

II

¿Cuál crisis se busca solucionar?

DOS ÓPTICAS PARA UNA MISMA PERSPECTIVA

Luego del florecimiento de las empresas bananeras y ferrocarrileras en la región en la primera mitad del siglo y del posterior auge de las industrias de transformación, de capital estadounidense, dentro del esquema integracionista en el decenio de los '60, los países centroamericanos van cobrando una importancia distinta para los intereses económicos estadounidenses.

En efecto, a principios de los '80, la inversión directa estadounidense en Centro América no superaba el 2.50/o de la inversión total de ese tipo en América Latina y sólo el 20/o del comercio de Estados Unidos se realizaba con la región. Y no sólo son reducidos los intereses de las corporaciones privadas, sino que, al entrar las economías de los países del área en un estado de crecimiento negativo absorben el 70o/o de la ayuda estadounidense a América Latina, contribuyendo al déficit fiscal de Estados Unidos.

No es, pues, en el área de la acumulación de capital que Centro América resulta de interés económico en estos momentos para Estados Unidos. Sí le es interesante en lo que se refiere al área de servicios y de apoyo para su actividad comercial con el resto del mundo, área en la que incluso le es vital en algunos aspectos. Centro América y en general la Cuenca del Caribe, con el Canal de Panamá, las zonas libres de comercio e industria y los centros financieros, constituyen un valioso trampolín hacia el mercado mundial. Sin embargo, son las consideraciones geopolíticas, los intereses estratégicos-militares, los que determinan predominantemente la política estadounidense hacia la región en la última década.

A partir de la crucial experiencia de Vietnam se percibe en las esferas de poder en Washington y especialmente entre los burócratas profesionales de la administración estadounidense, un resquebrajamiento del sistema de poder en el

que desde el final de la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos venía siendo indudablemente dominante. La cuestión de evitar la pérdida de hegemonía -o de recuperarla- será de allí en adelante el factor individual de mayor peso en la política exterior estadounidense, y, por razones tácticas, de las políticas específicas aplicadas en América Central.

Las administraciones más involucradas en ese objetivo, la de James Carter y las de Ronald Reagan, lo comparten, pero mostrando divergencias en cuanto a políticas, determinadas tanto por las coyunturas particulares en que surgen como por diferencias de enfoque atribuibles a las visiones demócrata y republicana, respectivamente. La posibilidad de una mayor coincidencia es, sin embargo, una expectativa realista a la luz de la recuperación por parte de la administración Reagan de algunos de los planteamientos de Carter y de los pasos hacia el consenso entre demócratas y republicanos manifiestos en la comisión bipartidista para Centro América organizada en 1983 y presidida por el ex-secretario de Estado Henry Kissinger.

En el momento inicial del primer período presidencial de Reagan (1981-1984) los criterios de seguridad (en realidad, hegemonía) se hacen predominantes y América Central se convierte claramente en “una variable de la confrontación global que Estados Unidos sostiene a escala mundial con la Unión Soviética”; es decir, la región queda enmarcada en el conflicto Este-Oeste dentro de la estrategia global estadounidense. La lógica subyacente es responder a la necesidad de mostrar capacidad para salir victorioso del conflicto planteado (Este-Oeste) y para esto nada más adecuado que el “patio trasero”, en el que su hegemonía ha sido tradicional. Obviamente, en ese contexto los movimientos revolucionarios (o de liberación) debían situarse en el extremo Este del enfrentamiento planteado y la política aplicada a la región tener un carácter contrainsurgente para hacer prevalecer al extremo Oeste.

Visualizado así el papel de América Central, la administración Reagan optó en ese primer momento por una política que, para el caso de El Salvador, que constituía entonces la mayor preocupación dada la fuerte ofensiva lanzada por el FMLN en enero de 1981, combinó elementos de la del final de la presidencia de Carter con una “política dura” que no creía en el método de la negociación con sectores de la izquierda, como lo intentaba la administración precedente.

Así, coincidiendo con Carter, se intensificó la ayuda económica y militar favoreciendo con ésta especialmente a la Fuerza Armada, que ya había sido identificada como el sector mejor calificado para conducir al país en la crisis sin poner los intereses estadounidenses en peligro. También en coincidencia, se

implementó paralelamente un programa de reformas sociales que a la reforma agraria y a la nacionalización del comercio exterior y de la banca agregó elementos de legitimación del gobierno, como las elecciones a constituyente de 1982. Mantener bajo el perfil de la extrema derecha para evitar el tránsito hacia la izquierda de los sectores no definidos -hecho que tanto republicanos como demócratas verían como facilitador del triunfo del movimiento insurgente conducido por el FMLN-FDR- fue también parte de la política de ambas administraciones.

En el caso de Nicaragua, la diferencia entre la línea de negociación de Carter y la línea dura de Reagan se hizo más evidente. Previo al triunfo de la revolución sandinista, Carter buscaba poner en marcha su proyecto de “democracias viables” (democratización gradual y restringida), objetivo que, sin embargo, no encontraba asidero en los acontecimientos reales que se vivían en el país en ese momento. Dada la combinación de fuerzas internas y externas que apoyan el proceso sandinista al final del decenio de los 70 -que se refleja en una debilitación de Estados Unidos en la OEA- y el escaso apoyo de la opinión pública estadounidense a una intervención, Carter se ve en la necesidad de negociar con la Junta Revolucionaria de Reconstrucción Nacional que gobierna Nicaragua a partir del 19 de julio de 1979. Tanto la negociación como los US\$75 millones de ayuda económica que se aprueban para el año fiscal 1980 buscaron influir internamente y neutralizar a los sectores marxistas.

