo la presidencia de Carlos Andrés Pérez, profesaba mayor simpatía por la insurgencia salvadoreña, aunque las condi-

ciones peculiares de este conflicto y su dimensión internacional, los hacían en todo caso mantener prudente distancia y una bien afinada retórica de apoyo a la negociación política, y no al triunfo del movimiento revolucionario.³⁵

En estas condiciones el rompimiento con México, en ocasión del Comunicado Franco Mexicano, habría de tener un mayor costo para el gobierno de Venezuela que para México, a pesar de que este país apareció virtualmente aislado de América Latina en su política hacia Centroamérica. En efecto, México era en todo caso visto como un país valiente capaz de oponerse a Estados Unidos y defender los procesos de autodeterminación latinoamericanos, tan populares ya en Europa. Mientras tanto, Venezuela se exhibía como compañero de banca en este asunto, de los regímenes militares más desprestigiados de América Latina. Este factor acrecentó y dió fuerza a las críticas internas de la izquierda venezolana, que con alta frecuencia comparaban la frágil postura de Herrera Campins con la firmeza y valentía de México.³⁶ en este contexto, el apoyo al gobierno de Duarte resultaba aún más sospechoso y difícil de justificar.

II.2.5. El regreso a la diplomacia

Las evidentes discrepancias mexicano-venezolanas, que manejadas anteriormente con discreción y ambigüedad en el trato bilateral, habían resultado incluso útiles para complementar prestigiosamente iniciativas de negociación, se transformaron sin embargo, en los dos polos visibles del debate internacional

latinoamericano. A lo largo de 1982, ambos países ensayaron unilateralmente sus respectivas políticas, lanzando iniciativas y buscando ensanchar su influencia en la búsqueda de una solución negociada.³⁷ La actividad de México se concentró especialmente en ganar adeptos fuera de la región, dado su aislamiento de América Latina. Sin embargo, el juego independiente y solitario en América Latina le resultaba al gobierno de López Portillo, cada vez más incómodo frente a Estados Unidos, todo ello en momentos en que se gestaba acontecimientos económicos muy críticos y negociaciones sumamente difíciles con el vecino del norte.³⁸ Ya desde diciembre de 1981, en la Asamblea General de la OEA que tuvo lugar en Santa Lucía, el aislamiento latinoamericano de México se había tornado embarazoso para la diplomacia de ese país.³⁹ Sólo Granada y Nicaragua había acompañado a México en el voto en contra de la resolución de apoyo a la Junta de Duarte en El Salvador y su plan electoral. Ello identificó todavía más estrechamente a México con los regímenes más odiados por Washington en la región.

Si bien los desacuerdos a nivel latinoamericano habían emergido a raíz del caso salvadoreño y no de la Revolución Sandinista en 1982, el régimen revolucionario de Nicaragua es ya también motivo de serias discusiones continentales. El clima que genera la agresividad de la política estadounidense y la proliferación de acciones encubiertas y provocaciones fronterizas contra el gobierno sandinista, deterioraron poco a poco las relaciones de Nicaragua con sus vecinos. La llamada

regionalización del conflicto transformó los reclamos estadounidenses contra Nicaragua, en un asunto de la incumbencia directa de todos los países de la subregión, principalmente Honduras y Costa Rica —este último, antiguo aliado del sandinismo— y en motivo de seria inquietud para México y Venezuela.

En febrero de 1982, al visitar Managua el presidente José López Portillo intenta una nueva salida diplomática que permita negociaciones entre Estados Unidos, Cuba y Nicaragua, y alivie las tensiones políticas y militares en la región.⁴⁰ En la misma propuesta, contenida en su discurso en la Plaza de la Revolución, reitera su llamado a las negociaciones en El Salvador y propone la concertación de instrumentos jurídicos y diplomáticos de entendimiento entre los estados centroamericanos en disputa. Sin embargo, las propuestas de López Portillo, no sólo son ignoradas y desatendidas hostilmente por Washington, sino además los países latinoamericanos que pudieron respaldarlas o hacerles eco, dejan solo una vez más a México. Venezuela no corre mejor suerte en su política hacia Centroamérica en este período. En estas circunstancias, para mediados de 1982, México y Venezuela se aproximan ya al agotamiento de sus posturas unilaterales. A partir de entonces, mantener sus esfuerzos a nivel de respaldos, pronunciamientos e iniciativas eminentemente políticas, hubiera significado dar mayor densidad y acometividad a sus acciones; vincularse más estrechamente a sus respectivos aliados en Centroamérica; y formular una estrategia que llevase a asumir compromisos de mayor he-

rencia política, diplomática y económica.

