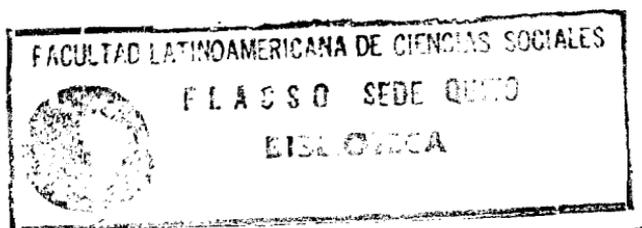


¿Súbditos o Aliados?

LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS
Y CENTROAMERICA



Francisco Rojas Aravena
Luis Guillermo Solís Rivera

FLACSO - Biblioteca



327
R.6385

327

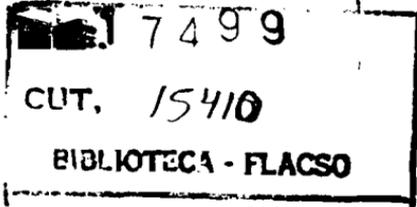
R77s Rojas Aravena, Francisco

Súbditos o aliados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica / Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís Rivera. - 1. ed. - San José : Editorial Porvenir - FLACSO, 1988.

156 p.

ISBN 9977-68-004-3

1. Estados Unidos-Relaciones exteriores. 2. América Central-Relaciones exteriores. 3. Negociaciones diplomáticas. I. Solís Rivera, Luis Guillermo. II. Título.



Editorial Porvenir, S.A.
San Pedro de Montes de Oca
Apartado Postal 447
Código Postal 2050
San José, Costa Rica.
Teléfono: 24-81-19
Telex 3220 CECADE CR

Portada: Pierre Eppetin

Primera edición 1988.

(c) Editorial Porvenir
FLACSO

Reservados todos los derechos.

Prohibida la reproducción total o parcial.

Impreso en Costa Rica

Hecho el depósito de Ley.

PRESENTACION

El presente trabajo es el producto de una consultoría realizada por los autores como parte de la investigación *Crisis y Opciones en Centroamérica* que fue dirigida por el Instituto Centroamericano de Documentación e Investigación Social (ICADIS) dentro de los proyectos de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

El proyecto en cuestión, que se ejecutó durante los años 1985 y 1986 buscó contribuir a la mejor identificación de los orígenes y características de la crisis política de la región y particularmente, a determinar los escenarios de desarrollo de la misma. El objetivo central, con ese punto de partida era producir una mejor comprensión en el diseño de políticas alternativas que permitieran paralelamente la superación de la crisis y reiniciar los esfuerzos centroamericanos por la democratización y el desarrollo.

Durante el diseño y desarrollo de la investigación, la crisis del Istmo pareció agravarse más allá de cualquier previsión, de allí que buscar "alternativas" en ese momento pudo parecer inútil. En la actualidad, la vigencia de los acuerdos de Esquipulas II hacen que la posibilidad de búsqueda de alternativas reales se discuta ya en todos los foros que se ocupan de la cuestión centroamericana. Ello recuerda que la realidad, siempre más viva y cambiante, desafía el mejor de los análisis. Las ciencias sociales están conformadas no para predecir sino para ayudar a entender los resultados en que actores vivos y fuerzas sociales conforman la historia.

El estudio de Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís constituye una cuidadosa investigación del desarrollo, situación actual y perspectivas de los aspectos internacionales de la crisis centroamericana, actualizado inclusive con acontecimientos posteriores a la conclusión de la investigación misma. Une por consiguiente la solidez del análisis estructural a la consideración coyuntural y en ese sentido, viene a completar la cada vez más abundante presencia de estudios generales en las relaciones internacionales centroamericanas, esta vez producida por autores de la región.

La investigación y la publicación de sus productos entre los que se cuenta este libro, fue posible por el apoyo financiero de la Fundación Ford. La edición de esta obra estuvo al cuidado de sus autores, la corrección de estilo la asumió Jorge Camacho y el levantado de texto, Mercedes Flores. La editorial porvenir y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) se interesaron en el libro y asumieron los costos de su publicación.

Ofrecemos este texto al público interesado en un momento en que es importante la comprensión del juego de fuerzas locales e internacionales, que han adoptado un curso favorable para el logro de la paz. No deberíamos olvidar en una coyuntura como ésta que la paz es sólo la condición primera para ganar la batalla más difícil: la de la pobreza económica, moral y cultural en que las masas centroamericanas están sumidas. Las poderosas fuerzas sociales que empujaron a la crisis y a la guerra son también responsables del abandono, la desesperanza y el temor de más de la mitad de la población de la región.

Gabriel Aguilera Peralta, Edelberto Torres-Rivas

Enero, 1988.

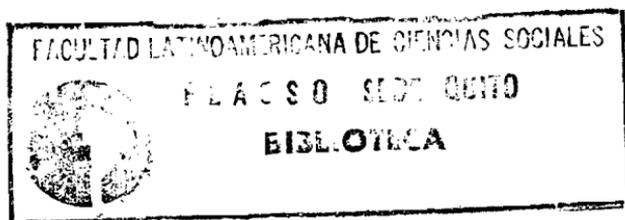
Los autores

Francisco Rojas Aravena es profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica.

Master en Ciencias Políticas, con especialidad en Relaciones Internacionales. Ha realizado estudios de postgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y en la Universidad de Belgrano, Argentina. Profesor Fulbright en la Florida International University de los EE.UU.

Ha participado con trabajos en libros, sobre América Latina, publicados en Argentina, Estados Unidos, Austria y sus artículos sobre Costa Rica y Centroamérica han aparecido en publicaciones de Europa, Estados Unidos y América Latina.

Luis Guillermo Solís Rivera es Profesor de Historia y Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Estudios Universitarios en la Universidad de Costa Rica, y de postgrado en la Universidad de Tulane. Profesor Fulbright en la Universidad de Michigan. Conferencista invitado en varias universidades de América Latina y los Estados Unidos. Sus artículos han aparecido en publicaciones especializadas del país y del exterior. Desde mayo de 1986 funge como Jefe del Gabinete del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica. En su labor diplomática, ha participado como delegado de Costa Rica en múltiples reuniones internacionales, y ha formado parte del equipo negociador de Costa Rica en las gestiones por la suscripción de arreglos pacíficos en la región centroamericana.



PREAMBULO

Al abordar el tema de las relaciones internacionales en Centroamérica, y particularmente el papel preponderante que en ellas juegan y han jugado los Estados Unidos de Norteamérica, es necesario explicar los supuestos básicos que orientarán nuestras reflexiones.

En primer término, hemos de expresar nuestro convencimiento de que la consecución de la paz, aunque difícil, aún es posible en América Central. En particular como resultado del proceso de negociación de Esquipulas II, los países de Centroamérica han abierto nuevas avenidas de entendimiento, y establecido mecanismos que facilitan la construcción de consensos políticos que auguran una posibilidad cierta de avances positivos hacia la paz regional.

La urgencia de alcanzar la paz como corolario de un proceso de democratización gradual y sostenido en el Istmo, no puede postergarse. Por imperativo histórico y también como fruto de ingentes esfuerzos hemisféricos ratificados a lo largo de muchas generaciones, la construcción de sistemas políticos amplios y pluralistas se ha convertido en la única alternativa válida para realizar los cambios sociales urgentemente requeridos por Centroamérica, en un marco de estabilidad política.

Definimos la dimensión política de las relaciones internacionales en Centroamérica como el centro ordenador de nuestro análisis. En este sentido hemos dado primacía a lo político por sobre otras dimensiones de la realidad, tales como los aspectos económicos o militares. Es indudable que, dados los componentes de violencia política presentes en la crisis centroamericana, también sería posible realizar un fructífero análisis partiendo de un enfoque fundamentalmente militar. Ello, a nuestro juicio, corresponde a un trabajo complementario a partir de la máxima de Clausewitz de que "la guerra es la continuación de la política por otros medios".

Dar primacía a lo político, a nuestro juicio, significa dar prioridad a los objetivos de largo plazo de los actores involucrados en la crisis regional. Estos objetivos se definen según los roles y el poder de dichos actores en el sistema internacional. Es precisamente allí en donde encontramos la racionalidad del proceso político en Centroamérica, sus vinculaciones internacionales, y las explicaciones de su evolución.

No hemos entrado a discutir sobre la "legalidad" o "ilegalidad" de las acciones desarrolladas por los actores, a la luz de los principios y normas del derecho internacional. Es indudable que la construcción de un orden internacional estable presupone, necesariamente, el respeto a los principios y normas del derecho internacional. Sin embargo, un análisis realizado desde una perspectiva eminentemente jurídica, si bien nos podría señalar en forma clara el nivel de cumplimiento de los mencionados principios y normas, no permitiría un análisis de las relaciones de poder entre los actores involucrados en el drama centroamericano.

Un mínimo análisis de la crisis centroamericana permite señalar una violación constante del derecho internacional (por acción u omisión), en particular de parte de los actores de mayor poder. Nuestro trabajo, aunque presupone esta realidad, no pretende juzgar ni valorar el grado de violación del derecho internacional, sino que persigue analizar las motivaciones que, derivadas de lo político, las generan.

También es necesario advertir que, en el desarrollo del trabajo se ha privilegiado el análisis de un actor principal, los Estados Unidos, cuya presencia histórica en la región le confiere una centralidad indiscutida, fundamentalmente a partir de la segunda posguerra.

No desconocemos la importancia que, en Centroamérica, han tenido y tienen otros países cuya contribución a la historia regional ha sido muy importante. La omnipresencia norteamericana, sin embargo, sobresale en el análisis en largo plazo, especialmente dado el carácter hegemónico de las relaciones establecidas con los países del área.

De manera adicional, la región centroamericana se encuentra ubicada en un área geográfica definida como de "alta prioridad" para los Estados Unidos. Correlativamente, otros actores del Continente han ejercido más o menos influencia sobre Centroamérica en el tanto en que la hegemonía de los Estados Unidos no buscara expresarse materialmente, o bien se hubiera visto disminuída por razones circunstanciales.

Estos actores con intereses en el área tuvieron una incidencia importante en las primeras décadas de este siglo, pero muy pronto, ante el ascenso de los Estados Unidos, decayeron. No fue sino hasta mediados de la década del setenta, al conjugarse una pérdida de hegemonía relativa de los Estados Unidos con el desencadenamiento de la crisis regional, que aquéllos lograron adquirir nuevamente un perfil de primer orden.

En nuestro trabajo hemos destacado las principales tendencias históricas de la política exterior de los Estados Unidos. Somos de la

opinión de que estas tendencias son perceptibles más allá de cada Administración presidencial norteamericana y explican, en buena parte, muchos de los lineamientos de la política exterior de los Estados Unidos en la actualidad.

No pretendemos con ello sugerir que los cursos de acción y procesos de toma de decisiones en cada momento tengan necesariamente, un mismo referente histórico. Estos pueden estar determinados por circunstancias específicas derivadas de procesos originados en los países y actores de la región, o de fuera de ella. Lo que sí afirmamos es que la política exterior de los Estados Unidos hacia Centroamérica ha sido formulada a partir de un conjunto de tendencias históricas que han condicionado, de manera determinante, el proceso de toma de decisiones, y restringido las opciones de la élite política norteamericana. Esto resulta particularmente cierto debido a las consideraciones geográficas y de seguridad que siempre han caracterizado las asimétricas relaciones entre Centroamérica y la potencia hegemónica.

Dadas las premisas anteriormente explicitadas, creemos que este trabajo puede contribuir a la comprensión de las relaciones internacionales entre Centroamérica y los Estados Unidos, tanto en el largo plazo histórico, como en sus aspectos más coyunturales. La complejidad de la crisis regional, sin embargo, haría necesaria una referencia a estudios de carácter nacional, cuya especificidad desborda los parámetros de nuestra investigación.

La cooperación y el conflicto horizontales en la región centroamericana se han analizado tomando como punto de referencia la crisis de las relaciones de poder en el área. Una parte sustancial de este trabajo se refiere a los procesos de negociación tendientes al logro de la estabilidad en el área. En este sentido hemos analizado las diversas propuestas de paz, en particular en la medida en que estas inciden en el balance de poder regional. La política norteamericana, en la práctica, impone límites a los márgenes de autonomía de los actores nacionales. La resolución de la crisis, los mecanismos que la hagan posible y las formas que pueda adoptar estarán en directa relación con este actor principal en el área.

El trabajo está organizado en tres grandes partes: la primera se refiere a las tendencias históricas de la política exterior de los Estados Unidos; la segunda a la crisis centroamericana, sus orígenes, desarrollo y propuestas de resolución; la tercera analiza en detalle el proceso de negociación de Esquipulas II. Las dos primeras partes del libro fueron concluidas en mayo de 1986 como parte de una investigación regional desarrollada por el Instituto Centroamericano de Documentación e Investigación Social bajo el patrocinio de la Fundación Ford. La tercera parte fue concluida dieciocho meses más tarde, en noviembre de 1987.