La administración Reagan analiza que Nicaragua es claramente una pieza soviética y desata inmediatamente una política de hostigamiento cuyas primeras manifestaciones son la suspensión de US\$15 millones pendientes de desembolsarse de la ayuda aprobada durante el período de Carter, prohibición de venta de trigo estadounidense, la caracterización de Nicaragua como suministrador de armas a la guerrilla de El Salvador y la aceptación de campos de adiestramiento de los antisandinistas en el estado de Florida.

Mientras tanto, la política hacia Honduras continuó siendo un reflejo de la diseñada para los puntos neurálgicos y se siguió utilizando su territorio como plataforma de apoyo para resolver las crisis que se enfrentan en los demás países. Se continuó también otorgando fuerte ayuda militar, tendencia iniciada por Carter en respuesta al análisis según el cual el país servía de puente para las armas de la guerrilla salvadoreña.

Guatemala había sido seleccionada por la administración Carter para poner en marcha el plan piloto para la democratización de la región. Sin embargo, aquí nuevamente los acontecimientos contradijeron la percepción estadounidense, y la

continuada presencia en el poder de la extrema derecha con sus métodos tradicionales socavó la relación con un gobierno del norte que enfatizaba en el respeto a los derechos humanos. Al finalizar el período presidencial de Carter, la asistencia militar directa al país había sido suspendida en base a consideraciones de esa naturaleza.

Al asumir Reagan la presidencia en 1981, no se observó de inmediato un cambio en la política hacia Guatemala. Prevalció en ese momento la interpretación según la cual, a pesar de su oscuro prestigio, el régimen guatemalteco, anticomunista y de fuerza, armonizaba convenientemente con la política de contención de Reagan y, por lo tanto, no se varió la línea marcada por Carter.

En cuanto a Costa Rica, la administración Reagan enfatizó la relación bilateral, política que reflejó su directriz de asegurar a los “aliados” leales. Por otra parte, el énfasis en la bilateralidad tendía a separar a Costa Rica de su contexto regional; dos años antes de la asunción de Reagan, en 1979, Costa Rica había apoyado activamente el proceso revolucionario nicaragüense asumiendo así una línea divergente de la de Estados Unidos.

Pero los lineamientos iniciales de la política hacia Centro América de la administración Reagan no tuvieron los resultados esperados en los países de la región ni apoyo en el ámbito internacional; su política tampoco parecía tener eco en el interior del país, donde la belicosidad que la marcaba alimentaba el “síndrome de Vietnam”. El caso de El Salvador es ilustrativo de la situación: a fines del primer año de la presidencia republicana, el FDR-FMLN, que controlaba una parte significativa del territorio y había causado 5 mil bajas a la Fuerza Armada, había recibido en el conocido comunicado franco-mexicano de agosto de 1981 el reconocimiento internacional de fuerza política representativa. Ya en 1983, el involucramiento directo de Estados Unidos en los asuntos militares de los “países amigos” en Centro América -Honduras y El Salvador- y la regionalización de la crisis que resultó de la preeminencia que las consideraciones geopolíticas tuvieron sobre cualquier otra habían puesto a la administración Reagan en una posición difícil tanto interna -donde Reagan buscaba la reelección en noviembre de 1984- como externamente (Internacional Socialista, Grupo Contadora, etc.).

Se va perfilando entonces un segundo momento en la discusión de la relación Estados Unidos/Centro América, que se concreta el 18 de julio de 1983 cuando Reagan anuncia la constitución de la Comisión Bipartidista sobre Centro América, resultado de una evolución interna hacia el consenso entre republicanos y demócratas. Elemento importante en ese proceso fue el reconocimiento por parte de los miembros de la administración, por supuesto que sin abandonar el marco

estratégico original, de que las revoluciones en la región no se originaban solamente en la infiltración cubana o soviética, como rezaba el enunciado simplista de la administración, sino que respondían a los graves problemas económicos y sociales que viven sus pueblos.

Así, el Informe Kissinger, fruto del trabajo de dicha comisión, explícita el punto medular del consenso: la perspectiva del triunfo de los movimientos armados en la región amenaza la seguridad de Estados Unidos; e identifica claramente a dos enemigos, los sectores políticos de extrema derecha del área, que amenazan la estabilidad de la misma y por esa vía obstaculizan el logro de los objetivos estadounidenses en ella, y el régimen nicaragüense, visualizado como inscrito sin ambages en la estrategia soviética. Al mismo tiempo introduce consideraciones de orden estructural -político, social y económico- de los países de la región, para plantear un reajuste táctico en la política estadounidense: a los objetivos estratégicos debe ligarse indisolublemente un importante programa de ayuda con objetivos de largo plazo -que para los países del área opera exactamente a la inversa: la ayuda va ligada indisolublemente a los objetivos estratégicos estadounidenses.