Sin embargo, ambos países temían ya que fuese cada día más difícil sostener una actitud independiente, por los riesgos políticos y militares que entrañaba el escalamiento del conflicto. El gobierno de López Portillo, próximo a concluir su gestión, tenía frente a sí una cauda de gigantescos problemas económicos imposibles de postergar, por ello sentía la urgencia de no ahondar sus diferencias con Washington por causa de Centroamérica y no estaba dispuesto más a continuar solo, por los senderos de la confrontación con su poderoso vecino. Por su parte, Herrera Campins, próximo a la contienda electoral, debía rescatar votos para su partido distanciándose de Estados Unidos y de las posturas antidemocráticas, a quien bochornosamente lo habían asociado sus críticos.⁴¹

En estas circunstancias se produce el reencuentro diplomático entre México y Venezuela. En septiembre de 1982, un año después del Comunicado Franco Mexicano, Ronald Reagan, Daniel Ortega Saavedra y Roberto Suazo Córdoba, reciben de José López Portillo y Luis Herrera Campins, cada cual una carta, donde se les invita a dialogar para conseguir un entendimiento mutuo y construir la paz. Escritos los tres distintos textos, con un lenguaje ascético y cuidadoso, esas cartas son el inicio de un nuevo consenso diplomático latinoamericano, en torno a los alcances y la forma de abordar el debate sobre la crisis centroamericana.⁴² La construcción de dicho consenso estuvo indirectamente impulsada por las aprensiones y sobresaltos, provoca-

dos por el avance de la estrategia política y militar disuasiva de la administración Reagan y directamente promovida por lo que posteriormente sería el grupo Contadora. La asociación para la firma de estos documentos, significó que ambos gobiernos introdujesen modificaciones perceptibles a sus respectivas posturas y otorgasen concesiones mutuas, al menos retóricas: Al aparecer nuevamente de la mano de Venezuela, México rompió su aislamiento diplomático en América Latina y reforzó al mismo tiempo su posición independiente, más no confrontacionista con Estados Unidos. Venezuela retomó a su vez, su propia y peculiar actitud independiente y mejoró un tanto su imagen frente a las fuerzas políticas, que en todo el mundo simpatizan con el cambio social profundo en Centroamérica.

El motivo central y exclusivo de las misivas era el conflicto cada vez más agudo entre Honduras y Nicaragua, por la actividad de los contras y el crecimiento militar en ambos países. Frente a ello, López Portillo y Herrera Campins asumen una postura neutral, aunque reconocen implícitamente que los protagonistas de los incidentes fronterizos no son sólo los ejércitos de ambos países y las bandas contrarrevolucionarias, sino en alguna forma también Estados Unidos. Al diferenciar el conflicto entre los gobiernos de Honduras y Nicaragua, de los otros componentes de la crisis regional, la discusión se circunscribe y traslada automáticamente del terreno ideológico al terreno diplomático. La revolución en El Salvador deja de ser el foco explícito de la polémica, papel que tenía en América Latina

después del Comunicado Franco Mexicano. Su lugar lo ocuparía ahora el enfrentamiento entre Estados y el peligro de una guerra entre ejércitos regulares. La lucha guerrillera y la violencia de fuerzas irregulares o mercenarias, se convierte gradualmente en un asunto ajeno o marginal a la discusión entre países latinoamericanos. Es decir, en un hecho dado, origen de los conflictos entre Estados, respecto al cual cada país tiene una postura y una actitud específica que ningún consenso político logrará unificar. La coincidencia diplomática se transforma en el objetivo central y la contienda entre Estados adquiere carta de naturalización, como fórmula para eludir las disputas políticas de fondo y para limar asperezas entre los países latinoamericanos y encontrar más allá de las preferencias y los partidismos, puntos de convergencia y consenso. Estas nuevas circunstancias del debate permiten al mismo tiempo, escapar a los encuadramientos forzados y las alianzas rígidas que Washington exigía a la diplomacia latinoamericana. Con base en ello sería posible construir, poco a poco, el consenso Contadora.

Al dirigir su preocupación y sus acciones conjuntas hacia los efectos de la llamada regionalización, México y Venezuela propician que el conflicto centroamericano sea tratado, para efectos del debate en América Latina, como una lucha abierta entre gobiernos, empeñados unos, en la desestabilización de los otros. La "no intervención" y el "arreglo pacífico de las controversias" serán los puntos necesarios de convergencia y un confortable terreno neutral para la búsqueda de acuerdos multilaterales. Sin embar-

go, ello coloca de hecho a las dos voces estelares del debate latinoamericano, en la periferia de la verdadera discusión política. Si bien en la nueva dimensión se reconoce explícitamente a México, como país simpatizante de los revolucionarios y a Venezuela, como partidario de una transformación democrática no revolucionaria, estas posturas dejan de ser el incentivo político inmediato de sus respectivas acciones diplomáticas respecto a la región. No debe sorprendernos entonces, que la discusión sobre el carácter político y social de las transformaciones en Centroamérica, quede entonces, como un asunto de la incumbencia e iniciativa directa y casi exclusiva de Estados Unidos. Los gobiernos latinoamericanos no disputarán que sea en Washington, en el forcejeo entre el Ejecutivo y el Congreso, donde se definan los perfiles del cambio regional. Después de todo, es en el Capitolio y no en los foros latinoamericanos, donde la polémica en torno a los derechos humanos y la democracia se muestran con una trascendencia mayor y más determinante. La revolución y sus consecuencias ideológicas y políticas comienzan a quedar aisladas de la discusión efectiva entre Estados en América Latina. El tipo de sistemas políticos aceptables, deseables y posibles, lo mismo que la manera de implantarlos, será preocupación central del debate entre liberales y conservadores en Estados Unidos y no en la expresión polémica de las preferencias políticas e ideológicas de los propios latinoamericanos.