Como todo trabajo intelectual, éste se vió enriquecido por múltiples comentarios, críticas y sugerencias provenientes de un amplio grupo de colegas. Resultaría injusto mencionar unos pocos nombres, por lo que quisiéramos reconocer este aporte en la figura del Dr. Edel-

berto Torres-Rivas, precursor del pensamiento científico social centroamericano. Obviamente, la interpretación final recogida en este texto es responsabilidad exclusiva de los autores. Asimismo, las opiniones expresadas en el libro no necesariamente reflejan el punto de vista de las instituciones a las cuales los autores se encuentran vinculados. Deseamos hacer patente también nuestro agradecimiento al personal administrativo y técnico de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) por la colaboración brindada a lo largo de la producción de esta obra.

I PARTE

**CONDICIONANTES HISTORICOS
EN LA FORMULACION DE LA POLITICA
EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS**

I. INTRODUCCION

Los Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.) han sido un actor central en las relaciones internacionales de la región centroamericana y del Caribe desde el momento mismo de la independencia de los Estados de la región. A lo largo de la historia republicana y hoy día, cuando la crisis regional es percibida por la Administración Reagan como un desafío a su poder hegemónico y una amenaza a la estabilidad interna de sus aliados en la zona, la importancia de la relación asimétrica entre Centroamérica y los Estados Unidos ha adquirido una significación sin precedentes.

Si se analizan las tendencias históricas de la política internacional de Estados Unidos se podrá encontrar una constante: la búsqueda del predominio en el Caribe; acepción que incluye al istmo centroamericano y al Caribe propiamente tal. La triada básica en los orígenes de la formulación de la política exterior norteamericana fue cooperación en Asia, abstención en Europa y predominio en el Caribe. El aspecto más constante en esta triada ha sido la política referida al Caribe. Estados Unidos tiene como uno de los puntos cardinales de la política exterior hacia la región, tal vez el más importante, el control político y militar del canal interoceánico y sus accesos estratégicos¹. Esta perspectiva ha sido reafirmada por las concepciones geopolíticas de norteamérica, desarrolladas por académicos, políticos y militares que conciben al Caribe como el "Mediterráneo norteamericano".

En la actualidad, este predominio sin contrapeso en el Caribe es lo que permite a los Estados Unidos la libertad estratégica en otras áreas

1. Samuel Flagg Bemis. *La política internacional de los Estados Unidos*, Pennsylvania: Lancaster Press, 1939.

del globo, lo que es incluso reconocido por los escritores militares soviéticos².

A lo largo de este trabajo hemos empleado la denominación "Cuenca del Caribe" en su sentido más amplio. El debate académico reciente ha tratado de definir esta denominación con un sentido claro e inequívoco, sin embargo las vertientes geopolíticas del análisis en contraposición de otras de naturaleza histórica, geográfica, o socioculturales han impedido la unanimidad respecto de la delimitación del concepto.

El uso recurrente de la denominación, en particular en su acepción geopolítica, ha implicado desde el punto de vista geográfico, incluir a México, Centroamérica, Colombia, Venezuela y el Caribe insular; desde el punto de vista sociocultural, tal tendencia ha obligado a incorporar dentro del análisis a las tradiciones anglófonas y francófonas con las de raíces hispánicas propiamente tales; y desde el punto de vista del poder, a potencias medias, con Estados pequeños y microestados. Obviamente, un espectro tan amplio y diverso plantea al investigador y al político problemas conceptuales e históricos que es difícil subestimar.

No obstante todo lo anterior, en esta obra se ha usado la denominación "Cuenca del Caribe" ya que ella ayuda a clarificar los intereses y objetivos de los EEUU en esta región particular; asimismo, por cuanto permite contrastar de manera más adecuada los intereses propios de esta área con respecto a los del resto de la América Latina tanto en su relación con los EEUU, como en sus nexos intranacionales.

En síntesis. Centroamérica posee un gran significado estratégico (político, militar, económico) para los Estados Unidos, por el hecho de estar ubicada en esta área. La Comisión Bipartidista para Centroamérica (Comisión Kissinger) señaló cuatro intereses básicos de seguridad nacional para los Estados Unidos:

- * Evitar acontecimientos que requieran la asignación de grandes recursos para defender el flanco meridional de los Estados Unidos.
- * Suprimir la amenaza para las vías marítimas del Caribe.
- * Evitar la proliferación de estados marxista-leninistas que aumenten la violencia, la perturbación y la represión política.
- * Poner fin a la erosión de la capacidad de influir en los acontecimientos, que resultaría de una percepción de que los Estados

2. Robert Leiken. "Vientos del Este en América Latina", en *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana. Cuadernos Semestrales del CIDE*, # 12, México, 1982.

Unidos eran incapaces de proteger intereses vitales tan próximos a los Estados Unidos mismos³.

La importancia de la región es permanente pero, la presencia directa tiende a incrementarse en momentos de crisis o cuando se percibe que intereses importantes podrían ser afectados. En épocas de normalidad esta presencia se desarrolla por medio de canales burocráticos de menor jerarquía y con un nivel de injerencia aparentemente menor.

Los orígenes de esta acción estratégica, que se expresa en esa constante búsqueda y ejercicio de hegemonía en la región, puede encontrarse a inicios del siglo pasado, cuando en 1811 se adopta la resolución de No Transferencia y que será ampliada en 1823 con la Doctrina Monroe. La base fundamental de esta doctrina es prevenir la intromisión en el Continente Americano de influencias "extrañas", particularmente europeas.

En 1843 el presidente Tyler y luego el presidente Polk le dieron un nuevo sentido, la expansión geográfica. Esta fue justificada en términos de una combinación de intereses: la seguridad del Estado nacional y la consolidación de su base territorial continental⁴. Como consecuencia no sólo amplió su territorio a costa de su vecino del sur, sino que se autoproclamó como el único estado en condiciones de imponer un "orden en la región que evitase la interferencia de fuera del Continente⁵.

Una etapa fundamental se inició a partir de 1898 con motivo de la Guerra con España y los resultados de la misma: la adquisición de Puerto Rico, el protectorado sobre Cuba (además de la incorporación de una serie de posesiones en el Pacífico: Guam, Filipinas). En la percepción histórica de los Estados Unidos, América Latina en general y Centroamérica en particular están bajo su control o están bajo el control de sus enemigos potenciales⁶.

Fue a partir de esta fecha cuando la hegemonía militar norteamericana en el Caribe se hizo sentir con gran fuerza, particularmente porque en la última década del siglo pasado, Estados Unidos había alcanzado un poder naval significativo, hasta llegar a convertirse en una de las trece escuadras más poderosas del mundo. También hacia esos mismos años las inversiones norteamericanas en la zona se multiplicaron merced a las inversiones masivas en la explotación bananera, la

3. *Informe de la Comisión Presidencial Bipartidista sobre Centroamérica*, México: Ediciones Diana, 1984.

Secretaría de Estado de los Estados Unidos. *Informe del Secretario de Estado al Presidente*. "Sostenimiento de una Política Congruente en América Central: a un Año de la Comisión Bipartidista Nacional". Washington, Abril 1985.

4. Frederick Merck. *La Doctrina Monroe y el Expansionismo. (1843-1849)*, Buenos Aires: PAIDOS, 1968.

5. Véase aparte sobre el aislacionismo como tendencia histórica en la política exterior de los Estados Unidos. en este mismo trabajo.

6. Gordon Connell-Smith. *Los Estados Unidos y la América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, 1977.

marco de la política norteamericana. Las distintas Administraciones tienden a privilegiar, en su relación con la región, una tendencia general por sobre otra. Luego, la diferencia fundamental estaría dada por la política impulsada (el predominio de una o varias tendencias); y la forma en que aplica los recursos de dominación, en la ejecución de la política definida, y el tipo de agentes que la ejecutan.

Nuestra perspectiva es que hay un peso predominante de determinadas tendencias históricas. Ellas se transforman en metas dominantes que conforman y restringen las opciones "satisfactorias" en cada Administración. De allí que la determinación de las principales tendencias históricas sea un punto destacado, porque es en torno a ellas que se establezcan las distintas políticas.

Esto resulta todavía más evidente hoy en día, al haberse convertido Centroamérica en un "caso test" global para la política exterior norteamericana.

La presencia concurrente de una o varias tendencias puede llevar a ciertas confusiones, ya que las mismas, al enfatizar aspectos distintos, pueden acarrear lecturas encontradas sobre la política de la Administración respectiva. A ellos se suma la fuerza con que los diferentes agentes impulsan esta política, lo que está reforzado por el peso específico de cada uno de ellos al interior del aparato de toma de decisiones.

Estas tendencias generales pueden percibirse a lo largo de la historia diplomática norteamericana. Las mismas experimentan un reajuste al finalizar la II Guerra Mundial, y, como consecuencia, se rearticularán de manera distinta en consonancia con el paso de potencia regional a superpotencia mundial.

El objetivo de esta parte del trabajo no es resumir todas las tendencias sino aquéllas que sobresalen y que se encuentran relacionadas con el área geográfica en estudio. El interés en el análisis de las tendencias históricas de la política internacional norteamericana es marcar tanto sus elementos de continuidad como de ruptura. A partir de esto, pensamos, se pueden explicar diferencias y similitudes en torno a la política de los Estados Unidos hacia la crisis que se desarrolla en varios de los países de la región Centroamericana, como también el trato diferencial que aplica según sean los países de la América del Sur o Centroamérica.

II. TENDENCIAS HISTORICAS DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA HASTA LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.

En esta sección se analizan las principales tendencias de la política exterior norteamericana, especialmente desde su constitución y consolidación como Estado Nacional. Se describen cinco tendencias principales: mundialismo, aislamiento respecto de Europa, intervencionismo en América Latina, moralismo/mesianismo y hegemonismo.

Las tendencias que caracterizan a este primer período de las relaciones exteriores de los EEUU se mantienen en lo referente a la América Latina y a Centroamérica en particular, después de la Segunda Guerra Mundial con excepción del aislamiento con respecto a Europa prevaleciente en toda la fase previa.

A. Mundialismo.

En la definición de la política internacional norteamericana ha primado un enfoque "globalista". Ello implica que la percepción de la acción internacional del Estado es visualizada, desde el inicio, en un marco planetario. Hemos optado por el término "mundialismo" en vista de la connotación específica de "globalismo" en oposición a "regionalismo", en el vocabulario de los especialistas en relaciones internacionales.

En las definiciones tempranas del país recién independizado ya se encontraba esta percepción mundial de los problemas, aún cuando se reconocía la limitada capacidad de acción de la nueva república. Por ello, las primeras definiciones del Estado independiente hicieron incapie en una política de neutralidad. Esto marcó una diferencia fundamental con respecto de los otros Estados del Continente Americano en donde privaron las tesis más bien regionales o subregionales características del bolivarismo.

En la medida en que se produjo un cambio significativo en los niveles de desarrollo económico y de expansión territorial en los EEUU bajo la inspiración de los conceptos del Destino Manifiesto, las políticas fueron cambiando de la neutralidad hacia una participación creciente en los asuntos internacionales. Esta participación, o bien la no vinculación a determinados hechos del sistema internacional tuvo su base en una perspectiva mundial o eurocéntrica y en una proyección permanente de los intereses futuros de la Nación. Expresiones de ello, en lo que a América Latina y América Central se refiere, se pueden encontrar en las relaciones con la Europa de fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, que culminaron en la formulación de la Doctrina Monroe.

Los cambios operados después de la Segunda Guerra Mundial (II GM) reafirmaron esta percepción universalista de la élite norteamericana, en coincidencia con su rol de primacía mundial y potencia hegemónica de Occidente. Al respecto, y por definición, la presencia de los EEUU devino crecientemente planetaria, y no hay a partir de entonces tema o área en la cual no se encontraran vinculados, de manera directa o indirecta, sus intereses. Por lo tanto, dentro de esa perspectiva hubo un cambio en la posición que ocupa América Latina en las prioridades de política exterior de los Estados Unidos.

Hoy día, esta percepción se encuentra vinculada a la competencia con la otra superpotencia y hace que, en la definición de estrategias y políticas hacia cualquier región o país, esté presente éste condicionamiento global, el cual puede sobredeterminar políticas definidas más allá de los elementos nacionales o regionales involucrados.

La consecuencia directa de esta tendencia es la incorporación creciente de elementos del conflicto Este-Oeste en todas las relaciones establecidas por el Estado Nacional norteamericano, independientemente de la situación, región o Estado al que se refiera.

B. Aislamiento con respecto a Europa.

Desde su fundación como ente nacional, los Estados Unidos mantuvieron como eje de su política exterior un aislacionismo estricto con respecto de los asuntos europeos. Este aislacionismo se tradujo en una posición explícitamente defensiva ante los acontecimientos políticos en el Viejo Mundo, y fue expresado con meridiana claridad en la "Doctrina Monroe" de 1823⁹. Las motivaciones que llevaron a este "aislacionismo de doble vía" (proclama unilateral de no intervención en Europa y no tolerancia de nuevas aventuras coloniales de Europa en América) fueron de manera general, las siguientes:

9. Esta posición de aislacionismo aparece desde muy temprano. Véase George Washington, *Discurso de Despedida*. 17 de setiembre de 1776.