El consenso bipartidista sufrió fuertes resquebrajamiento durante la discusión para la aprobación por el Congreso de la propuesta del presidente Reagan correspondiente a las recomendaciones del informe (Plan Jackson). Al final, sin embargo, prevaleció el espíritu del mismo: crear un escudo militar para proteger el desarrollo económico y social. Logró el citado documento dar nuevo aire a iniciativas anteriores que coincidían con sus posiciones. Entre éstas, el apoyo a los centros políticos en los países amigos, la promoción de democracias en la región y el apoyo a la inversión a través de incentivos a la importación no tradicional planteado desde 1982 en la iniciativa de la Cuenca del Caribe (cuya fundamentación el informe hizo suya).

El trabajo de la comisión, la preparación del informe, su entrega el 10 de enero de 1984 y su discusión posterior se dieron, sintomáticamente, sin que menguara la actividad bélica estadounidense en la región. En ese período se enmarca desde la construcción de aeródromos en Honduras hasta el minado de los puertos nicaragüenses.

Pero el proyecto paralelo de apoyo a los 'centros' políticos y a los procesos democratizadores por la vía electoral fue también claramente visible. Estados Unidos apoyó abiertamente a José Napoleón Duarte en las elecciones presidenciales de marzo de 1984 en El Salvador; se apoyó el proceso de vuelta a la constitucionalidad y de elección presidencial en Guatemala (julio de 1984 y noviembre de 1985); la elección

presidencial en Honduras (noviembre de 1981 y de 1985) y, sin mayor trascendencia, las elecciones presidenciales en Costa Rica (febrero de 1986).

En este último país, la política de Reagan no ha necesitado orientarse hacia el proceso electoral pues éste ha seguido las características del estadounidense desde mediados del siglo. La administración Reagan, sin embargo, sí ha accionado en la otrora pacífica Costa Rica, encarrilándola en un proceso de militarización, evidente en 1985, y haciéndola jugar un papel, con Honduras y El Salvador, contra Nicaragua. Hecho militar que tiene contrapartida, en el ámbito diplomático, en la posición de estos tres países ante las gestiones del Grupo Contadora (Bloque de Tegucigalpa).

Reagan fue reelecto en noviembre de 1984, pocos días después de que Daniel Ortega fuera electo presidente de Nicaragua, habiendo logrado evitar, a través de la búsqueda del consenso bipartidista, que el debate sobre Centro América lo sorprendiera en una posición de debilidad al cobrar dimensiones electorales en Estados Unidos. Aislar a Nicaragua económica y diplomáticamente ha continuado siendo un objetivo táctico de Reagan en su segundo período presidencial: el embargo comercial decretado a mediados de 1985 y la manipulación alrededor de Contadora ilustran el caso. En lo militar, la desestabilización a través de los contrarrevolucionarios se consolida como parte de la política estadounidense luego de la aprobación por el Congreso en octubre de 1986 de US\$100 millones en ayuda militar -letal y no letal- destinada a esos grupos.

El otro país clave para Estados Unidos, El Salvador, recibe un tratamiento en lo fundamental, del mismo tipo que venía recibiendo: intenso apoyo económico y militar al gobierno y a la Fuerza Armada, haciéndolo progresivamente más dependiente en ambas esferas.

A Guatemala se le han abierto las compuertas de la ayuda militar directa en los rubros de adiestramiento y material no letal. Aunque el gobierno demócrata cristiano está "del mismo lado de la mesa" que Estados Unidos, su retórica de neutralidad en el conflicto centroamericano no le sitúa en el bloque de aliados indiscutibles de la administración Reagan; cumple quizás el papel de mantener la línea de la negociación abierta en la región, lo que constituye un escenario útil para la estrategia estadounidense de mostrar aislada a Nicaragua en el ámbito diplomático.

GBI, EL NUEVO ARSENAL DEL "ESTABLISHMENT"

La respuesta estadounidense a la crisis del sistema mundial de poder en el que pierde hegemonía, y que convierte a Centro América en escenario para demostrar

la capacidad de aquel país para salir victorioso del enfrentamiento Este-Oeste, tiene expresión lógicamente en el campo militar. Así, mientras la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y el Plan Jackson son expresiones político-económicas cada vez más acabadas de la visión globalizante y de más largo plazo de la seguridad nacional, la Guerra de Baja Intensidad (GBI) constituye la conceptualización militar de esa respuesta más integral y profunda de la potencia amenazada que discierne en términos contrainsurgentes.

Explicitado por primera vez en el Informe Kupperman, del Pentágono, en 1983, la GBI intenta incorporar, en un mismo espectro de opciones de política, desde propaganda, manipulación de varios mecanismos económicos, actividades policíacas y de mantenimiento del orden, hasta guerra claramente contrainsurgente e incursiones “quirúrgicas” de aire, mar y tierra. No se excluye ni el trabajo de “desarrollo” con campesinos ni la intervención directa de tropas estadounidenses. Por otra parte, es también elemento esencial a esta doctrina militar la capacidad y voluntad de Estados Unidos para utilizar unilateralmente estas opciones cuando ello se hace necesario (con lo que se reacciona al creciente debilitamiento de las alianzas entre los países industrializados que caracteriza la crisis del sistema mundial de poder).