Después de septiembre de 1982, Venezuela y México han dejado de ser contendientes abiertos en

Centroamérica y sus posturas han dejado poco a poco, de representar las aristas puntiagudas del debate ideológico. México que hasta entonces era el espacio político legitimador a nivel latinoamericano, de las luchas revolucionarias y las transformaciones políticas profundas en Centroamérica, restituyó el énfasis de la retórica en los principios universales y no en las simpatías políticas.⁴³ Venezuela, distanciada ya de los revolucionarios, intentaría lo mismo dentro de sus limitaciones ideológicas y sus requiebres diplomáticos. En estas circunstancias, El Salvador no era ya una divergencia que obstaculisase conjuntar esfuerzos, ni auspiciar iniciativas bilaterales. Tampoco estaba ya presente la complementariedad que tales diferendos aportaron a sus posturas conjuntas de 1981. A partir de entonces, ambos gobiernos se abstuvieron de liderar iniciativas de negociación que tengan como objetivo específico, poner fin a la guerra civil en El Salvador. Las propuestas de diálogo procederán ahora de los contendientes directos y paradójicamente de Estados Unidos.⁴⁴ México y Venezuela cuidarían tan sólo de reiterar, de cuando en cuando, la urgencia y necesidad de una paz concertada en ese país.

Las diferencias entre México y Venezuela serían ahora en relación a Nicaragua, aunque siempre procurando que los términos de la discusión se limitasen a lo diplomático y no a lo ideológico. México se abocaría así a defender ante todo, la autodeterminación y la soberanía política de Nicaragua, mientras Venezuela denunciaría la injerencia de Nicaragua en los asuntos internos de otros países y criticaría el su-

puesto alejamiento de los sandinistas de sus compromisos democráticos originales. La cautelosa y cada vez más equidistante postura mexicana respecto a los protagonistas del conflicto, se expresa en los últimos actos de López Portillo y se profundiza con Miguel de la Madrid.

En este sentido el nacimiento de Contadora en enero de 1983 y su reaparición ya definitiva tres meses después, no fue sino la confirmación de que al destrabarse el nudo conflictivo México-Venezuela, eslabón crítico del debate latinoamericano, la polémica ideológica sobre la lucha revolucionaria de Centroamérica, no tenía por qué extenderse a las relaciones entre los estados del Continente.⁴⁵ Contadora hace en efecto, como un instrumento de consensos, no como ágora para la polémica. Más aún, desde su fundación, Contadora se declara ajena a la discusión sobre el papel de los Estados Unidos en los problemas regionales y no aborda directamente la responsabilidad de la administración Reagan en las tensiones bélicas. Con ello, Contadora elude también el tema de la hegemonía estadounidense, uno de los dos ingredientes fundamentales del debate centroamericano. El otro, el carácter de las transformaciones políticas, es también extirpado por Contadora, al limitar su agenda diplomática a los conflictos entre Estados y no las luchas políticas y militares revolucionarias.⁴⁶ Este marco original de la actividad de Contadora surge de la naturaleza misma de la iniciativa y de la conveniencia mutua de los integrantes del grupo. Sin estas excluyentes básicas, no hubiera sido posible que cuatro países latinoamericanos cer-

canamente ligados al conflicto, se comprometiesen con un mismo proyecto diplomático. Más aún, la ausencia de estos prerequisites hubiera impedido también que los cuatro de Contadora, comprometiesen en las discusiones diplomática a los cinco estados centroamericanos que protagonizan de una u otra manera la confrontación.

En contrapartida, la legitimidad fundamental del proyecto Contadora emanó precisamente de que este consenso se logró al margen de Estados Unidos. Con la ausencia de la gran potencia y muchas veces hasta su hostilidad, Washington confirió, sin advertirlo, legitimidad a Contadora. Máxime que la administración Reagan había intentado en múltiples ocasiones armar un mecanismo regional de apoyo a su política, ya sea dentro y fuera de la OEA.⁴⁷ Contadora era pues, un intento de negociación multilateral, autónomo y soberano de los latinoamericanos, un esfuerzo político en favor de la paz, al margen del control directo de Washington, y una iniciativa encauzada ante todo a la reconciliación entre Estados, mediante el diálogo, el consenso y la concordia.