1. Conciencia geográfica del aislamiento de América impuesto por el Atlántico.
2. Conciencia política de la vulnerabilidad de las trece colonias y de sus tiernas instituciones político-administrativas desde 1791 hasta 1830.
3. Lectura de las posibles consecuencias del intervencionismo a la luz de la experiencia napoleónica y de la riposta de la Santa Alianza.
4. Prioridades nacionales, en especial el interés de consolidar una base continental libre de enclaves europeos para la nueva república. Esto se logró con la compra de Luisiana (1803), Florida (1819), el arreglo sobre Oregon (1846) y la anexión de los territorios mexicanos después de 1848.
5. Carencia de fuerzas armadas que pudieran enfrentar a las europeas. En este sentido la "Doctrina Monroe" fue una expresión de los intereses que solo pudieron concretarse a finales del siglo XIX y principios del XX.
6. Opciones político ideológicas. Adhesión de los "padres fundadores" a los preceptos de la Ilustración. Esto tuvo dos consecuencias: el rechazo del colonialismo y, en segundo lugar, la adopción de una "visión milenialista" en donde los Estados Unidos aparecían como el "Nuevo Jerusalém", el imperio universal de la libertad en donde el experimento colonial europeo no debía repetirse.

Es importante recordar que, los formuladores de la política exterior norteamericana continuaron con la tesis aislacionista hasta bien entrado el siglo XX. Esto, a pesar de la creciente participación de los Estados Unidos en los asuntos internacionales después de la Guerra de Secesión (1860/1865), e incluso antes, si se toma en cuenta la apertura del Japón en 1853, y la sistemática defensa de "política de puertas abiertas" para el caso de China a partir de 1849.

Si bien hay una clara divergencia entre aislacionistas e intervencionistas a principios de siglo, cuando Teodoro Roosevelt emprende sus cruzadas de Cuba a Pekín y de Marruecos a Puerto Arturo, los

aislacionistas continuaron imponiéndose sobre los intervencionistas hasta el bombardeo de Pearl Harbor en 1941.

Ni siquiera la Primera Guerra Mundial logró romper estas nociones, como lo comprueba el rechazo, de parte del Congreso, de la propuesta del Presidente Wilson para incluir a los Estados Unidos en la Liga de las Naciones (1919). Esta posición idealista, a todas luces insostenible ante la nueva realidad geopolítica después de 1914, no sólo enterró a los intervencionistas y pragmáticos norteamericanos por dos generaciones; también retrasó el desarrollo nacional de los países europeos, e incluso fue instrumental en el agravamiento eventual de la crisis que culminó con la Segunda Guerra Mundial¹⁰.

C. Intervencionismo en América Latina.

Si Europa fue territorio "vedado" para la política exterior norteamericana desde principios del siglo XIX, América Latina, pero especialmente el Caribe y Centroamérica, corrieron la suerte opuesta. Escenario de recurrentes intervenciones políticas y diplomáticas, víctima de largas ocupaciones militares, la historia republicana de América Latina está íntimamente ligada con el proyecto hegemónico de los Estados Unidos como potencia continental. Es importante diferenciar el tipo de intervención que se dió a lo largo del Continente. Mientras que en la Cuenca del Caribe ésta se expresó mayormente en el terreno militar, en Suramérica se manifestó por la vía económica como elemento privilegiado.

El intervencionismo norteamericano en América Latina se explica por varios fenómenos:

1. América Latina y en especial la Cuenca del Caribe han sido consideradas como "áreas vitales" para la seguridad nacional de los Estados Unidos. Esta percepción, verdadera o no, hace que se sume a factores geopolíticos de plena validez un obsesivo temor por las posibles amenazas al "soft underbelly" americano¹¹.

2. América Latina es una proveedora de materias primas de primer orden y un mercado privilegiado para el comercio norteamericano, tanto de importación de dichas materias primas como para la colocación de los productos manufacturados. Sin embargo, es necesario diferenciar entre materias primas estratégicas (cobre, petróleo, bauxita, estaño) y las que no lo son. En este sentido,

10. El historiador inglés Geoffrey Barraclough cuestiona extensamente este argumento del "aislacionismo" de los Estados Unidos antes de la Segunda Guerra Mundial. *Continente Interoamericano y la Historia Contemporánea*, Barcelona: Labor, 1973. pp. 124 y siguientes.

11. Alexander Haig, *Caveat Realism: Reagan and Foreign Policy*, 1984, p. 118.

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

PLAUSO SEDE 08.10

BIBLIOTECA



Centroamérica constituye un espacio de reserva estratégica más que ser productora de materias estratégicas propiamente tal.

3. La visión redentorista de los Estados Unidos como guía de América Latina al tenor de los postulados del Destino Manifiesto. (Sobre este punto se desarrollará una tendencia que posee fuerzas propias: moralismo y mesianismo).

Es importante enfatizar que, con la excepción de los territorios arrebatados a México con el Tratado de Guadalupe-Hidalgo (1848), y del dominio semi-colonial de Puerto Rico y las Islas Vírgenes, y pese al Corolario Rossevelt (1903), las tendencias expansionistas norteamericanas, a diferencia del imperialismo europeo en áreas periféricas, nunca fueron anexionistas. Ciertamente, hubo importantes tendencias al interior de la sociedad norteamericana que durante ciertos períodos propugnaron por dichas tesis (en especial durante los años clímax de la Doctrina del Destino Manifiesto -1844/1860- y hacia fines del siglo XIX, durante los años del apogeo del imperialismo europeo -1890/1914-) sin embargo, nunca pudieron concretar anexiones permanentes. Ni en Nicaragua con William Walker, ni en el México republicano, ni en la Cuba de la Enmienda Platt, los anexionistas pudieron hacer valer sus puntos de vista por mucho tiempo¹².

D. Moralismo y Mesianismo.

Una de las características más notorias de la política exterior norteamericana hacia América Latina es su marcado carácter moralista, doctrinario (incluso dogmático) e ideológico, el cual ha tenido expresiones casi permanentes desde la independencia de las repúblicas situadas al sur del Río Grande. Esto contrasta con los acercamientos más pragmáticos o realistas aplicados desde el siglo pasado a situaciones en Europa, o en fechas más recientes en Africa y el Medio Oriente.

Las relaciones con América Latina se han basado generalmente en una visión que podría denominarse de "hegemonismo mesiánico". Esta visión, por una parte, carece de flexibilidad y con frecuencia adolece de un ahistoricismo precoz, producto de una extrapolación de su propia cultura a otras áreas; por la otra, se reduce en la práctica a una convencional aceptación del "status quo", cuyo objetivo busca que no se amenace en el corto plazo la seguridad nacional de los Estados Unidos. Este moralismo, además, se basa en una ecuación política en la cual democracia es sinónimo de capitalismo, y ambos términos referidos casi de manera exclusiva al liberalismo en su acepción más ortodoxa en

12. Véase Philip S. Foner. *The Spanish-Cuban-American War and the Birth of American Imperialism*, New York: Monthly Review Press, Vol. I. 1976, pp. XXVII-XXXIV.

el campo económico. Cualquier amenaza a las concepciones liberales es entendida como amenaza directa a la democracia -en el sentido aquí descrito - y en consecuencia, a los intereses de los EEUU, lo cual no es tolerado.

De este moralismo ya hemos mencionado dos ejemplos básicos anteriormente: el "milenealismo" dieciochesco, que se traduce en la comprensión de los Estados Unidos como templo de la libertad, y la Doctrina del Destino Manifiesto. Hay, sin embargo, otros no menos iluminadores. Quizá el mejor estudiado para el caso centroamericano sea la aplicación de la política de no reconocimiento¹³, pero traspoliciones perfectamente válidas permitirían la inclusión de la política de la Alianza para el Progreso, el planteamiento de respeto a los Derechos Humanos de Carter y hasta la filosofía que emana del "Plan Kissinger", como ejemplos de esta tendencia.

El moralismo norteamericano, más allá de sus buenas intenciones, ha desembocado por lo menos en dos tipos de problemas:

1. Le ha restado efectividad a la política norteamericana al sujetarla a marcos de referencia poco flexibles que, adicionalmente, generan con frecuencia hondo resentimiento en América Latina.
2. Ha impedido una lectura correcta de los procesos internos en América Latina a la luz de su propia especificidad histórica.

E. Hegemonismo.

Por razones históricas, los Estados Unidos han sido hegemónicos en América Latina por lo menos desde 1895. Señalamos esta fecha como punto de partida, considerando el abandono inglés de sus intereses políticos regionales. Este hecho no implicó el término de la preponderancia económica inglesa vía empréstitos y mercados de productos de exportación, especialmente del café, hacia 1870. A partir de entonces, se nota un sistemático proceso de exclusión, de parte de los Estados Unidos, de interlocutores regionales para la solución de los conflictos del área. Al tiempo que el poder de los Estados Unidos aumentaba como potencia hegemónica, la política exterior se formuló en detrimento de los intereses de los países latinoamericanos, cuya integración fue desestimulada o bien co-optada, vía organizaciones multilaterales con márgenes de autonomía relativa muy limitados¹⁴.

13. Hugo Murillo, *Tinoco y los Estados Unidos*, San José, Costa Rica: EUNED, 1980 y Richard V. Salisbury, *Costa Rica y el Istmo (1900-1934)*. San José, Costa Rica: Editorial Porvenir, 1982.

14. Un ejemplo clásico de esto lo constituye la Conferencia Panamericana de 1889-1890. Véase James G. Blaine, "Carta a James Comly", 19 de noviembre de 1881 y sus discursos a dicha Conferencia en octubre de 1889 y abril de 1891, en James Brown Scott, *La Política Exterior de los Estados Unidos*, New York: Doubleday, Page and Co., 1922, pp. 91 y siguientes.

En realidad, el éxito diplomático reciente de las potencias regionales con respecto a Washington (y la aceptación tácita de los Estados Unidos de "multipolarización" de América latina, al menos en lo que respecta a los grandes países-México, Venezuela, Argentina y Brasil-), es, desde un punto de vista histórico, atípico e inédito.

Indudablemente, el repunte regional después de 1979, expresado en las negociaciones canleras en Panamá, la histórica resolución que puso fin al Somoza, las iniciativas de paz en Centro América por intermedio del Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela) y el Grupo de Lima (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay) el enfriamiento, al menos coyuntural, de las relaciones entre los Estados Unidos y los países "redemocratizados" del Cono Sur, y la sintomática experiencia "nacionalista" guatemalteca, parecieran indicar un cambio en la mencionada tendencia. La manifestación más reciente de esta búsqueda de autonomía, la constituye la suscripción del "Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica", firmado en Guatemala por los Presidentes del área el 7 de agosto de 1987, originado en la iniciativa del Presidente costarricense Oscar Arias Sánchez.

Sin embargo, la situación de extrema crisis interna en los países de América Latina, aunada a una deuda externa inmanejable y al creciente endurecimiento de la posición de los Estados Unidos en América Central, abren grandes interrogantes sobre la verdadera dimensión, posibilidades y permanencia de este aparente cambio.

En cualquier caso, las iniciativas de integración regional en la Cuenca del Caribe -hasta fechas tan recientes como mediados de la década de 1970- fueron convocadas y dirigidas por los Estados Unidos, los cuales, adicionalmente, expresaron con bastante claridad su oposición a compartir su hegemonía regional con otros actores internacionales. Asimismo, si bien los Estados Unidos se ha visto obligado por las nuevas realidades mundiales y regionales a aceptar esta suerte de "multipolarización" hemisférica, esto no lo ha hecho desistir de buscar una política hegemónica en la Cuenca del Caribe. Por el contrario, intenta detener los avances de las potencias regionales como México¹⁵, o la acción concertada como la del Grupo de Contadora, reafirmando de esta manera lo que ya hemos señalado: la voluntad histórica permanente de ejercer en forma plena y sin contrapesos la hegemonía total sobre la Cuenca del Caribe¹⁶.

15. Carlos Rico, "México, Estados Unidos y la Impasse de Contadora", en *América Latina Internacional*, Vol. 2, #3, marzo FLACSO-Argentina 1985.

16. Oyden Ortega, *Contadora y su Verdad*, Madrid, s.e., 1985.

III. TENDENCIAS HISTORICAS DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DESDE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

La entrada de los Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial, el 7 de diciembre de 1941, señaló el fin del aislamiento norteamericano con respecto de los acontecimientos europeos. Conviene recordar aquí la gran reticencia con que los Estados Unidos habían tomado parte en la Primera Guerra Mundial. Esta participación, amén de tardía, tan sólo se materializó tras la voladura del "Lusitania", y tuvo la particularidad de no estar condicionada por pactos o alianzas con las potencias europeas que luchaban contra Alemania, el Imperio Austro-Húngaro y los otomanos. La fobia norteamericana por estas "alianzas vinculantes" ("entangling alliances"), consideradas sumamente peligrosas como la misma Primera Guerra Mundial lo había probado, no se superó sino hasta los primeros años de la Guerra Fría.