No se busca derrotar militarmente al enemigo, sino vencerlo políticamente, es decir, deslegitimarlo. El enemigo en Centro América, en esta visión militar, lo constituyen el gobierno revolucionario de Nicaragua y los movimientos insurgentes en El Salvador y Guatemala; se busca, entonces, aislar y sofocar concretamente a estas entidades. En esto, como en lo que corresponde al modelo político, el caso de El Salvador sería el más acabado, con una Fuerza Armada y un gobierno civil que se esfuerzan por ganarse las mentes y los corazones de la población civil (becas, asistencia médica, crédito rural, entrega de alimentos, etc.), arremetiendo al mismo tiempo contra la guerrilla y su base poblacional con intensos operativos militares, todo asesorado de cerca por personal militar estadounidense. La inconclusa reforma agraria “al estilo AID”, la celebración de elecciones, la aparente disposición gubernamental al diálogo con los insurgentes pueden, entonces, verse también bajo la luz de esta doctrina militar.

En el caso del gobierno nicaragüense, la meta se intenta lograr con una combinación de funciones y tareas asignadas a los distintos países. En Honduras y Costa Rica, que no tienen movimientos insurgentes significativos, y en los que se implementan programas preventivos que englobarían tanto los de apoyo de la balanza de pagos como los de adiestramiento antiterrorista de las policías locales, se instalan bases de apoyo a los contrarrevolucionarios nicaragüenses. Guatemala

y El Salvador deben primordialmente combatir sus movimientos insurgentes, y Estados Unidos, que realiza de continuo importantes maniobras militares en diversos puntos de la Cuenca del Caribe y de manera intensa en Honduras, se encarga de mantener vivo el fantasma de la amenaza externa y, con ello, la posibilidad “legítima” de una intervención directa de sus tropas. Los contrarrevolucionarios, aparte de realizar el aspecto material de las acciones de hostigamiento y desgaste contra el ejército nicaragüense, son el importantísimo elemento estratégico que da carta de autenticidad a toda la operación.

Finalmente, esta vertiente militar de la más reciente conceptualización de la crisis global, que en la región centroamericana se ha venido a concretar, se nutre de la experiencia de las prolongadas y no convencionales guerras en las que Estados Unidos se involucró en Indochina. Indudablemente que el carácter popular y prolongado del planteamiento del “enemigo” cobró relevancia en el concepto que de la guerra maneja el Pentágono, que se prepara ahora, no para obtener victorias militares inmediatas y contundentes, sino más bien para evitar que se den “ciertos resultados”.

Esta guerra frecuentemente imperceptible, cuyo momento final carece de importancia, plantea para los países de la región el correspondiente proceso de militarización que se refleja no sólo en los desproporcionados altos montos dirigidos a la guerra (Defensa) en los presupuestos nacionales (tanto en El Salvador como en Nicaragua representan cerca del 50o/o), sino en importantes cambios en la organización social, cuyos efectos aún no se evalúan. Ejemplos son los polos de desarrollo y las patrullas de autodefensa civil, que forman parte de la estrategia contrainsurgente en Guatemala; los contingentes de refugiados, propios o provenientes de los países vecinos, en todos los territorios nacionales; el servicio militar obligatorio y el necesario entrelazamiento entre civiles, milicias y reservas en formaciones populares para enfrentar a los contrarrevolucionarios, en Nicaragua, etc.

ICC, ESPEJISMO DE LA PROSPERIDAD

La vertiente económica del paquete, de la que se ha dicho ya que en términos generales insiste en fuertes programas de asistencia, tiene su propia lógica sustentada en el neoliberalismo económico, un importante brazo en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y su base de ejecución en la US-AID, a la que se le han ampliado funciones y responsabilidades en la región desde que fue presentado el Informe Kissinger.

El modelo que guía la asistencia económica a la región busca fortalecer la inversión privada local y la inversión extranjera directa utilizando como motor de la misma la exportación de productos no tradicionales. Unos 3,800 productos de este tipo -agrícolas e industriales- podrían ingresar libres de gravámenes al mercado estadounidense. El tratamiento arancelario es complementado con un decidido apoyo a las balanzas de pago de los países, que aseguraría la posibilidad de efectuar las importaciones de insumos industriales necesarios para la nueva producción planteada, aparte de crear el clima de estabilidad económica necesario para afianzar al capital nacional y atraer al extranjero.

En el fondo, un modelo que por definición contrasta con la tradicional estructura de las exportaciones (café, banano, algodón, azúcar) y compite con el modelo de desarrollo industrial que sustentó el proceso integracionista iniciado en 1960 y que buscaba la sustitución de importaciones y la ampliación del mercado local (regional). En otro orden, es también un modelo que favorece la relación bilateral de los países de la Cuenca del Caribe con Estados Unidos -lo que tendería a minar los esfuerzos por presentar posiciones de bloque ante la potencia- y que opera más efectivamente en economías abiertas, fácilmente permeables por los grandes intereses económicos externos. Finalmente, este modelo orientado hacia la inversión privada provee una renovada plataforma a los grupos económicos hegemónicos desplazados del poder formal en la aplicación del esquema político correspondiente al plan global.