El debate político e ideológico no llegaría jamás a atracar en la Isla Contadora. Todos los accesos estaban bloqueados y bien protegidos: para Contadora el conflicto centroamericano no debía ser visto bajo la óptica Este-Oeste, por tanto y debido a las divergencias implícitas al respecto, el ineludible problema de la intervención foránea se transformaría en un asunto genérico, global, que alude a cualquier país o fuerza política, pero sin acusar a ninguno. A su vez, el acuerdo político por escapar a las trampas

de la pugna Este-Oeste, hace más audible la voz de los latinoamericanos a nivel internacional y reafirma el reclamo de que sean los centroamericanos, quienes sin injerencias externas de ningún tipo, resuelvan sus problemas; un factor más de cohesión y coincidencia en el grupo Contadora. Otra barrera al debate ideológico fue desde el principio, la preocupación de Contadora por la paz. En efecto, apartada de sus fundamentos ideológicos y de sus causas sociales, económicas y políticas, la guerra se convierte en un problema de armamentos, pertrechos, número de efectivos, asesores, etc. Sin excluir de su agenda las desigualdades económicas y sociales, pero sí los enfrentamientos políticos y militares que estas desigualdades acarrearán a nivel nacional, Contadora definirá a la paz como un asunto condicionado principalmente al desarme y la no intervención. Este planteamiento hace aparecer a Contadora como un esfuerzo altruista, abstracto y marginal.

Conclusiones

La pretensión del presente ensayo ha sido abordar el debate centroamericano sobre bases más realistas, que incorporen los diversos factores de incidencia propios de los intereses nacionales, regionales e internacionales en su íntima interrelación, de manera de afrontar el reto que la coyuntura le impone a los gobiernos, fuerzas políticas e investigadores, sobre el área centroamericana.

Ha quedado atrás la etapa de interpretaciones dogmáticas, sectarias simplistas y deterministas sobre los acontecimientos de orden

económico, político, social y militar, que afronta Centroamérica.

Cuando precisamos que los intereses de la seguridad nacional norteamericana en la visión histórica del establishment se confunden con los intereses de la hegemonía, queremos pasar a otra fase de la discusión. Esta es, la reflexión sobre los agudos problemas económicos y políticos de América Latina, que independientemente de la presencia del marxismo como corriente de pensamiento, como praxis política o como alineamiento al bloque socialista, ahogan "per se" las posibilidades de un desarrollo equilibrado y justo en las relaciones económicas internacionales, así como en su reflejo interno en las realidades nacionales de cada país.

El marxismo no está presente ni en el espíritu ni en la representación estatal de la reunión de Cartagena, Colombia, donde gobiernos latinoamericanos se reunieron para profundizar en el análisis sobre el impacto de la deuda externa, y concretamente, del alza en las tasas de interés. No por ello sin embargo, la gravedad de los problemas económicos y derivado de éstos, los políticos en su expresión actual y potencial, causan menos preocupación en el conjunto de la región.

El debate sobre Centroamérica engloba esta visión, tanto en el contexto de la sociedad norteamericana y en especial del Ejecutivo, Congreso y Medios de Comunicación, como en América Latina y en particular en el Grupo de Contadora.

Es por primera vez en la historia de la región, que uno de sus componentes subregionales se enfrasca en un conflicto caracterizado por el

gobierno norteamericano, como parte de la confrontación Este-Oeste. Independientemente de la precisión de esta conceptualización, el hecho es que en la realpolitik, los Estados latinoamericanos deben asumirla en sus relaciones bilaterales con los Estados Unidos. No puede soslayarse una visión, que partiendo de una de las más grandes potencias del mundo, podría "evolucionar" o "ser conducida de la mano" a una confrontación de carácter militar, que de inmediato afectaría la seguridad nacional de cada país latinoamericano, pero en especial de los vecinos a la conflictuada Centroamérica (léase Contadora).

Ante tal panorama, se trata de pasar seriamente al análisis de la viabilidad, en términos de desarrollo económico y social de las opciones políticas presentes a la consideración de los pueblos centroamericanos, tanto las actuales como las que podrían derivar de la solución del conflicto. La revolución no incorpora sólo la toma del poder, sino también el qué-hacer con el poder, de manera de consolidar políticamente el nuevo régimen. A cada triunfo revolucionario le corresponderá su consecuente proceso contrarrevolucionario. El caso salvadoreño presenta en ese campo duras perspectivas, fronterizo con Guatemala y Honduras, un gobierno revolucionario salvadoreño nacido del triunfo total sobre las fuerzas político-militares apoyadas por Estados Unidos, (asumiendo la no intervención de tropas de combate norteamericanas, que nos colocaría en otra perspectiva) enfrentaría con grave precariedad, la reacción interna de los derechos que están mucho me-

por organizados que la burguesía nicaragüense y que además, contarían con el irrestricto apoyo material, logístico, propagandístico y geográfico por la vía de utilización de su territorio de los países vecinos. Para Estados Unidos por tanto, sería más ventajoso no intervenir directamente, sino más bien evitar la legitimación por la vía de obstaculizar alcanzar mejores niveles de vida para la población del nuevo gobierno revolucionario, vía la desestabilización. Para ello, cuenta con las fuerzas contrarrevolucionarias de Nicaragua, a las que se sumarían las de El Salvador, Guatemala y Honduras, convirtiéndose en fuerza regional móvil. Esto es, su versión matizada con centroamericanos y mercenarios de otros países, de la brigada de despliegue rápido, concepto ampliamente divulgado por los especialistas en la materia.