La participación internacional de los EEUU, incrementada a partir de la segunda pos-guerra, marcó un cambio al convertirse los Estados Unidos en el único Estado capaz de compensar el surgimiento de un nuevo poder internacional: la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Este cambio se expresó tanto en la Casa Blanca como en el Congreso, donde los sectores "internacionalistas" se volvieron hegemónicos. Los antecedentes de este fenómeno encuentran sus raíces en el período anterior a la II Guerra Mundial, cuando los Estados Unidos se vieron obligados a intervenir en Europa por ser la única opción para detener el nazi-fascismo.

Este cambio se produjo durante la Era Roosevelt, en donde, en forma progresiva, se abandonó la política de neutralidad (en la que se incluyó a todo el Continente) por una cada vez más beligerante contra las potencias del Eje. Como lo expresara el propio Presidente:

"(...) No somos aislacionistas, salvo en la medida en que tratamos de aislarnos completamente de la guerra. No obstante, debemos recordar que mientras exista aquí abajo, habrá un peligro aún para

la nación más ardientemente pacifista de verse arrastrada a un conflicto"17.

El nuevo papel norteamericano, su globalismo efectivo (presencia mundial) redujo la omnipresencia norteamericana en la Cuenca del Caribe. Esto posibilitó a estamentos inferiores del Gobierno a tomar decisiones en áreas que hasta esas fechas les estaban vedadas. En general, la política hacia América Latina adquirió un menor perfil, lo que no significó el abandono de las prioridades militares en la Cuenca del Caribe.

Seguidamente se describen tres tendencias principales: bipolarismo y "Guerra Fría", suscripción de acuerdos regionales, y hegemonismo y Doctrina de Seguridad Nacional. En más de un sentido, éstas tendencias ya se insinuaban desde la etapa anterior, y corresponden a una orientación particular hacia el caso latinoamericano como área de influencia privilegiada.

A. Bipolarismo y guerra fría.

Las nuevas circunstancias internacionales existentes tras la derrota del Eje, alteraron sustancialmente la lectura estadounidense del rol del país como potencia global. Esas circunstancias fueron en particular, la situación de extrema crisis en los países de Europa Occidental devastados por la guerra, y la presencia de tropas soviéticas controlando los territorios orientales.

Aunque de primer momento, el monopolio nuclear de los Estados Unidos dió a la política exterior norteamericana un cierto aire de omnipotencia, muy pronto, incluso antes de que la URSS irrumpiera en el "Club atómico", los norteamericanos constataron la muy relativa ventaja estratégica que la bomba significaba. En efecto, si bien el dominio del átomo ponía a su disposición el instrumento de guerra más destructivo en la historia humana, dicho instrumento no podía ser utilizado a discreción sin infringir bajas políticas y moralmente injustificables en la población civil.

Además, con decenas de miles de soldados del bloque soviético distribuidos a lo largo del Dnieper, un bombardeo atómico no preveniría una movilización en masa que en poco tiempo habría llegado a los centros urbanos de Occidente, en donde la alternativa militar sólo podría ser la guerra convencional; una guerra que, por lo demás, los Estados Unidos no estaba en posibilidad ni disposición de emprender¹⁸.

17. Citado en J.B. Duroselle, *Política Exterior de los Estados Unidos 1913-1945*, México: Fondo de Cultura Económica, 1965.

18. Stephen Ambrose, *Rise to Globismo: American Foreign Policy (1938-1980)*, London: Penguin Books, 1981, pp. 92-167.

Así las cosas, el enfrentamiento ideológico era inevitable, y se encontraba, ya para 1947, bien perfilado como una de las características más notorias en las relaciones de los Estados Unidos con la URSS, desde 1917. Pese a su efímero acercamiento en la lucha contra el Eje, incluso como aliados, los soviéticos y los norteamericanos se guardaban profunda desconfianza. En cierto sentido, los eventos del período 1941-1945 deterioraron más las de por sí precarias relaciones entre los dos países, al confirmar muchas de las acusaciones que mutuamente se lanzaban desde antes de la Guerra. Así pues, no es sorprendente que ya en Posdam se dibujaran los primeros esbozos del eventual conflicto, agudizados pero no determinados por la muerte de Roosevelt y la sucesión presidencial de Truman.

Interesa señalar dos cuestiones básicas relativas a la aparición de la Guerra Fría, como condicionante básico de las relaciones internacionales después de la Segunda Guerra Mundial:

1. En lo concerniente a los Estados Unidos, dicho conflicto ideológico/político es esencialmente bipolar. Se caracteriza por una lucha vital entre comunismo y democracia, valga decir, por una confrontación contra la subversión provocada por las fuerzas internacionales y criollas en última instancia apoyadas y atadas al proyecto hegemónico de Moscú. Esta percepción implicó, en la práctica, la deslegitimación de los movimientos nacionalistas y anticoloniales del Tercer Mundo como resultados peculiares de situaciones históricas concretas. (Este tipo de percepción continúa vigente e inclusive se refuerza)¹⁹.

2. A partir de 1947 los Estados Unidos modificaron todo su planteamiento internacional, en términos, "mutatis mutandis", del conflicto Este/Oeste. La política exterior norteamericana quedó de esta manera atada a una óptica de marcado anti-comunismo, que no se modificó sino coyunturalmente después de 1970, y dependiendo del área geopolítica específica.

B. Suscripción de acuerdos y alianzas regionales/internacionales.

El aislacionismo norteamericano del siglo XIX y principios del XX tenía como uno de sus cimientos la no participación del país en alianzas que, como lo habían probado los sucesos de 1914 en la experiencia de Inglaterra y Francia, podían arrastrar a un país a la guerra,

19. Una crítica a esta noción puede encontrarse en Carlos Fuentes, "Three Dates of Change in Latin America", en Marvin E. Gentleman et. al. (eds.), *El Salvador: Central America in the Cold War*, 1984, pp.380-389.

sin que existiera un "casus belli" que directamente lo involucrara en el conflicto.

La experiencia de los cuatro años de lucha contra un formidable enemigo en Europa evidenció la necesidad de establecer un frente común contra aquellas fuerzas que, por su capacidad ofensiva y científica, podían imponer nuevas amenazas a la seguridad y el balance de fuerzas internacionales. Asimismo, la Guerra Fría persuadió a los norteamericanos de la necesidad de establecer alianzas con las naciones democráticas de Europa y de otros Continentes contra los soviéticos y sus aliados.

En algunas ocasiones, estas alianzas no fueron únicamente de carácter de-ensivo, sino que adquirieron connotaciones ofensivas en la lucha por detener el comunismo. Esta determinación no estuvo exenta de contradicciones entre el Pentágono y el Departamento de Estado, pero ya para entonces el "termómetro ideológico" había desplazado a los aislacionistas de los puestos claves, sustituyéndolos por funcionarios de la "línea dura" de Truman (los hermanos Dulles por ejemplo). En el Congreso se puede observar una tendencia paralela.

El primer paso en esta nueva dirección lo constituyó la suscripción del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947, el cual sería seguido poco después por la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1949 y finalmente la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (SEATO) en 1954. A estos megatratados se sumaron posteriormente multitud de acuerdos bilaterales de asistencia económica y militar.

A esta estrategia militar se adicionó casi inmediatamente una ofensiva mul-timillonaria en el área de cooperación económica dirigida a evitar el colapso social de Europa Occidental (especialmente de Francia y Alemania). Con la puesta en ejecución del "Plan Marshall" (1948), los Estados Unidos se convirtieron en el país con mayor participación en los programas de cooperación internacional en el mundo; aunque esta ayuda quedó prácticamente reducida a una sola región: Europa.

La otra dimensión de esta tendencia tiene que ver con la participación activa y determinante de los Estados Unidos en las organizaciones internacionales (ONU, OEA y sus órganos especializados). La diferencia con respecto a la actitud asumida por los Estados Unidos ante la Liga de las Naciones es total. Incluso, esta nueva actitud estaba profundamente matizada de hegemonismo. Bajo el rótulo de la noción de "seguridad colectiva", se buscó superar el concepto de "esferas de influencia", lo que en el caso de América Latina se reflejó en la búsqueda de creación de organismos regionales en los cuales, a partir de los intereses "comunes" interamericanos, Estados Unidos podía mantener el control político y militar²⁰.

El cambio de nombre de la organización regional por el de "Organización de Estados Americanos" es significativo, pues refleja la

20. Ambrose, *Op. Cit.*, pp. 103-104.

incorporación del concepto de interamericanismo, alcanzando de esta forma una estrecha vinculación, ya no sólo con los Estados de la Cuenca del Caribe, sino también con el conjunto de la región latinoamericana. En el plano del Derecho Internacional, la nueva organización ratificó el hegemonismo de la potencia hemisférica, viabilizando instrumentos jurídicos para su acción.

En el caso de América Latina y en particular en la Cuenca del Caribe, la utilización del tratado militar regional (TIAR), le ha permitido a los Estados Unidos resolver una serie de conflictos en la zona que percibe como de hegemonía exclusiva. Es sintomático que todas las aplicaciones del TIAR se hayan realizado en esta área.

Un aspecto importante de mencionar, por último, es el reconocimiento explícito por parte no sólo del Gobierno, sino también de los organismos financieros privados de los Estados Unidos, de la nueva correlación de fuerzas en el mundo y de la urgente necesidad de garantizar la "salud económica" del mercado capitalista, a partir de controles y regulaciones internacionales. Sin duda que la aguda crisis de 1929 había evidenciado la indisoluble unidad de las economías atlánticas y, subsecuentemente, la imposibilidad de respuestas aisladas a problemas económicos globales. La Conferencia de Breton Woods (1944) señaló el inicio de esta nueva posición: el fin del proteccionismo y el arribo de la era de la transnacionalización acelerada²¹. Se creó el Fondo Monetario Internacional (FMI) el cual crecientemente actuará con respecto a América Latina como instrumento eficiente para la aplicación de recursos de dominación.

C. Hegemonismo y doctrina de seguridad nacional.

La expresión más notable de la Guerra Fría en América Latina la constituye la doctrina de seguridad nacional. Estrictamente, la doctrina de seguridad nacional es la manifestación ampliada, corregida y aumentada de otras mucho más antiguas que ya se han mencionado. En efecto, tanto la Doctrina Monroe como el Destino Manifiesto y las demás modificaciones de éstas que se han reconocido como ejemplos de una tendencia hegemónica-intervencionista de los Estados Unidos en América Latina, están a la base de la Doctrina de Seguridad Nacional.

La Doctrina de Seguridad Nacional es definida aquí según la percepción de que cualquier amenaza al "status quo" al interior de un aliado continental de los Estados Unidos, es "subversión comunista", y por lo tanto, constituye una amenaza directa a la seguridad misma de los Estados Unidos. Cronológicamente, esta tendencia arranca con la promulgación del TIAR (paralela a la Doctrina Truman), y adquirió perfiles propios durante los gobiernos de Kennedy y Johnson y se aplicó

21. Véase a Maurice Niveau, *Historia de los Hechos Económicos Contemporáneos*, Barcelona: Ariel, 1968, especialmente pp. 281-386.

siguiendo distintas modalidades hasta el gobierno de Carter. La actual administración norteamericana la ha restaurado y rejerarquizado, transformándola en el postulado medular de la política neoconservadora, con particular énfasis en Centroamérica.

Dadas las características del sistema político centroamericano, en donde el autoritarismo y los regímenes dictatoriales se enraizan en las primeras décadas de este siglo, hablar de una aplicación estricta de "política de seguridad nacional" (tal y como fue desarrollada en los países del Cono Sur) podría resultar exagerado. Lo que si se expresó con mucha claridad en Centroamérica fue la retórica de los autoritarismos centroamericanos.

D. Reacciones de América Latina frente a las tendencias de la política exterior de los Estados Unidos.

América Latina, como conjunto, no ha sido una observadora pasiva ante la política exterior de los Estados Unidos. En diferentes contextos históricos y con diferente intensidad, América Latina ha respondido a la potencia hegemónica.

La respuesta latinoamericana encontró correlato en la posición asumida "vis a vis" las antiguas metrópolis europeas, lo que le permitió contar con un acervo relativamente amplio de argumentos y recursos materiales para oponerse al nuevo imperio. Esto significó, entre otras cosas, una animadversión generalizada por las políticas de carácter anexionista, y facilitó la elaboración de importantes tesis jurídicas en defensa del principio de la no intervención.

Es importante señalar que el desarrollo hegemónico de los Estados Unidos como potencia en ascenso, no coincidió necesariamente con los diseños nacionales alentados por las clases dominantes del hemisferio. Incluso, durante el siglo pasado, las miradas de las élites políticas de América Latina permanecieron volcadas hacia Europa, no hacia Norteamérica, la cual se percibió como una potencia no civilizadora aunque sí expansionista. Estas diferencias se reflejaron en los antagonismos surgidos entre las visiones panamericanistas y bolivarianas, que se enfrentaron durante las conferencias hemisféricas. En esta confrontación, el pensamiento liberal, particularmente de los países del Cono Sur, fue determinante y generó una contratendencia desde América Latina a los designios provenientes de los Estados Unidos.