La ICC ha ido ganando terreno en cada uno de los países centroamericanos a ritmos distintos y con características propias de la situación de cada economía. De hecho, el esquema integracionista aparecía agotado a principios de 1980 y la agroexportación tradicional había sufrido la depresión de los precios del café en 1976. En consecuencia, antes de la ICC sectores económicos en los países del área buscaban salidas al encallejamiento en que se encontraban. Así, se daba una clara tendencia a la diversificación de productos agroexportables en Guatemala (por ejemplo, cardamomo, ajonjolí, plantas medicinales y decorativas, etc.), donde ya al principio del decenio las exportaciones de productos no tradicionales tenían un peso significativo en el valor total de las ventas al exterior. Incluso, a mediados de los años 70, el gobierno había creado una oficina estatal, con carácter de institución semi-autónoma, cuya misión específica era promover ese tipo de exportaciones.

Honduras y Costa Rica, tradicionalmente abiertas a la inversión extranjera y con una empresa privada proclive al esquema del “consorcio” con empresas estadounidenses, mantenían los ojos puestos en las oportunidades que Estados Unidos podían brindarles. A Honduras, además, su poco productiva participación en el

Mercado Común Centroamericano (Mercomún) la obligaba a buscar otras opciones.

No es de extrañar, entonces, que Honduras y Costa Rica reaccionaran rápidamente al plan estadounidense, no sólo haciendo labor de promoción y divulgación de las ventajas de la ICC entre los grupos de la empresa privada, sino legislando para crear condiciones atractivas para la inversión extranjera. En Honduras, por ejemplo, el gobierno autorizó en diciembre de 1984 la operación de maquiladoras, que aprovechan la mano de obra barata hondureña y las facilidades fiscales de la ICC, y ha mantenido los salarios estáticos. A mediados de 1985, reglamentó la exoneración de impuestos sobre la importación de maquinaria y equipo.

En esto no son ajenos el FMI y la US-AID, que han presionado a ambos países para que reduzcan la importancia del aparato estatal -reduciendo el número de burócratas y privatizando buen número de empresas estatales- otorgando con esto preeminencia al sector privado para el que, en contraste, fluye la asistencia internacional.

Desde otra perspectiva, hay análisis coincidentes en que la ICC por sí misma puede representar poco en términos de recuperación económica y desarrollo de la región: por una parte, el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) ofrecía ya un tratamiento especial para buen número de las exportaciones no tradicionales de Centro América y el mercado estadounidense no es un mercado seguro indefinido para la producción regional; por otra parte, es difícil que el protegido aparato productivo de la región pueda, de su orientación y tecnología actuales, pasar por sí mismo a satisfacer los requerimientos de calidad y puntualidad del exigente mercado estadounidense. La plataforma para el florecimiento de la maquila, en la producción, y para el reforzamiento del neoliberalismo, en el pensamiento económico, está dispuesta.

Pero independientemente del potencial de efectividad de la ICC, las economías de la región se encuentran en un momento de cambio que podría ser una transición hacia un modelo exportador enraizado en la empresa privada. Este cambio, sin embargo, no se da sin fricciones entre los distintos sectores de la empresa privada. El apoyo a la industria y agroindustria no tradicionales afecta a los sectores tradicionales, especialmente a los agroexportadores, a los que les corresponde de cualquier manera apoyar a la economía en la transición. Las dificultades de la transición son visibles, por ejemplo, en las reacciones de las organizaciones gremiales ante las medidas gubernamentales que, al favorecer el esquema exportador, afectan intereses tradicionalmente intocados. Así, en El Salvador, las nacionalizaciones del comercio exterior y de la banca favorecieron al sector

industrial en la medida en que posibilitaron nuevas líneas de crédito para ese sector, mientras que la agroexportación tradicional se sintió profundamente afectada en sus intereses.

El mapa mismo de la organización de la empresa privada ha sufrido importantes variaciones con el gradual desplazamiento de las economías hacia la exportación fuera del área. En el último quinquenio han surgido en los cuatro países incluidos en la ICC entidades paralelas a las tradicionales representativas de la empresa privada, que, con dirigentes más jóvenes y mayor apertura a las “nuevas ideas” son mejores interlocutores para los promotores del nuevo planteamiento económico, en especial para la US-AID, que ha participado activamente en la creación de estas entidades. En esto, de nuevo, la situación no es exactamente igual en todos los países y mientras en Guatemala el viejo Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) logra ir involucrando a la joven dirigencia empresarial del país, en El Salvador, la nueva Fundación Salvadoreña para el Desarrollo (FUSADES) cobra gradualmente mayor preeminencia.

Finalmente, la expansión de las funciones de la US-AID para asegurar la puesta en práctica en los países de los diversos proyectos que redondean y dan coherencia al plan estadounidense para la región acusa diversos grados de visibilidad, siendo el caso más obvio el de Honduras en lo que a política económica se refiere, mientras que en Guatemala es perceptible el impulso a acciones de desarrollo, que incluyen un importante componente en el campo de la educación y en especial de la educación bilingüe orientada a los grupos indígenas que constituyen por lo menos la mitad de la población.