Lo anterior plantea difíciles dilemas a las potencias intermedias latinoamericanas, dado que a una estrategia regional norteamericana y de los sectores dominantes centroamericanos, le corresponderá seguramente una estrategia regional de las fuerzas populares, que luchan por modificar el status quo, concebido por éstos, como el freno endógeno para aspirar a la satisfacción de las necesidades básicas, que coloque a los pueblos centroamericanos en niveles superiores en su condición humana y ello les encamine a estadios superiores del desarrollo económico, social, cultural y político.

El Grupo Contadora entonces, compuesto hasta hoy por países vecinos a Centroamérica, se enfrenta con una titánica tarea que muchas veces implica el tratamiento de va-

riables irreconciliables; por un lado la perspectiva de Estados que presentan diferentes enfoques ideológicos y por ende, se requiere de mucha visión, agilidad y tacto para acercar las partes en conflicto. Por otro lado, las diferentes problemáticas internas que enfrentan a dichos Estados con fuerzas político-militares, conflictos que si no se incorporan a la discusión y a los planes concretos de paz, no tendrán éstos mayor efecto, pero asimismo si se incorporan, limitan la efectividad en las relaciones entre Estados.

Por ende, el dilema presenta ya no sólo políticamente, sino metodológicamente, un callejón con difícil —más no imposible— salida. Para ser efectivo el instrumento regional en su propósito de pacificación, debe articular ambos niveles del conflicto, aunque ello, paradójicamente, le anule su viabilidad. A nuestro criterio, las soluciones internas a los conflictos locales, son la única vía para la legitimidad de los Estados, que a su vez posibilitarán acuerdos duraderos en las relaciones bilaterales y multilaterales. Esto es, un Estado cuestionado en su legitimidad por la vía política y militar por fuerzas locales autónomas, no tiene ninguna capacidad para definir pautas firmes hacia la paz regional. En ello es preciso distinguir el carácter de la insurgencia salvadoreña y guatemalteca, en cuanto expresión del desarrollo histórico de las instituciones económicas, políticas y militares de estos países, de la acción contrarrevolucionaria financiada por Estados Unidos en Nicaragua.

Todo lo anterior define límites y condiciona al Grupo Contadora, sin embargo, no deslegitima su propósi-

to de evitar la guerra en Centroamérica, por la vía de hacer más altos los costos políticos internacionales a las partes involucradas, sean internas a la región o externas a la misma.

Centroamérica y la crisis económica permean las realidades internas de los países latinoamericanos y los interconectan a niveles nunca experimentados históricamente. La solución por tanto, no sólo al problema de El Salvador, sino de la subregión Centroamérica, incidirá en forma determinante en la estabilidad política regional.

Dada entonces la complejidad del fenómeno en sus componentes tanto locales, como subregionales, regionales e internacionales, se requiere de una pormenorización en el debate que tanto en Estados Unidos, como en América Latina se hace sobre Centroamérica para a partir de éste, precisar posiciones, señalar limitaciones y aportar criterios coadyuvando al esfuerzo interdisciplinario de diversos centros e institutos académicos que tratan sobre Centroamérica.

La revisión del debate persigue entonces contextualizar en forma general todos y cada uno de los elementos de incidencia en la subregión, de acuerdo a cada perspectiva analítica y concretamente, su interrelación con el objeto de situar dentro del gran marco de referencia, los espacios de acción de los actores políticos internacionales y externos a la región centroamericana.

El debate en Estados Unidos se revisa a partir del documento de la Comisión Kissinger, por cuanto las discusiones en el Congreso han sido ampliamente divulgadas en los últimos cuatro años y además porque es a partir de este documento, que se ofrece una sistematización e interrelación de todas y cada una de las variables en juego y por ende, insinúa consensos. El debate latinoamericano con su peculiaridad de consenso sin debate, nos exige revisar los antecedentes de cómo surge el mismo y cómo evoluciona de acuerdo a la cambiante y dinámica realidad regional y a sus relaciones con Estados Unidos.

Asimismo, ha sido preciso contribuir a una sistematización del tema, dada la carencia de análisis histórico integrado en relación al debate latinoamericano sobre Centroamérica. Por ello, la periodización del ensayo responde más a las necesidades de aportar elementos ordenados del debate, que a la homogeneidad temporal en el tratamiento de los dos temas.