Esta tendencia autonomista latinoamericana ha tenido diversas expresiones, pero sobresale la nacionalista, cuya esencia desde el siglo XIX, conjuntamente con la reafirmación de los valores patrios, radicó en un directo enfrentamiento a las políticas norteamericanas. No es exagerado afirmar, por lo tanto, que el nacionalismo en América Latina nació adherido a un fuerte "antiyankismo", el cual se acrecentó notablemente después de 1898.

En forma correlativa, la defensa de este espacio nacional siempre se ha concebido, en su dimensión jurídica, como la aplicación del principio de la no intervención. Ello explica por qué gobiernos de distinto tipo y en diferentes épocas, han insistido en la defensa de este principio que adquiere un alto perfil cuando el referente es el hegemismo norteamericano.

Más allá de las reacciones jurídicas, las respuestas de la América Latina ante las tendencias más agresivas de los Estados Unidos se han expresado en acciones de concertación y enfrentamiento en diferentes campos, incluyendo el militar. El caso más notable lo constituye la lucha de Augusto César Sandino en Nicaragua, entre 1926 y 1933.

Desde el punto de vista económico, la inversión norteamericana también ha enfrentado reacciones desde la América Latina. La reivindicación del usufructo de los recursos naturales, en particular la expropiación no compensada de las riquezas petrolíferas y mineras, es una aplicación en el área económica del principio de autonomía originado en el ámbito político y reafirmado en el terreno internacional por el apego a la no intervención.

Se puede concluir que las tendencias históricas reflejadas en la política exterior norteamericana han encontrado fuerte resistencia en el Hemisferio. La identidad cultural latinoamericana ha incrementado los recursos de poder de una región cuyos países, por sí solos, tendrían relativamente pocas posibilidades de enfrentarse a la potencia hegemónica. Aunque los esfuerzos por la integración regional en diferentes planos no siempre han sido fructíferos, tanto por la propia política norteamericana como por las diferencias históricas entre los países del área, el latinoamericanismo continúa siendo una importante fuerza de identidad común capaz de limitar las opciones de los Estados Unidos en el Continente.

FLACSO - Biblioteca

IV. PERIODIZACION

Si se analizan los ciclos de desarrollo del Estado norteamericano en relación con el sistema internacional, podemos señalar la siguiente periodización, que permitirá comprender los énfasis en determinadas tendencias y desarrollos de la política exterior para cada período.

- A) Formación Nacional (1787-1876).
- B) Consolidación Nacional (1877-1897)
- C) Hegemonía Imperial (1898-1933)
- D) Primacía Mundial y paso a superpotencia (1934-1948)
- E) Poder compartido. De la "Pax" Americana a la distensión (1976 en adelante).
 - 1. Carter: Visión trilateral. Hegemonía compartida. Ej. Norte-Sur asciende en prioridad.
 - 2. Reagan: Óptica geoestratégica. Aislamiento Imperial y subordinación de los aliados. Nueva Guerra Fría. El eje Este-Oeste retoma su importancia tradicional.

No es fácil establecer periodizaciones sobre las cuales haya acuerdo unánime, máxime en el caso de la historia de una superpotencia. En general, el consenso se dificulta aún más en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. ¿Qué hechos privilegiar? ¿Dónde establecer los "cortes" históricos? ¿Qué peso específico atribuirle a las "periferias" en la relación de poder internacional? La respuesta a estas preguntas puede variar por muchos factores, pero dos de ellos nos parecen fundamentales: el área geográfica desde donde se mire el problema, y la evaluación sobre las acciones u omisiones de los actores internacionales en determinados escenarios. Respecto a la periodización adoptada en este trabajo, algunos académicos han señalado la conveniencia de destacar un período de "poder no compartido" de la

política norteamericana que se prolonga desde la II Guerra Mundial hasta 1962. En estas evaluaciones, no es sino hasta 1962 que se puede hablar de un efectivo poder compartido. Desde nuestra perspectiva, esto es cierto si se mira la realidad en lo que concierne a América Latina; no así si se toman como parámetro acontecimientos en Europa, Asia e incluso, en los mismos Estados Unidos.

Esta evolución histórica del Estado norteamericano en lo que a las relaciones internacionales se refiere, ¿cómo se expresa para la región centroamericana? La respuesta pensamos que podemos encontrarla en la combinación de la percepción básica del rol de la región centroamericana -zona de vital interés para los Estados Unidos; zona de acción permanente de hegemonía- y la percepción global del sistema internacional de cada período analizado.

A. Formación nacional. (1787-1876).

Promulgada la Constitución Federal en 1787, los Estados Unidos cerraron el ciclo de transición que puso fin al colonato e inauguró la fase republicana. A partir de entonces y hasta los albores de la Guerra Civil (1860-1865) las preocupaciones básicas de los formuladores de la política exterior norteamericana fueron, en primer lugar, prevenir una vuelta al "status quo" colonial y, paralelamente, consolidar en lo geográfico y político, las bases continentales de la nueva república.

Esta estrategia combinada de defensa ante las reales o potenciales agresiones europeas, expansión nacional/continental, resultó en extremo exitosa aunque temeraria, en especial durante todo el período revolucionario en el Viejo Continente (1794-1815) y en particular una vez que el Congreso de Viena dió paso al período de la Restauración (1815-1840). La indisputada hegemonía inglesa, sin embargo, no fue lo suficientemente ágil como para contrarrestar una diplomacia bien hilvanada que en relativamente poco tiempo logró adquirir de Napoleón la Luisiana (1803), ratificar el triunfo militar de los norteamericanos sobre ingleses, franceses y sus aliados nativos en el Tratado de Gante (1814), comprar la Florida a España (1819) y dejar apuntalados importantes bastiones que en años sucesivos posibilitaron mayores expansiones en el Medio y Lejano Oeste norteamericano.

Sin lugar a dudas, la Doctrina Monroe (1923) resultó de capital importancia en este período. No sólo resume con meridiana claridad una tendencia en política exterior que prevalecerá en las relaciones de los Estados Unidos con Europa por casi un siglo; también representa una de las manifestaciones más tempranas del mundialismo norteamericano, así como un tenue antecedente de lo que eventualmente será su proyecto hegemónico sobre América Latina.

Coincide la fase de Formación Nacional en los Estados Unidos con el período, formativo también, de los Estados Nacionales en Haití (1804), México (1810-1821), América Central (1821) y el Cono Sur

(1810-1825). Como se sabe, las luchas de independencia fueron sucedidas por no menos violentas guerras intestinas en América Latina, que impidieron la unificación nacional al menos durante 25 años. Estos hechos hicieron inviable el proyecto de unidad regional perseguido por Bolívar. A esto se sumó el constante intervencionismo de Inglaterra, Francia y en menor medida los Estados Unidos, lo cual retrasó aún más la aparición de los Estados Nacionales estables en el área²².

En lo relativo a Centroamérica y el Caribe, los Estados Unidos fueron prudentes en sus acciones regionales entre 1823 y 1845. Si bien es cierto, ya para entonces era notorio el interés por un posible canal interoceánico en Nicaragua²³, los problemas internos en los propios Estados Unidos inhibieron una política Istmica más agresiva hacia el muy explícito interés de Inglaterra por lograr la hegemonía sobre el área²⁴. Además, los intereses económicos norteamericanos en Centroamérica eran mínimos, y con ello, la defensa de tales inversiones regionales, irrelevante.

Los acontecimientos en Texas (1845-1848), el descubrimiento de oro en California, la expansión de las plantaciones algodoneras del sur para suplir de materia prima los telares en expansión de la primera revolución industrial en Europa, alteró esta situación. Ahora, inscrita bajo los preceptos del Destino Manifiesto (término usado por primera vez hacia 1844 y que representa una versión americanizada del "white man's burden" inglés y de la "mission civilisatrice" francesa), las políticas hacia Centroamérica y México de los Estados Unidos pasaron de lo mediano a lo completamente intervencionalista. Es importante recordar que desde 1846 hasta 1865, los Estados Unidos desarrollaron una política de intromisión en Japón (1853) y China (en la Controversia con las potencias europeas sobre "la política de puertas abiertas") que fue paralela a los sucesos en América Central en 1856 y 1857 (Campaña Nacional). Aunque oficialmente el gobierno norteamericano no apoyó, por el contrario, condenó, las acciones de Walker en Nicaragua, lo cierto es que el filibusterismo puede señalarse como un indicador del nuevo clima expansionista en la sociedad y el gobierno norteamericano. Esta actitud no prevalecerá en las élites políticas (fundamentalmente antianexionistas y antiesclavistas) después de la Guerra de Secesión.

Desde un punto de vista estrictamente global y geopolítico, el período 1787-1865 es de intensa confrontación anglo-norteamericana

-
22. Mario Rodríguez, *Chatfield, Cónsul Británico en Centroamérica*. 1973. Publicado originalmente en inglés por The Arizona University Press, Tucson, 1964.
 23. John Lloyd Stephens, *Incidentes de Viajes en Centroamérica: Chiapas y Yucatán*, Vol. I, San José, Costa Rica: EDUCA, 1976. Cap. 16.
 24. Clotilde Obregón, *Costa Rica y las Relaciones Exteriores de una República en Formación (1847-1849)*, San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica, 1984.

en América Central²⁵. Con excepción de las tensiones ocasionadas por la intervención francesa en México, las mayores crisis internacionales de los Estados Unidos en el Caribe se presentarán con Inglaterra, teniendo como eje la Vía del Tránsito, un complejo fluvial que a manera de canal interoceánico se ubicó entre Nicaragua y Costa Rica²⁶.

B. Consolidación nacional (1877-1897).

La Guerra Civil devastó a los Estados Unidos, pero también sirvió de catapulta económica para los sectores financieros e industriales del noreste. En efecto, el período que los historiadores norteamericanos llaman de "reconstrucción" (cuyo término C. van Woodward y otros señalan hacia 1877)²⁷, fue sin duda el catalizador de las fuerzas del industrialismo que gradualmente habían venido desarrollándose desde principios del siglo XIX. Usando cualquier indicador económico, la conclusión es inequívoca: entre 1839 y 1899 (incluyendo la desaceleración económica del período 1859-1869 fruto de la Guerra de Secesión), los Estados Unidos experimentaron un auge industrial sin precedentes²⁸.

Como resultado directo de ese auge, los Estados Unidos se incorporaron, junto con Japón, al exclusivo "club" de las potencias mundiales, a la sazón envueltas en lo que Wolfgang Mommsen acertadamente denomina el "delirio imperialista"²⁹.

En lo que toca al Caribe y Centroamérica estos 20 años resultan cruciales en su relación con los Estados Unidos. Por una parte, llegan al poder un grupo de personajes cuya existencia política en el Istmo había sido sustancialmente limitada por la hegemonía conservadora desde los años de la independencia. En efecto, el triunfo de las "revoluciones liberales" después de 1870 llevó al poder a las "burguesías nacionales", cuya visión del mundo era compartida por los inversionistas europeos y americanos de la era industrial. Es por ello que las crecientes inversiones de empresas norteamericanas en Cen-

25. *Ibid.*

26. Rafael Obregón Loría, *Costa Rica y la Guerra del 56*, San José: Editorial Costa Rica 1976.

27. C. Van Woodward, et. al., *The National Experience: A History of the United States*, New York: Praeger, 1953. Para una interpretación más acabada véase también la *Encyclopedia of American Economic History*, Vols. I y II, 1978.

28. Maurice Niveau, *Op. cit.*, en la p.83 señala "(...) entre 1839 y 1899 esta producción (la suma de valores añadidos por la agricultura, la minería, las industrias manufactureras y la construcción) valorada en precios constantes pasó de 1094 millones de dólares a 11.751 millones de dólares. La tasa media de crecimiento por década fue del 48.5%. Durante el mismo período, la población aumentó de 17 a 90 millones, es decir, se multiplicó por cinco, mientras que la producción se multiplicó por once. En estas condiciones, la producción "per cápita" se multiplicó por 2.5 en el transcurso de 60 años.

29. Wolfgang Mommsen, *La época del imperialismo: Europa 1885-1913*, México: Siglo XXI, 1973, pp. 137-162.

troamérica (en minería y especialmente bananos después de 1880)³⁰ encuentran un clima tan favorable. A partir de 1880, pues, la presencia del capital norteamericano logra romper con el monopolio financiero que hasta entonces habían detentado los ingleses³¹. Las bases de la nueva hegemonía imperial estaban echadas.

A esto se sumó, después de 1860, el paulatino desinterés británico por el Caribe y su creciente participación en los asuntos en el Medio Oriente y la India. El vacío dejado por los ingleses fue rápidamente ocupado por la potencia en ascenso, la cual convirtió al Caribe en un verdadero "Mediterráneo americano", y al Istmo, en una zona "natural" de influencia dada la creciente importancia de seguridad para un Estado continental; aspecto que se expresará con gran fuerza en el siguiente período³².