VOCES DE CONTRAPUNTO

Integrado por Venezuela, Colombia, México y Panamá, el Grupo de Contadora surge a principios de 1983 como un convenio diplomático interamericano cuyo objetivo principal es evitar la guerra en Centro América. Como instancia diplomática, da salida a situaciones encallejonadas en que se encuentran en ese momento tanto algunos de los países mismos que integran el Grupo como los países centroamericanos. En efecto, la iniciativa de Contadora nace en momentos en que más cerca se había estado de una guerra generalizada en la región y los análisis coinciden en que ha sido factor determinante en evitar la conflagración.

El recurrir a la instancia diplomática, por otra parte, marca un punto de

inflexión en la posición latinoamericana en torno a Centro América, que había encontrado anteriormente otro hito en la discusión sobre la región con la revolución sandinista triunfante en 1979. Los acontecimientos en Nicaragua habían abierto el debate sobre la viabilidad de los procesos revolucionarios para dar solución a los problemas de carácter estructural en el subcontinente y lo que esto podría suponer para las relaciones con Estados Unidos. Promotores del debate ideológico fueron los gobiernos de México (de tendencia socialdemócrata) y Venezuela (demócrata cristiano). Con la asunción de Reagan al poder en 1981, y la exigencia a los países latinoamericanos para que sometieran su posición con la suya en relación con El Salvador, las posiciones de México y Venezuela se polarizan.

Para el primero, las dificultades en Centro América, región que considera su “zona de influencia natural” no son producto de doctrinas importadas, sino de la miseria de la mayoría y de la dominación de una minoría. Su política hacia el área había sido de apoyo económico indiscriminado (US\$179 millones en el período 1979-1982). Esto choca con la visión estadounidense sobre el origen del conflicto y sobre la manera de resolverlo (discriminando en los programas de asistencia a los gobiernos pro-socialistas). Enfrentando claramente a la administración estadounidense, México firma con Francia en agosto de 1981 el conocido comunicado que reconoce el bloque FMLN-FDR de El Salvador como fuerza política representativa y, por lo tanto, como elemento que debe participar en la negociación de la solución de la crisis en el país. Luego, en 1982, cuando el presidente Reagan expone la ICC ante la OEA con miras a que se involucren en la misma algunas de las potencias intermedias de América Latina, México responde con un plan de paz de tres puntos: 1) que la negociación en El Salvador se dé entre todos los sectores en pugna; 2) que se dé un acuerdo Estados Unidos/Nicaragua para eliminar los grupos somocistas que operan en Honduras y su entrenamiento en Estados Unidos, y 3) que se den conversaciones Estados Unidos/Cuba para reducir las tensiones existentes.

En contraste, Venezuela, que aunque no compartía la visión mexicana, había participado con México tanto en el Grupo de Nassau (además de Canadá y Estados Unidos) como en el Acuerdo de San José que apoya a la región en materia petrolera, se separa totalmente de aquel país luego de las presiones estadounidenses y encabeza a 20 países latinoamericanos que, en la “Declaración de Caracas”, repudian el comunicado franco/mexicano. En consecuencia, mientras México se convierte en fuerte antagonista de Estados Unidos e interlocutor de las fuerzas transformadoras del istmo, Venezuela aparece como portavoz de la política estadounidense y como interlocutor de las llamadas “fuerzas democráticas

antirevolucionarias”.

Pero estas posiciones unilaterales no podían persistir por un período muy prolongado dado que eso hubiera supuesto que ambos países hicieran compromisos económicos y políticos cada vez más fuertes en la región, cosa que sus propias características económicas y políticas de dependencia y relativa fragilidad les impedirían. Así, en septiembre de 1982, los presidentes Herrera Campins y López Portillo, centrando la atención en el conflicto Honduras/ Nicaragua derivado de la presencia de los “contras” en el primero, envían cartas al presidente Roberto Suazo Córdova, de Honduras, al coordinador de la Junta Revolucionaria de Reconstrucción de Nicaragua, Daniel Ortega, y al presidente Reagan, instando al diálogo. Con esto se ha abandonado el terreno político para entrar al más seguro campo diplomático. Se sitúa el foco de atención en los conflictos entre países y no en los problemas estructurales internos; Nicaragua es ahora el eje, no El Salvador, devastado internamente; es el inicio del consenso de Contadora y el punto de inflexión aludido. México rompe el aislamiento latinoamericano en que lo ha colocado su postura y Venezuela mejora su imagen al desligarse un tanto de los linchamientos estadounidenses.

Reflejando las inquietudes internas de los gobiernos de los países miembros, el entonces presidente de Colombia e importante promotor del Grupo, Belisario Betancur, explicó los fundamentos del mismo diciendo que Estados Unidos debe admitir que Centro América necesita profundas transformaciones económicas y sociales, mientras que los revolucionarios deben admitir que las transformaciones son posibles en el marco de una paz negociada que garantice la democracia y no convierta a las naciones centroamericanas en satélites de ningún poder extra-regional.