Nuestra intención pues, es brindar elementos a manera de coadyuvar en la reflexión que los actores políticos internos y externos a la región, realizan en este período sumamente delicado para el futuro de Centroamérica. La claridad con que se enfoque la situación internacional permitirá dirigir esfuerzos para colocar nuevamente donde corresponde, los componentes internos de las crisis como factores originarios y en definitiva resolutorios de la misma.

1. Tams y Aker: "Destruyendo el Síndrome de Viet-Nam: un escenario para el éxito en El Salvador", Universidad de Arizona, 1982, mimeo.
2. Inzulza, José Miguel: "Elecciones Presidenciales y Política Exterior", Cuadernos Semestrales, CIDE, Segundo Semestre 1983, No. 14, México, pp. 96.
3. Pastor, Robert: "Continuity and Change in U.S. Foreign Policy: Carter and Reagan on El Salvador", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 3, 1984, pp. 183.
4. A este respecto sin embargo, liberales norteamericanos como Robert Leiken, en ese entonces miembro investigador de la Universidad de Georgetown en Washington, desarrollaban la tesis de que el Marxismo "per se" no era enemigo de la seguridad nacional norteamericana. Ver sus presentaciones en audiencias especiales ante el Congreso de los Estados Unidos. Julio-Agosto 1981.
5. Pastor, Robert: Ob. Cit. p. 183.
6. Pastor, Robert: *Ibid.* p. 186.
7. Cfr. Haig, Alexander: Declaración ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, el 8 de enero de 1981. Documentos del Congreso.
8. Pastor, Robert: Ob. Cit.
9. Feinberg, Richard y Pastor, Robert: "Farm from hopeless: An Economic Program for Post-War Central America". *Central America Anatomy of Conflict*. Editada por Robert Leiken, pp. 193-214.
10. Feinberg, Richard y Pastor, Robert: Ob. Cit. pp. 193-214.
11. Feinberg, Richard y Pastor, Robert: *Ibid.*
12. El Herald, EFE, 2 de mayo 1983.
13. Leiken, Robert: "The Future of Conflict in the 80's: Potential Conflict in Central America", Ob. Cit. p. 346.
14. Leiken, Robert: Ob. Cit.
15. Leiken, Robert: *Ib.*
16. Para ampliación sobre este aspecto, véase Paredes, Carlos Federico y Cuenca, Breny: "La Política de Reagan en Centroamérica", *Casa del Tiempo*, Vol. 3, Número 31-21, julio-agosto, 1983. UAM, México.
17. En la XVII Reunión del Comité de consulta de Cancilleres de la OEA, 13 países que incluían a los integrantes de El Pacto Andino, México, Costa Rica y Panamá, patrocinaron una resolución conde-
- nando a Somoza, urgiendo la implantación de un régimen democrático y rechazando la intervención armada en Nicaragua. Consúltese el discurso pronunciado por Jorge Castañeda en la XVII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, publicado en *Uno Más Uno* el día 22 de junio de 1979.
18. Véase como una de las iniciativas del gobierno norteamericano, la visita que en febrero de 1981 hizo el General Vernon Walters a diversos gobiernos de América Latina, para que mostrase las supuestas pruebas de la intervención soviética, cubana y nicaragüense en la Revolución Salvadoreña.
19. A pesar de la connotación estratégica para Centroamérica, destáquese la diferencia táctica de la administración Carter para enfrentar al Este, en la propuesta de 6 puntos presentada como el plan de paz del Presidente Carter en los primeros días de noviembre de 1980. Para profundizar en el tema consúltese: Martínez de la Vega, Zolla. *Centroamérica alarma mundial*. Compañía General de Ediciones, S.A. México 1981, p. 67.
20. Para mayor información respecto a la respuesta venezolana frente a la política de Reagan en El Salvador, consúltese el artículo de Bond D., Robert "Venezuela, Caribe y Centroamérica" en CIDE-CECADE, *Centroamérica, crisis y política internacional*. S. XXI editores. México 1982, pp. 264-265.
21. La visión mexicana respecto a este tema se encuentra concentrada en Pellicer, Olga. "Política hacia Centroamérica e interés nacional en México" en *Centroamérica, Crisis y Política Internacional*. Op. cit. pp. 238-243.
22. Véase para estos efectos los resultados de la entrevista de los presidentes José López Portillo y Luis Herrera Campins, publicados en el Boletín Informativo de la Dirección General de Información y Difusión de la Secretaría de Relaciones Exteriores del 10 de abril de 1981.
23. El 20 de mayo de 1981, se da a conocer el Plan de Paz propuesto por México y Venezuela desde finales de 1980. En éste, por primera vez se menciona la participación de todas las fuerzas involucradas en el conflicto para llevar a cabo la negociación.