El rápido ascenso de los Estados Unidos como potencia en América Central no implicó intervenciones militares inmediatas, las cuales sólo sobrevendrán con el nuevo siglo. Incluso el "nuevo hegemonismo" norteamericano de esta fase, para el conjunto de América Latina, se expresó de manera inusual: la convocatoria a una Conferencia Internacional Americana (1890) en la cual todos los participantes tendrían formalmente iguales derechos. La conferencia tenía como objetivo la "unión hemisférica". Es decir, Estados Unidos, siendo ya potencia hegemónica, buscó organizar instancias desde las cuales pudiese ejercer una influencia "legítima". Sólo los países de mayor desarrollo de la región, en particular Argentina, pudieron señalar opciones distintas a estos intentos³³. En esta conferencia, la participación de Centroamérica fue de bajo perfil.

C. Hegemonía imperial (1898-1933)

Los últimos años del siglo XIX y las tres primeras décadas del XX fueron de desarrollo de los Estados Unidos como potencia indiscutiblemente hegemónica en la Cuenca del Caribe. Este ascenso "imperial" no estuvo limitado a esta región y respondió a una tendencia que, como señala Barraclough³⁴, presagiaba desde 1880 la declinación de Europa. Sin embargo, resulta necesario distinguir entre el des-

30. Thomas Karnes, *Op. cit.*

31. Rodrigo Quesada Monge, "El comercio entre Gran Bretaña y América Central (1871-1915)", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 2, Fascículo 2, San José, Costa Rica: EUCR, 1985, p. 77. También del mismo autor véase "Ferrocarriles y crecimiento económico: el caso de la Costa Rica Railway Co." en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, #9, San José, Costa Rica: EUCR, 1983, p.87, y "La inversión británica en América Central, dos compañías mineras en Nicaragua (1868-1910)", en *Estudios Sociales Centroamericanos*, #30, año 10, San José, Costa Rica: CSUCA, p. 125.

32. Lester Langley, *The United States and the Caribbean in the Twentieth Century*, Athens: University of Georgia Press, 1982.

33. James Blaine, *Op. cit.* También véase H.F. Petterson, *La Argentina y los Estados Unidos (1810-1960)*, Buenos Aires: GEL, 1970, pp. 312-318.

34. Barraclough, *Op. cit.*, pp. 114-155.

plazamiento paulatino de las afejas potencias del Viejo Mundo (que se aceleró después de 1917 cuando los Estados Unidos entran en la Primera Guerra Mundial) y la culminación del largo ciclo de su hegemonía creciente en el Caribe.

Aunque, como argumenta Foner³⁵, se puede considerar la Guerra Hispano/norteamericano/cubana como el punto de arranque del imperialismo de los Estados Unidos, más que entender ese conflicto como una prueba del "derrumbe de Europa" (España), creemos que es más preciso verlo, en lo que se refiere a la política exterior de los Estados Unidos en el Caribe, como la culminación de la Doctrina Monroe. De hecho, como lo demuestra la apliación a partir de 1905 del "Corolario Roosevelt" a dicha Doctrina, hay una lógica distinta en la ejecución de la política exterior norteamericana hacia la zona.

La transición, desde una Doctrina Monroe fundamentalmente defensiva hasta un Corolario Roosevelt e interventor, resulta de la combinación de, al menos, los siguientes fenómenos:

1. El incremento de las inversiones norteamericanas en Centroamérica, especialmente en la producción bananera. Esto fue estimulado por el fomento gubernamental de inversiones norteamericanas en el área, con la puesta en marcha de la "diplomacia del dólar" durante la Administración Taft (1909-1913).

2. El interés por garantizarse el control de un canal interoceánico, esta vez a través de Panamá (1903-1913).

3. La tesis histórica de los Estados Unidos en cuanto a no permitir la intromisión de potencias extra-americanas en la Cuenca del Caribe.

4. Después de 1910, la creciente preocupación ante la posibilidad de más revoluciones como la mexicana. Este antecedente remoto de la Guerra Fría en América Latina se agudizó tras la creación de la Tercera Internacional (1919) y los intentos de ésta por consolidar revueltas comunistas a través de partidos políticos locales con apoyo externo³⁶.

La ocupación militar de Cuba al tenor de la Enmienda Platt (1903/1904/1912), los constantes desembarcos de infantes de marina en Honduras a partir de 1906 y la intermitente ocupación de Nicaragua

35. Foner, *Op. cit.*

36. Rodolfo Cerdas, "Sandino, el APRA y la Internacional Comunista", en *Cuadernos del CIAPA*, San José: EUNED, #4, 1979. Véase también, Thomas Anderson, *El Salvador 1932*, San José: EDUCA, 1972 y Jorge Arias Gómez, *Farabundo Martí*, San José: EDUCA, 1972.

entre 1911 y 1933, son las más palpables muestras de la nueva doctrina³⁷.

Coincide este período con la etapa de madurez de los regímenes liberal/autoritarios en Centroamérica³⁸. Una etapa de claro predominio de dictadores y hombres de mano fuerte en toda la región que favoreció la dominación norteamericana, y cuyo apoyo a las políticas de la potencia hegemónica explica la enajenación de los recursos naturales a compañías extranjeras, o bien, a empresarios individuales quienes los explotaron sin límite alguno con los resultados ya conocidos³⁹.

Durante todo este período, que cubre el primer tercio del presente siglo, hubo una activa política diplomática de los Estados Unidos en Centroamérica. Los objetivos que se buscaban por la vía diplomática no diferían de su actividad militar directa en la región; fundamentalmente, la seguridad de la vía interoceánica, incremento de las inversiones y seguridad para las mismas, y búsqueda de estabilidad política.

Esta política llevará a Estados Unidos a promover una serie de reuniones centroamericanas tendientes a alcanzar la paz regional. En este sentido, se pueden mencionar los acuerdos firmados en el acorzado "USS Marblehead" en 1906, los Pactos de Washington de 1922-1923 y la Conferencia de Guatemala de 1934.

Este conjunto de reuniones tendrán importancia en la región centroamericana. De ellas surgieron instituciones como la Corte Centroamericana de Justicia, la política del no-reconocimiento a los gobiernos de facto, y la neutralización de Honduras durante casi dos décadas⁴⁰.

D. Primacía mundial y paso a superpotencia. (1934-1948).

La aguda crisis y depresión económicas que afectaron de manera generalizada al mundo entre 1929 y 1936 tuvieron un impacto notable en la política interna y externa de los Estados Unidos. En cuanto a la primera, hicieron posible la llegada al poder de los "New Dealers" de Franklin Delano Roosevelt y, con ellos, la génesis de un Estado na-

37. Recuentos de estas intervenciones pueden verse en J.B. Duroselle, *Op. cit.*, pp. 13-14. También en Vladimir de la Cruz, "Colonialismo, Imperialismo, Intervención", en *Pensamiento Revolucionario*, #8, San José, 1984, pp. 12-28.

38. Estos regímenes fueron, en Guatemala, los de Manuel Estrada Cabrera y Jorge Ubico (1898-1943); Maximiliano Hernández Martínez en El Salvador (1931-1944); en Nicaragua, Anastasio Somoza García (1937-1953); Tiburcio Carías Andino en Honduras (1931-1943); y la "generación liberal" en Costa Rica (1906-1940).

39. Edelberto Torres-Rivas, *Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano*, San José, Costa Rica: EDUCA, 1980.

40. Las negociaciones desarrolladas por Estados Unidos y México en el primer tercio del presente siglo, tendientes a alcanzar un equilibrio regional y la pacificación en el interior de algunos de sus estados nacionales, puede ser vista como un antecedente histórico del proceso de negociación que hoy desarrolla el Grupo de Contadora. El gran contraste es la no participación de Estados Unidos en el proceso actual. Sobre estas negociaciones históricas puede verse Richard Salisbury, *Op. cit.*, pp. 13-23.

cional con autoridad y vocación interventoras en el ámbito interno sin precedentes en la historia contemporánea del país. En cuanto a la segunda, consolidaron una tendencia ya perceptible en 1924 pero que al calor de la crisis se agiganta: la no-intervención y "buena vecindad" hacia los países del Hemisferio⁴¹.

No pueden subestimarse los esfuerzos del Presidente Roosevelt y sus colaboradores inmediatos por establecer nuevas pautas en las relaciones con los países de América Latina en este período. Indudablemente condicionados por la creciente posibilidad de una nueva guerra en Europa, sería erróneo concluir, sin embargo, que la amenaza nazifascista explica estos esfuerzos por dejar atrás la diplomacia de las cañoneras, en particular los emprendidos antes de la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en Río de Janeiro en 1942. De hecho, las posiciones no intervencionistas habían venido consolidándose en los altos mandos del Departamento de Estado desde la Administración Harding (1921-1925), e incluso fueron explícitamente incorporados en la plataforma del Partido Demócrata en 1924. Franklin Delano Roosevelt se manifestó en este mismo sentido ya en 1928, dando paso a lo que bien podríamos denominar el "nuevo realismo" en la política norteamericana hacia América Latina⁴².

Esta cuestión coincide con una reivindicación de la mayoría de los países latinoamericanos: incorporar el principio de no-intervención en el sistema jurídico regional. Esto se produjo en la Conferencia de Montevideo de 1933 no sin vacilaciones del Departamento de Estado. Este principio fue ampliado en la Conferencia de Buenos Aires ("Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz"), en 1936. Allí se estableció:

"(...) Las altas partes contratantes declaran inadmisibles la intervención de cualquiera de ellas, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o exteriores de cualquiera otra de las partes"⁴³.

Con esta resolución América Latina buscaba protegerse del intervencionismo norteamericano, pero en los Estados Unidos se habían producido cambios y la política hacia la región era la "política del buen vecino"⁴⁴.

Parece obvio, empero, que esta ampliación coyuntural de los márgenes de acción de América Latina no significó pérdida de hegemonía para la potencia. Por el contrario, la aparente "benevolencia" nortea-

41. Thomas M. Leonard, "The Decline of the Recognition Policy in United States-Central American Relations (1933-1949)", 1985.

42. *Ibid.*

43. Cita tomada de Connell-Smith, *Op. cit.*, pp. 195-196.

44. Véase *Revista de Relaciones Internacionales*, Heredia: EUNA, #3, 1981. En especial el artículo de Jorge Cáceres, "Notas sobre el no-reconocimiento de los gobiernos de facto y la política exterior de Costa Rica, especialmente referida al régimen de Federico Tinoco (1917-1919)".

mericana indica la relativa confianza del dominio que se ejercía sobre el Hemisferio. Sólo opacada por la posibilidad de simpatías crecientes con el Eje (en México, Guatemala, Costa Rica, y Argentina), la hegemonía norteamericana no sólo se ratificó sino que aumentó durante los años de la Segunda Guerra Mundial⁴⁵.

La suscripción del TIAR en 1947 y la reestructuración del sistema regional en la OEA como corolarios de una larga evolución de la idea de un "panamericanismo co-optado", refleja de manera diáfana la fortaleza de los Estados Unidos en América Latina al finalizar el conflicto mundial.

Ahora inscrito dentro de la cosmovisión de la Guerra Fría, el hegemonismo norteamericano adquirió nuevamente su carácter intervencionista.

E. Poder compartido. (1949-1975)

Este período puede subdividirse en al menos, dos fases: de 1949 hasta 1962 y desde 1962 hasta 1975. En la primera, los Estados Unidos, tras garantizarse la seguridad del Continente Americano a partir del TIAR, volcaron toda su atención hacia los eventos en Europa. La rápida sucesión de hechos que arrancaron con la crisis griega (1947) y culminaron con el bloqueo soviético de Berlín (1961) indudablemente acapararon la mayor parte de la atención de los políticos y diplomáticos norteamericanos. La puesta en funcionamiento del Plan Marshall (1948), la consolidación del Tratado del Atlántico Norte al año siguiente, los crecientes problemas con De Gaulle en Francia y la paulatina expansión del poder soviético en Europa Occidental, se vieron pronto complicados por las crisis de la descolonización en el "Tercer Mundo".

Todavía inmersos en los entretelones que siguieron a la Conferencia de Posdam, los Estados Unidos debieron adicionar a su compleja trama de prioridades geoestratégicas los crecientes disturbios en la India, Corea y el Sudeste asiático⁴⁶, así como una agudización de las tensiones en el Cercano Oriente tras la fundación del Estado de Israel, y la reacción negativa en contra de éste de un bloque político y militar panárabe.

Así las cosas, América Latina y la Cuenca del Caribe, en particular, pasan a un tercer plano (fase de olvido) que sólo adquirió alto perfil en dos escenarios: Guatemala (1950-1954) y Cuba (1959-1962). En el primer caso, la respuesta del Gobierno norteamericano al programa reformista de Arbenz, inscrita como estaba en la lógica de la Guerra Fría, constituyó la primera acción, en el Continente de los Estados Unidos

45. Cole Blasier, *The Hovering Giant, U.S. Responses to Revolutionary Change in Latin America*. Pittsburg, The University of Pittsburg Press, 1976.