Contadora tiene de positivo el haber surgido independientemente de Estados Unidos y el mantener una línea de salida negociada en los conflictos del área. Pero aunque los cinco países centroamericanos aceptaron y firmaron en septiembre de 1983 un documento de objetivos propuesto por Contadora, el Acta de Paz y Cooperación de Centro América no ha podido ser firmada luego de más de tres años de gestiones del Grupo, reforzadas a finales de agosto de 1985 con la creación del Grupo de Apoyo a Contadora, integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Al quedar Estados Unidos fuera del esquema de negociación, Contadora ha hecho abstracción de un elemento clave en la situación centroamericana, que se revela, entonces, en la manipulación “tras bambalinas” de la negociación. El gobierno estadounidense ha expresado su posición al respecto brevemente: es preferible

ningún acuerdo que un mal acuerdo. De aquí que el llamado “Bloque de Tegucigalpa”, integrado por Honduras, El Salvador y Costa Rica, se haya opuesto a los términos iniciales propuestos por el Grupo y aceptados por Nicaragua y haya planteado unos distintos, que según expertos favorecían la preeminencia militar de Estados Unidos en la región.

La percepción europea sobre los orígenes de la crisis centroamericana está fuertemente influida por los enfoques socialdemócrata y demócrata cristiano; el primero enfatiza la injusticia social extrema, los sistemas políticos ilegítimos y la represión a la participación popular como los elementos en la raíz de la problemática de la región. Sostiene que el cambio es inevitable y que lo que debe buscarse es una solución “regional”. Si bien el enfoque demócrata cristiano no niega los orígenes internos del conflicto, enfatiza la importancia de fuerzas externas radicales en el mismo. Detener el colapso del viejo orden y contener la influencia soviética antes de iniciar reformas que pudieran llevar a sistemas más democráticos son elementos prioritarios en la solución “global” que este enfoque plantea. En general, sin embargo, el enfoque “regional” ha prevalecido y marcado la actitud europea hacia la región, aunque ambas influencias han llegado desde principios de los años '70 a la región a través de la participación activa de la Internacional Socialista (IS) y de la Unión Mundial Demócrata Cristiana.

La posición de fuerza ante Centro América para la que Reagan pidió a sus aliados europeos alinearse al asumir el poder en 1981, contrasta claramente con la visión de éstos, no sólo en lo que se refiere a la percepción de los orígenes de la crisis, sino también por lo que una solución de tipo militar supone como modelo de las relaciones Norte-Sur y lo que puede provocar en el eje Este-Oeste. Europa aconseja a Estados Unidos la concesión política como método. Hay consenso, sin embargo, entre los miembros de la alianza atlántica en algunos objetivos básicos de la política hacia América Central: impedir que los países de la región se adhieran al bloque socialista; evitar la inestabilidad regional e interna debida a la violencia entre estados o dentro de ellos; garantizar la cooperación económica por medio del apoyo a las economías de mercado libre y fomentar el desarrollo económico y la justicia social por medio de los programas de ayuda bilaterales y multilaterales.

A finales del decenio pasado y principios del actual la presencia europea fue claramente perceptible en el apoyo de la IS a las fuerzas antisomocistas de Nicaragua y de la DC -especialmente la alemana- al gobierno de Duarte en El Salvador. Por una combinación de factores que incluyen la escalada militar impulsada por Estados Unidos, la derrota de Duarte en El Salvador y las

discrepancias en Europa sobre la posición a tomar en Centro América, el perfil europeo baja a partir de 1982 en la región y, al surgir el consenso de Contadora -en el que estaban representados tanto socialdemócratas como demócrata cristianos-, deja a ese Grupo la iniciativa de la mediación apoyándolo entusiastamente. Centro América ve reaparecer a Europa a finales de 1984, cuando los cancilleres de la Comunidad Económica Europea (CEE), los de Contadora, España y Portugal y los cinco centroamericanos se reúnen en San José, Costa Rica, por iniciativa de los presidentes Duarte, de El Salvador (electo a principios de 1984) y Luis Alberto Monge, de Costa Rica (del Partido Liberación Nacional, miembro pleno de la IS). En este momento, parecen haberse superado las contradicciones en el viejo mundo, pues con la ausencia de dos años de la DC en el gobierno salvadoreño y siendo menos irrestricto el apoyo de la IS a Nicaragua era más fácil unificarse alrededor de los principios compartidos por las distintas fuerzas (salida política, no intervención, procesos electorales y tratamiento no discriminatorio del conflicto).

De la reunión de San José salió fortalecida la gestión de Contadora y Europa, por su parte, había logrado de nuevo impulsar su perspectiva mediadora creando el menor conflicto posible con su aliado Estados Unidos. Este país, por su parte, presionó infructuosamente a los europeos para hacerlos variar su postura de apoyo a la región sin discriminar a Nicaragua.