24. Declaración conjunta de los presidentes de México, José López Portillo y Venezuela, Luis Herrera Campíns, conocida como Pacto de San José. En esa Declaración, ambos presidentes se comprometen a "atender el consumo neto petrolero de origen importado a los países del área (...) y contribuir al financiamiento oficial correspondiente". Para mayor información véase "El Programa de Cooperación Energética para países de Centroamérica y el Caribe" en "La cooperación energética de Venezuela". Ediciones del Ministerio de Energía y Minas. Caracas 1981. pp. 11-29.
25. El 28 de agosto de 1981, el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Jorge Castañeda y el Ministro de Relaciones de Francia Claude Cheysson emitieron una Declaración que se da a conocer simultáneamente en ambas capitales. Para mayor información sobre el fundamento de esta iniciativa véase la versión estenográfica de la Conferencia de Prensa que concedió Jorge Castañeda y que publicó íntegramente la Dirección General de Información y Difusión de la Secretaría de Relaciones Exteriores el día 4 de septiembre de 1981.
26. Cinco días después de darse a conocer la Declaración Franco-Mexicana, se emite en Venezuela la "Declaración de Caracas" en la que Venezuela, Colombia, Argentina, Bolivia, Chile, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana acusa a México y Francia de intervenir en los asuntos internos de El Salvador, se recrimina específicamente que al formular declaraciones políticas encaminadas a favorecer a uno de los extremos subversivos que operan en dicho país en su lucha armada por la conquista del gobierno, México y Francia se inmiscuyen en cuestiones internas de el Salvador. Véase Cuenca, Breny. Repercusiones de la Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador en Carta de Política Exterior Mexicana. CIDE, año 0 No. 2, septiembre-octubre 1981.
27. Para un seguimiento de lo que ha sido la política de la Internacional Socialista y de la Democracia Cristiana respecto al área centroamericana, consúltese el libro Centroamérica 1983. Infopress Centroamericana. Guatemala, 1983.
28. La Declaración recibe el apoyo incondicional de numerosos intelectuales, sindicatos y partidos políticos de muchas partes del mundo. Como ejemplo de ello, tenemos la posición de la izquierda unida de Perú, la Asociación Latinoamericana de Sociólogos, el Consejo de Europa, la Organización Internacional de Periodistas, el Movimiento de Unidad Latinoamericana, etc. Revisese los diarios Excélsior, Uno Más Uno y El Día principalmente del 4 de septiembre al 22 de octubre de 1981, en donde se encontrarán numerosas manifestaciones a favor del Comunicado.
29. El 24 de noviembre, México, Francia, Grecia, Dinamarca, Irlanda, Holanda Suecia y Yugoslavia piden ante las Naciones Unidas que los bandos salvadoreños en conflicto, lleguen a una solución política negociada a fin de establecer una atmósfera libre de intimidación y terror. El Día (UPI) 24 y 25 de noviembre de 1981.
30. Para conocer más a fondo la postura brasileña, consultar: Cuenca, Breny. Op. Cit.
31. Puede observarse que la posición que ha venido guardando Brasil se evidenció en 1983, con la visita de Joao Figueiredo a México en donde se percibe una abierta confrontación con Venezuela.
32. Cabe recordar la actitud asumida por México con respecto a Nicaragua en la XVII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exterior de la OEA citada anteriormente, en la cual México se niega rotundamente a la pretensión de Estados Unidos de que la OEA creará una fuerza de paz para Nicaragua, con el fin de garantizar el reemplazo de Somoza por un gobierno de reconciliación nacional. Ahí se afirma: "Nos opondremos por instrucciones expresas del Presidente de México a cualquier intento de que la OEA negocie —no tiene título alguno para ello— con el gobierno de Somoza sobre las condiciones en que debe abandonár el poder, ni con las fuerzas de oposición acerca de cómo deben acceder a él". Uno Más Uno, 22 de junio de 1979.
33. El presidente Luis Herrera Campíns hizo la declaración varias veces difundida internacionalmente de que "la verdadera revolución salvadoreña está en lograr por la vía democrática y pacífica la superación del pueblo. Por eso nuestro