46. K.M. Panikkar, *Asia Oriental en los siglos XIX y XX*, 1972. Lucien Bianco, *Asia Oriental*, 1974.

contra el planteamiento de la "Buena Vecindad" de Roosevelt. En el segundo caso, especialmente cuando la revolución castrista no se derrumba, pese a las acciones desestabilizadoras inspiradas por Washington, el significado del proceso habrá que buscarlo en una nueva dimensión: la consolidación en el Continente de un Estado aliado a la potencia enemiga de los Estados Unidos y el inicio de una nueva fase en las relaciones de ese país con América Latina. Se inició así la fase de la contención contra-insurgente de seguridad nacional diseñada por Kennedy y continuada por sus sucesores hasta Nixon.

A partir de la crisis de los misiles y en el contexto de una década anterior, muy condicionada por una guerra en Corea (1950-1953) y revueltas y revoluciones en Irán (1953-1954), Vietnam (1946-1953), Guatemala (1954), Hungría (1956) y malestar en África y en general, el "Tercer Mundo" (expresado en la Conferencia de Bandung, 1955), los Estados Unidos adoptaron una política global basada en los siguientes postulados:

1. La Doctrina Truman de 1947, en sus aspectos económicos, políticos y militares, será aplicada al conjunto de los países occidentales y en especial en el "Tercer Mundo".
2. Probar que las revoluciones en el "Tercer Mundo" no eran inevitables, ni imbatibles, y se podían contener.
3. Reafirmar la capacidad de reacción -y el éxito consecuente- de los Estados Unidos ante las amenazas militares y la política del comunismo, sobre aliados de los Estados Unidos y de países ubicados en zonas de disputa hegemónica en el "Tercer Mundo".
4. Como resumen y consecuencia de los tres puntos anteriores, podemos señalar que en ellos tiene su origen lo que hoy día se donominan los "test case", los cuales se desarrollaron a partir de la percepción global, buscando un efecto, de demostración sobre la capacidad de respuesta hegemónica norteamericana⁴⁷.

A partir de estas premisas los Estados Unidos se involucraron en Vietnam⁴⁸ y desarrollaron los programas de asistencia militar y cooperación económica que, bajo la óptica de los modernistas "Kennedyanos", pondrían fin a la subversión comunista en el Tercer

47. Ambrose, *Op. cit.*

48. Si bien fue el Presidente Eisenhower quien autorizó el envío de los primeros asesores militares a Vietnam, la escalada se presentó con Kennedy, a partir de las recomendaciones de la Comisión Rostw/Taylor de 1961. En el mes de octubre de 1963 había en Vietnam 15.000 asesores militares norteamericanos, en comparación con los 1369 de finales de 1961. Las primeras tropas de combate propiamente tales fueron autorizadas por el Presidente Johnson en 1965. Ambrose, *Op. cit.*

Mundo. La aplicación de estos postulados en América Latina llevó a la génesis de la Alianza para el Progreso⁴⁹.

La política norteamericana hacia América Latina, si bien transcurrió en una etapa de olvido, atendió en forma drástica los casos críticos que se reseñan a continuación: la concertada expulsión de Cuba de la OEA (1964); la intervención militar de los Estados Unidos en la República Dominicana (1965), los sucesos en Panamá (1967); la arremetida de las fuerzas de seguridad latinoamericana contra la creciente subversión de la guerrilla castrista en Centroamérica, Colombia y Venezuela y de los movimientos de guerrilla urbana en Uruguay (Tupamaros) y Argentina (Montoneros).

En general, sin embargo, el conjunto de la política exterior norteamericana quedó supeditada, en términos globales, a los acontecimientos en el Sudeste Asiático.

F. Período de transición. (1976 a la fecha).

Este período está caracterizado por una declinación de la hegemonía norteamericana en Occidente, lo que no necesariamente significó que la hegemonía de la otra superpotencia, la URSS, hubiera aumentado. Frente a esta declinación de poder, los Estados Unidos buscaron diversas alternativas de reacomodo y de reestablecimiento de las bases de su hegemonía, pero encontró límites. La crisis centroamericana ejemplifica en forma clara la búsqueda de alternativas y los límites existentes.

Los años que cubren esta transición comenzaron con el gobierno de Carter y aún antes, en la Administración Ford (según interpretaciones más amplias), y se mantuvo durante la primera Administración Reagan aunque con un sentido distinto. En esta etapa no sólo se trató de "administrar la crisis", sino de cambiar el curso de ésta. La característica básica de este período -la discusión actual de los especialistas en relaciones internacionales, está dada por la inclusión o no de la segunda Administración Reagan- fue la existencia de dos discursos y políticas hegemónicas distintas: la de Carter y la de Reagan. Ambas impactaron de manera diferente las relaciones con América Latina en general y con Centroamérica en particular.

La búsqueda de recuperación hegemónica en cada caso ha tenido como sustento percepciones distintas. En un caso, Carter buscó desarrollar una coordinación política con los europeos y japoneses desde una perspectiva de superación de la crisis económica del sistema capitalista, en concordancia con las tesis de la "Comisión Trilateral". El discurso de Carter poseía una retórica que renovó el acento en aspectos morales, en la recuperación ideológica de Occidente. Los Derechos

49. Sobre este punto pueden ser vistas distintas historias revisionistas sobre América Latina. Particular importancia tienen los trabajos que surgieron a partir de la teoría de la dependencia.

Humanos tuvieron un lugar central en esta política. Con relación a la región latinoamericana, los informes de la Comisión Linowitz, 1974 y 1976, adquirieron una importancia capital.

Durante el período Carter, lo que se conoce como "la crisis centroamericana" se fue desarrollando y tomando un ritmo cada vez más acelerado. La insurrección popular en Nicaragua, que culminó con el derrocamiento de la dictadura Somocista y los cambios en el sistema político salvadoreño se sucedieron con rapidez inusitada, previéndose, en ese momento, que el régimen -si no cambiaba- podría haber tenido una suerte similar a la corrida por el régimen de Somoza. En Guatemala el movimiento popular y la guerrilla cobraron cada vez más fuerza.

Esta situación en Centroamérica, aunada a una creciente transnacionalización de los actores políticos en el área, se combinó con una serie de factores internacionales por los cuales Estados Unidos perdieron influencia y poder. El principal, y que tuvo un gran impacto no sólo en la sociedad norteamericana sino en el mundo, fue la caída del Sha de Irán, primero, y luego, la toma de los rehenes en Terán.

La nueva derecha norteamericana, que había venido fortaleciéndose en los períodos anteriores, tuvo una "imagen" concreta de lo inaceptable: la pérdida de hegemonía. Estos sectores plantearon un nuevo enfoque: el no aceptar la declinación del poderío norteamericano, ya que en su percepción, el origen de esta declinación de influencia estaba en la incapacidad de los gobiernos anteriores, principalmente en el de Carter, por no ejercer eficientemente la voluntad de poder estadounidense, tolerando los "avances" del bloque soviético por medio de la participación cubana en Africa (Angola, Mozambique, Etiopía), Asia (Cambodia) e incluso en América Latina con los desarrollos de Grenada y Nicaragua. Sin embargo, la invasión soviética en Afganistán fue el hecho que terminó el cambio de rumbo, ya en la propia Administración Carter. (Recuérdese el boicot a las olimpiadas de Moscú, 1980). Con la llegada de R. Reagan a la Casa Blanca se inició lo que se ha denominado la "nueva Guerra Fría".

La Administración Reagan se impuso como objetivo fundamental, el detener el proceso de declinación hegemónica y abrir una nueva etapa de poder norteamericano en el mundo. Al término de la primera Administración Reagan, parte importante de estos objetivos se habían cumplido, particularmente en la región latinoamericana, pero también crecientemente en otras partes del planeta.

Pese a ello, la Administración ha topado con limitaciones para ejecutar plenamente su política centroamericana. La presencia de actores regionales e internacionales en el área, y, por otro lado, el surgimiento al interior de los Estados Unidos de diversas propuestas alternativas a su política, llevaron a la Administración a buscar nuevas alternativas de consenso en su acción hacia el área. El plan Kissinger ha sido la más importante.

La prioridad centroamericana, dada su definición de "test case", se ha desarrollado en forma paralela a la atención de otros casos críticos: la guerra de Las Malvinas, Haití, Filipinas, y, fundamentalmente, el Medio Oriente.

En el análisis de la segunda parte de este trabajo, referido a la crisis centroamericana propiamente tal, nos referimos con más detalle a las políticas desarrolladas tanto por las administraciones Carter como Reagan.

Ubicado en el contexto de la periodización este es un período de búsqueda, de definición de políticas, que no ha logrado asentarse y que no ha alcanzado sus objetivos plenamente. En el caso centroamericano, mucho de ello tiene que ver con erróneas concepciones hacia el área, en donde la percepción de los cambios en la región son adjudicados, como victorias, a la otra superpotencia.

V. ELITES Y TOMA DE DECISIONES.

En la sociedad norteamericana ha habido, en general, un consenso básico sobre la política exterior, el cual expresa un consenso más amplio sobre el desarrollo y el rumbo de esa sociedad. Es lo que se ha denominado como el "Credo Americano". Este expresa una comunidad de valores sobre el régimen político y las formas de producción económicas. Es decir, las premisas básicas de dicho consenso son la democracia liberal y el liberalismo económico (mercado y libre empresa). De alguna manera, la fusión de ambos aspectos es lo que le da una gran fuerza y coherencia ideológica a la sociedad norteamericana. Esto se ha expresado con particular fuerza en la Cuenca del Caribe y en especial en la América Central.

El sentimiento nacional, en una sociedad multinacional, se reafirma en esa forma específica de producción capitalista: la libre empresa. "Hay un corto paso -para algunos al menos- de la idea de que la libre empresa es una parte esencial de la idea de Norteamérica, a la conclusión de que cualquiera que no exprese un grado aceptable de entusiasmo por el sistema de la libre empresa no es norteamericano"⁵⁰.

Podemos, legítimamente, extender el sentido de la cita anterior a que cualquier proceso que no tenga como base la libre empresa o elementos de la democracia liberal, sea visto como su contrario y, en consecuencia, se considere opuesto a los intereses norteamericanos.

Este tipo de percepción puede estar operando en la crisis centroamericana, en donde se desarrolla un proceso con características distintas a estas premisas del ser nacional norteamericano. Pues reivindican hoy la constitución de un sistema que tiene su base de legitimidad en formas diferentes a la democracia liberal y a esa forma específica -dentro de muchas otras posibles- de producción capitalista: la libre empresa. Incluso, desarrollos político-económicos como el

50. Godfrey Hodgson, citado por Carlos Rico en "El efecto de la crisis de consenso...", en Luis Maira (comp.), *Estados Unidos: una visión latinoamericana*, México: Fondo de Cultura Económica, 1984, p.276.

costarricense se han salido de ese "marco" y, con ello, se han producido preocupaciones en la élite norteamericana⁵¹.

Si en general se puede afirmar que la opinión pública no tiene incidencia directa en la conformación y en las decisiones de política exterior; esto ha sido una realidad en los Estados Unidos hasta una fecha reciente. Ello se debe a que, en general, para el ciudadano americano los asuntos mundiales habían sido una preocupación académica y que no afectaba su vida cotidiana. Esto ha ido experimentando cambios progresivos, como veremos más adelante; por tal razón la política internacional fue definida por una élite que contó con un gran margen de acción. La política básica desarrollada casi hasta la I Guerra Mundial fue el aislamiento, pero manteniendo una presencia hegemónica en el Continente Americano.

Con el fin de la II Guerra Mundial, Estados Unidos asumió nuevos roles en la política internacional y se consolidó una élite dirigente en los asuntos internacionales. Esta élite articuló a los dirigentes y representantes de los partidos políticos, a los académicos y a hombres salidos de las filas del aparato económico. Es lo que se ha dado en llamar el "establishment". Este alcanzó un gran consenso al interior de la sociedad americana, sobre la base de los principios generales del "Credo Americano".

Dominada por elementos del grupo denominado WASP⁵², vinculados fundamentalmente a las universidades y los intereses económicos del noreste de los Estados Unidos, esta élite obtuvo un apoyo irrestricto para la definición de los objetivos y prioridades en el campo de la política exterior. El período de auge y desarrollo de esta élite coincidió con la Guerra Fría, y aquí es posible hablar del "consenso liberal" con toda propiedad.

En cuanto a la región centroamericana y del Caribe, no se introdujeron cambios. Se continuaron y desarrollaron las concepciones de carácter geo-militar con respecto a esta región. Es interesante resaltar que -además de lo señalado con respecto a la aplicación del TIAR- durante el período de la Guerra Fría, los Estados Unidos utilizaron la fuerza militar como un mecanismo de dominación política en, por lo menos, 217 ocasiones. Más de un cuarto de ellas se desarrollaron en Occidente y virtualmente todas en la Cuenca del Caribe⁵³.

51. Un reporte del Departamento de Estado del año 1953 señalaba al respecto del gobierno de Figueres: "(...) su programa nacionalista es, en algunos aspectos, similar al de Guatemala y, por lo tanto, posiblemente aumentará la capacidad comunista en Costa Rica". Citado por Armando Vargas Araya, Discurso "Una política exterior de cara al futuro", Costa Rica: CEPAL, 1985.