Centro América había sostenido contactos con la CEE desde los inicios del Mecomún buscando apoyo económico y técnico, pero es hasta la reunión de San José que tal ayuda parecía tener visos de concretarse en magnitudes significativas para la región. Sin embargo, ya en la víspera de la misma, el presidente Monge y sus voceros explicaban que no se podría satisfacer totalmente las expectativas de algunos sectores de la región. Entre las razones para una ayuda más bien moderada se encontraban: las dificultades presupuestarias de la Comunidad, la prioridad otorgada al desarrollo en África y lo poco que se podría ofrecer en materia arancelaria en vista de que cerca del 85% de las exportaciones centroamericanas gozaban ya de un trato preferencial. El compromiso europeo al final de la reunión fue de US\$500 millones en diez años para la región, distribuidos a razón de US\$50 millones anuales. Aunque esta cifra es sustancialmente mayor que la asistencia europea en los años anteriores; no representa, para la magnitud de la problemática económica de la región, más que un apoyo simbólico que reforzará algunos rubros de la economía, pero que de ninguna manera constituye la base para una solución duradera. El enfoque de la asistencia correspondiente al marco de la integración económica, tiende a apoyar ese mecanismo y, al mismo tiempo,

contrasta con la posición estadounidense en la ICC tendiente a promover la relación bilateral.

La asistencia canalizada por la CEE no excluye, sin embargo, la posibilidad de convenios bilaterales de asistencia entre países. Claramente, lo que cada país centroamericano pueda obtener de Europa dependerá del cuadro político coyuntural que se presente al hacerse las peticiones. Ejemplo de esto son los resultados altamente positivos en términos de ofrecimiento de asistencia financiera obtenidos por el presidente de Guatemala, el demócrata cristiano Vinicio Cerezo, en su gira (septiembre-octubre 1986) por Europa (unos US\$295.92 millones), comparados con los escasos resultados de la gira similar emprendida por el presidente Monge, de Costa Rica en 1984. Cabe destacar que entre los gobiernos italiano y alemán, ambos de la Democracia Cristiana, ofrecieron a Cerezo US\$223 millones del total anotado.

Similar análisis puede hacerse de la asistencia económica de la República Federal Alemana hacia El Salvador y Nicaragua. A principios del decenio, con la socialdemocracia en el poder, el gobierno alemán otorgó importante asistencia económica a Nicaragua y, siendo los primeros años de la guerra en El Salvador, redujo la asistencia a ese país (que había sido dirigida especialmente a proyectos de irrigación, agua potable y de créditos a la pequeña empresa y a cooperativas) y eventualmente retiró a su embajador. A partir de 1982, cuando la DC accede al poder en Alemania, la situación varía notoriamente: mientras se inicia una relación más amistosa con El Salvador, se encamina a la suspensión de la ayuda a Nicaragua, lo que sucedió efectivamente en 1983. En marzo de 1984, Alemania restableció relaciones diplomáticas con El Salvador y aprobó una asistencia de DM50 millones para el gobierno de José Napoleón Duarte. Ya a finales de 1985, la asistencia alcanzaba los DM95.6 millones.

Las fundaciones demócrata cristianas incrementaron su actividad tanto en El Salvador como en Nicaragua; la fundación oestealemana Konrad Adenauer (financiada por el Ministerio Federal de Cooperación Económica) reinició su trabajo en El Salvador, llegando incluso a asistir en la campaña presidencial de Duarte. En 1984, la misma fundación canalizó DM1 millón hacia el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) de Nicaragua, organización de activa oposición al gobierno, y DM50,000 a la Comisión de Derechos Humanos, también opositora al gobierno.

Los países socialistas apoyan una solución negociada a la crisis centroamericana. Aunque Estados Unidos ha acusado frecuentemente a la Unión

Soviética de ingerencia directa en el conflicto, las denuncias nunca han sido probadas. De hecho, el involucramiento de la Unión Soviética en un área definida por el Acuerdo de Yalta (1945) como dentro de la esfera de influencia de Occidente, significaría afectar seriamente el balance global de fuerzas y propiciar una amenaza de intervención estadounidense en Cuba. Este país, por su parte, ha adoptado una postura de prudente distancia en Centro América. En agosto de 1983, ofreció retirar sus asesores militares de Nicaragua a cambio de una evacuación paralela de otras fuerzas extranjeras existentes en la región. En 1985, un número significativo de asesores cubanos efectivamente abandonó Nicaragua a pedido de este último y en apoyo de los esfuerzos de Contadora.

Es cierto, sin embargo, que el bloque socialista apoya en principio las llamadas “guerras de liberación”, y que ha jugado un papel en la unificación de las organizaciones insurgentes -el FMLN en El Salvador y la URNG en Guatemala. (El FMLN está formado por las Fuerzas Populares de Liberación, las Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional, el Partido Comunista de El Salvador, el Ejército Revolucionario del Pueblo y el Partido Centroamericano de los Trabajadores. La URNG está integrada actualmente por las Fuerzas Armadas Rebeldes, el Ejército Guerrillero de los Pobres y la Organización del Pueblo en Armas.)

El apoyo económico y material de los países socialistas a Nicaragua para los esfuerzos de reconstrucción iniciados inmediatamente después del triunfo de la revolución sandinista y especialmente después del embargo comercial decretado por Estados Unidos en 1985 ha sido significativo. La asistencia global del bloque pasó de US\$6 millones en 1980 a US\$268 millones de 1984. El apoyo en materia petrolera ha sido determinante para la economía nicaragüense. Ha sido también en el campo socialista donde Nicaragua ha debido satisfacer sus requerimientos de armas para la defensa.