- apoyo moral, político y económico al gobierno de El Salvador. Así cesará de una vez por todas la violencia fratricida y los terrorismos de izquierda". El Día (DPA) 20 de abril de 1981.
34. Acción Democrática comentó la actitud venezolana ante el conflicto salvadoreño, diciendo que se estaba haciendo cómplice de los Estados Unidos. Esto lo atribuyó a que la política exterior se había visto mediatizada por los intereses partidistas democristianos. El Día (IPS) 7 de abril de 1981.
 35. Cabe recordar la declaración del expresidente Carlos Andrés Pérez, cuando refiriéndose a la posibilidad de una negociación política, manifestó que la Internacional Socialista y los partidos de esa tendencia propician una solución política que no implique el triunfo de los insurrectos armados, pero que tampoco esté orientada al reconocimiento a un gobierno que no representa los intereses del pueblo. Ibid.
 36. Tenemos el caso de El Colegio Nacional de Periodistas de Venezuela y los Secretariados de todo el país, que mostraron abierto desacuerdo con la política del gobierno venezolano de "apuntalar la dictadura militar de El Salvador" y exhortaron a Herrera Campins a evitar que Venezuela se convierta en un instrumento activo de la política militarista norteamericana en la región. El Día (PL) 9 de noviembre de 1981.
 37. Véase en el caso de México, la propuesta del presidente José López Portillo de febrero de 1982, hecha en Nicaragua, en la cual anuncia un programa de paz para la región recogiendo los antecedentes diplomáticos del período. El objetivo central de esta propuesta fue convencer a los Estados Unidos de que es posible la coexistencia en Centroamérica y el Caribe, de países con distintos sistemas políticos y económicos. El Día, 22 de febrero de 1982.
 38. Recuérdese que en febrero de 1982 y contrariamente a lo expresado por el Presidente de la República, el Banco de México se vio obligado a devaluar la Moneda Nacional y posteriormente a implantar un programa de emergencia para controlar la especulación financiera desatada por las crecientes elevaciones de la tasa de interés y el rezago cambiario. Más tarde, esta misma situación condujo a la nacionalización de la Banca Privada Mexicana. Para una relación cronológica de los acontecimientos financieros de 1982, véase Anaya Prats, G. y Sánchez Martínez, H. "México 1982: corolario de la política financiera en el reciente período de expansión"; en Economía de América Latina. No. 10, CIDE, 1983. pp. 127-137.
 39. En esta reunión de Castries, Santa Lucía, contemplamos el abrumador apoyo dado a esta resolución por 22 países. Esto marca el aislamiento en que se encontraba México en el Continente. Excelsior 8 de diciembre de 1981.
 40. Las bases de la negociación eran las siguientes: 1) Estados Unidos debe descartar toda amenaza al uso de la fuerza dirigida contra Nicaragua; 2) debe ponerse en marcha un programa de reducción equilibrada de efectivos. Para ampliar sobre este tema, ver Augusto Gómez Villanueva "México y Centroamérica" en Partido Revolucionario Institucional. Secretaría de Asuntos Internacionales, México América Latina y El Caribe. p. 114.
 41. Venezuela en este momento también se ve alineada por la derrota de la Democracia Cristiana en marzo de 1982.
 42. Para conocer el texto de las cartas, consúltese el Boletín Informativo de la SRE, Dirección General de Información y Difusión. B-117 del 15 de septiembre de 1982. Además resulta interesante la revisión del artículo "Nicaragua respondió a López Portillo cargos injustificados" José Reveles, Proceso No. 309, 4 de octubre de 1982. pp. 6-9.
 43. Si se hace un seguimiento detenido de lo que ha sido la situación de México en la región centroamericana, a partir de septiembre de 1982 y hasta diciembre del mismo año, se puede percibir que no ha habido una dimensión explícita de apoyo al Comunicado Franco-Mexicano.
 44. Se puede afirmar que las únicas negociaciones serias que se sostuvieron fueron las iniciadas por el FMLN-FDR, las cuales incluyen a Estados Unidos como parte directamente involucrada en el conflicto, con el objetivo de iniciar diálogos sin precondiciones. Las conversaciones sostenidas con Washington son a través del Embajador itinerante para Centroamérica, Richard Stone, las entrevistas son mediadas por el Presidente de Colombia, Belisario Betancur

Calloni, Stella; Cribari, Rafael. *La Guerra encubierta contra Contadora*. Centro de Capacitación Social, Panamá. p. 103.

45. Cabe recordar que fue México quien, renovando su ofensiva diplomática convocó a los gobiernos de Venezuela, Colombia y Panamá a la reunión que se llevaría a cabo en la isla Contadora —aquí se habla de la urgente necesidad de "intensificar el diálogo a nivel latinoamericano". Se hace un llamado a la unidad como único medio para "enfrentar problemas políticos, económicos y sociales" que comprometan la paz, la democracia y la estabilidad de los pueblos del Continente". Ver Boletín de la SRE relativo a la Constitución del Grupo Contadora, del día 9 de enero de 1983.
46. En este punto se hace referencia a la explícita negativa del Grupo Contadora de incorporar en la agenda al FMLN-FDR de El Salvador, binomio político que cuestiona por la vía política militar la legitimidad del Estado salvadoreño. Con-
- sultar para tal efecto el documento sobre la situación salvadoreña de junio de 1984, elaborado por la Comisión Política Diplomática del FMLN-FDR.
47. Como ejemplos de ello tenemos la creación del Foro Pro Paz y Democracia o "Foro Enders" (llamado también así por ser el ex-subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos Thomas Enders, su principal promotor), que tenía como objetivo formar un foro negociador constituido por Honduras, El Salvador y Costa Rica, excluyendo a Nicaragua y Guatemala "por no respetar los principios democráticos". Este foro tiene su antecedente inmediato en la Comunidad Democrática Centroamericana (16 de enero de 1982), también de carácter excluyente y promovido por los Estados Unidos. También tenemos los múltiples intentos de llevar las negociaciones al marco de la OEA como fue el caso del Plan de Paz de Honduras de marzo de 1982. Calloni, Stella; Cribari, Rafael. Op. Cit. p. 53.