52. WASP ("White Anglo-Saxon protestant"). Demoninación que se atribuye a lo que supuestamente es un "norteamericano puro". Esta noción está muy desprestigiada. Véase Z. Brzezinsky, "The balance of power delusion", en *Foreign Policy*, #7, verano de 1972.

53. Margaret Daly Hayes, "Dimensiones de seguridad de los intereses de Estados Unidos en América Latina", en *Cuadernos Semestrales* del CIDE, #10, 1981, p.64.

Sin embargo, la Guerra Fría también introdujo cambios drásticos en algunas concepciones y tradiciones norteamericanas. Cabe destacar dos cambios principales: primero, el paso del universalismo (posibilidad de un régimen internacional jerárquico dominado por una sola potencia) a la realidad de las "zonas de influencia". El segundo, el paso de la búsqueda de una "victoria total" y una discriminación radical entre guerra y paz, a una situación de mayor opacidad. La guerra de Corea fue fundamental en este segundo cambio⁵⁴.

Al final del período Nixon se rompió el consenso básico. La determinante, pero también de manera determinante la guerra de Vietnam, llevaron al cuestionamiento de las motivaciones y las formas de aplicación del principal sustento del consenso: la política de contención del comunismo. En las Administraciones anteriores y hasta casi el fin del período Nixon, el Ejecutivo prácticamente tuvo en sus manos todas las iniciativas con limitado control o veto del Congreso⁵⁵. A partir de 1972 con la "War Powers Act Resolution", el Congreso comenzó a recuperar su poder e influencia en la política exterior del país. El caso "Watergate" consolidó la creciente importancia del Congreso, y con ello se tendió a diferenciar, cada vez en forma más marcada, en política internacional, las contradicciones entre una política "globalista e intervencionista" (la del Ejecutivo) y la búsqueda de un "nuevo aislamiento".

Las explicaciones para este fenómeno pueden ser muchas, pero, sin duda, un elemento central se refiere a la distinta representación que poseen la Rama Ejecutiva y la Rama Legislativa. La primera debe asumir todos los compromisos de carácter global y, tal como lo señala R. Arón, "en el caso de un país como los Estados Unidos, la seguridad disminuye a medida que aumentan los intereses y compromisos exteriores"⁵⁶, lo que lo lleva -al Ejecutivo- a poseer una perspectiva "global e intervencionista", sobre todo en las áreas definidas como de interés vital. Los hombres, las élites gubernamentales, -salvo el Presidente y el Vicepresidente- son cooptados para la aplicación de las diferentes estrategias que afiancen la seguridad global. En cambio, los representantes del Congreso deben responder a los intereses directos y prácticamente inmediatos de sus electores, o de los grupos sectoriales a los que representen. En este caso, prima la pregunta del ciudadano americano, ¿cómo esta política afecta mi vida cotidiana? Vietnam sacó a la opinión pública de su cotidianeidad ya que fue afectada directamente. En el caso de la situación centroamericana actual, se puede observar cierta simetría.

También de la misma autora puede consultarse *Latin America and the U.S. National Interest: a Basis for U.S. Foreign Policy*, Boulder: Westview Press, 1984.

54. Raymond Aron, *La república imperial*, Madrid: Alianza Editorial, 1973, p. 86.

55. Carlos Rico. "Crisis de Consenso", *Ob cit.*

56. Raymond Aron, *Op. cit.*

Este complejo proceso impuso la búsqueda de nuevos consensos. El primer intento de alcanzarlo lo realizó el gobierno de Carter, el cual fue rechazado por la "nueva derecha" que llevó a la presidencia a Reagan quien, pese a su enorme popularidad doméstica, tampoco ha logrado reestablecer los niveles de acuerdos sobre política internacional existentes en la post guerra y hasta antes de Vietnam.

El análisis de las tendencias históricas en la política internacional norteamericana, como la periodización de sus etapas son importantes para poder analizar en qué forma es posible que se reconstituya ese consenso, o bien la forma que puede adoptar una política que logre hegemonizar el grueso de la élite. En este sentido, en el proceso de toma de decisiones aparecerán metas dominantes y las mismas marcarán los límites en los cuales es posible encontrar metas "satisfactorias" a los intereses norteamericanos. Su conocimiento posibilitaría saber qué potencialidad de apoyo y en qué sectores de la sociedad norteamericana pueden encontrarlo, distintos proyectos político-sociales que se impulsan en la región latinoamericana.

La forma e intensidad que adopten la cooperación y el conflicto, dependerá de las perspectivas de las élites, es decir, de la percepción que tengan de la realidad. La forma en que perciban los acontecimientos será determinante en la conducta que se adopte, ya que las reacciones serán determinadas por la percepción de la realidad más que por la realidad en sí misma. K. Deutsch señala que: "los hombres buscan tener consonancia cognitiva". Quieren que el mundo tenga sentido y se integre en un todo significativo y manejable o, cuando menos, tolerable⁵⁷. Por ello, quien toma las decisiones no es un actor único racional, lo que supondría que quien las adopta posee el control absoluto de los medios e instrumentos burocráticos. Un análisis de las decisiones de política exterior de cualquier estado indica una realidad distinta. Tanto más en una sociedad y en un Estado como el norteamericano.

Las élites y sus miembros, ubicadas en una institución, deben conciliar su propia evaluación de las opciones con las que poseen las élites de las otras, proceso en el que se expresarán conflictivas percepciones, y, a la vez, fuertes compromisos de carácter valorativo e ideológico. Tal como lo señalara Luis Maira: la existencia de centros de presión y de poder cada vez más diferenciados a nivel del Ejecutivo, impide, desde hace algún tiempo, que se pueda hablar con propiedad de una política exterior norteamericana⁵⁸. A esto debemos sumar las percepciones e iniciativas que tienen su sede en el Congreso o en instituciones privadas, pero cuya incidencia en la vida política nacional puede ser

57. Karl Deutch, *El Análisis de las Relaciones Internacionales*. Argentina: Ed. Paidós. 1970. pag. 70.

58. Luis Maira y Antonio Cavalla. "Proposiciones metodológicas para el estudio de la política norteamericana hacia América Latina". En *Estudios Sociales Centroamericanos*. # 27, septiembre - diciembre 1980. San José: CSUCA. Pag. 169 -180.

determinante. Tal es el caso de las grandes cadenas de comunicación, los centros universitarios y los grupos de acción civil.

Esta compleja trama de intereses dificulta el análisis y las posibilidades de elaborar miradas prospectivas. De allí que la referencia a las grandes "tendencias históricas" marca, a nuestro juicio, los derroteros y las posibilidades de elaboración de consensos. En las páginas siguientes describiremos las manifestaciones particulares de la política norteamericana durante las Administraciones Carter y Reagan.

II PARTE

RELACIONES INTERNACIONALES EN CENTROAMERICA: LA CRISIS Y LOS ACTORES

VI. DE CARTER A REAGAN: TENDENCIAS Y SUS EFECTOS EN LAS RELACIONES ESTADOS UNIDOS / CENTROAMERICA.

En la primera parte de este trabajo hemos analizado las tendencias generales que, a nuestro juicio, han orientado la política exterior norteamericana hacia la región latinoamericana en general y hacia Centroamérica en particular. Estas tendencias han circunscrito la acción de las diferentes Administraciones, privilegiándose determinada orientación según las percepciones globales del sistema internacional y de los problemas particulares que afectaban las relaciones e intereses de los Estados Unidos en el área centroamericana.

A partir del análisis de los cursos de acción desarrollados por las distintas administraciones norteamericanas en la última década (período denominado de "transición" en este trabajo), se pueden percibir en forma clara los acentos que cada una de ellas coloca en determinadas tendencias, sin que esto signifique el abandono absoluto de las otras. En este sentido, será nuestro interés en esta segunda parte analizar las particulares aplicaciones de dichas tendencias en Centroamérica, particularmente en el período Carter/Reagan.

En el espacio considerado aparecen cinco tendencias dominantes, a saber, moralismo, mesianismo, hegemonismo, globalismo y bipolarismo. Las actitudes de carácter globalista y mesiánico han sido comunes en las administraciones consideradas, sin embargo, pueden notarse diferencias de énfasis en su aplicación. Donde se pueden visualizar con mayor claridad los distintos enfoques es en las definiciones sobre los vínculos con los aliados del campo Occidental y el tipo de enfrentamiento con el bloque socialista. Esto se expresa en la reafirmación del hegemonismo y el bipolarismo como las tendencias principales en la Administración Reagan, cuyo impacto analizaremos posteriormente.

A. Administración Carter.

La Administración Carter llegó al poder en un contexto doméstico e internacional caracterizado por profundas crisis. En los Estados Unidos, el escándalo de Watergate había generado un hondo sentimiento de desconfianza en el Poder Ejecutivo. A esto se sumaron los problemas resultantes de los acontecimientos en el Sudeste Asiático, en particular lo que en ese momento se percibía como la primera derrota militar del país, y una no menos dolorosa derrota moral ocasionada por los excesos que dichos acontecimientos motivaron.

En este sentido, lo que se ha denominado el "síndrome de Vietnam" fue más allá de un simple trauma nacional motivado por una guerra que muy pocos comprendían; fue un verdadero "mea culpa" político de dimensiones hasta hoy incontrastadas. Puritano por excelencia en su cultura política, el pueblo norteamericano interiorizó la crisis del poder como una crisis espiritual que debía ser expiada con una receta vieja y considerada infalible: el aislacionismo. Lo novedoso del enfoque Carter, sin embargo, lo constituyó el oponer a este aislacionismo de viejo cuño una nueva forma de globalismo coincidente con los principios de la Comisión Trilateral. Fue así como la política de respeto a los derechos humanos se convirtió en la segunda tendencia impulsada por la administración, como expresión del mesianismo adoptado en el período.

La administración demócrata impulsó un diseño de política hacia el Tercer Mundo que buscaba alcanzar la estabilidad a partir del respeto a los derechos humanos, lo que se expresó como fórmula política en la promoción de "democracias viables". Esta política posibilitaba, de acuerdo a sus diseñadores, un doble beneficio: por una parte plantear un reto ideológico al campo socialista, al tiempo que rescataba, por otro, los elementos primarios del "Credo Americano".

En síntesis, esta política apuntaba a la consecución simultánea de varias metas: la coordinación con los aliados de Occidente ante retos comunes (lo presuponía la aceptación tácita de que los Estados Unidos ya no eran capaces por sí solos de ejercer una hegemonía global) el rescate ideológico de Occidente en su lucha contra el comunismo (al enfrentar a los países socialistas tanto en sus propios espacios geográficos como en el conjunto del Tercer Mundo); y la reafirmación de los "valores fundamentales" del pueblo americano y su capacidad moral (aspecto cuestionado por la conjunción Watergate/Vietnam).

La apreciación del sistema internacional de los "decision makers" en la administración Carter partía del supuesto que la dominación norteamericana sobre dicho sistema se había reducido considerablemente. Desde esta perspectiva, la recuperación hegemónica se hacía viable a partir de una estrecha colaboración con Europa y Japón. En efecto, la Administración Carter puso un fuerte acento en los componentes de carácter económico, a partir de privilegiar la necesidad de un acuerdo global con las potencias industriales de Occidente. Esta apre-

ciación se veía reforzada al considerarse que los principales desafíos al orden internacional y a las democracias occidentales, provenían más del Sur que del Este, particularmente después del severo impacto generado por la crisis energética. En palabras del propio Presidente Carter:

"(...) Es muy probable que, en un futuro próximo, el problema de la paz y de la guerra tendrá que ver con los problemas económicos y sociales entre el Norte y el Sur, que con los problemas de seguridad militar entre Este y Oeste que han dominado las relaciones internacionales desde la Segunda Guerra Mundial"⁵⁹.

Claramente, esta percepción de los retos al mundo desarrollado también supuso que, a nivel global, la continuación de las negociaciones estratégicas con la Unión Soviética iniciada durante la Administración Nixon serían suficientes para evitar confrontaciones indeseables con la potencia enemiga y su bloque de aliados. Mientras se mantuvieron abiertos los espacios inaugurados en los años Nixon/Ford y ratificados por los acuerdos de Helsinki, valga decir, mientras prevaleciera el "espíritu de la detente", bastaría una atención renovada de los problemas del Tercer Mundo para conjurar posibles crisis, que hicieran peligrar de manera sustancial la hegemonía del mundo occidental sobre el sistema internacional.

En lo que atañe a la América Latina, la Administración Carter, siguiendo de cerca las recomendaciones esbozadas por los Informes Linowitz⁶⁰, que partían de una concepción en la cual la región, dada la creciente interdependencia mundial, ya no era "esfera de influencia" de los Estados Unidos, propuso originalmente abocarse a la resolución de tres grandes problemas hemisféricos, a saber: a) Canal de Panamá (definido como el más urgente); b) derechos humanos; c) normalización de relaciones con Cuba. La administración también se preocupó por acoger las propuestas sobre venta de armas y proliferación nuclear; política económica e intercambio cultural.

Dos consecuencias de esta nueva política tuvieron un impacto notable en la Cuenca del Caribe: por una parte, el interés norteamericano por privilegiar sus relaciones con países latinoamericanos considerados como "potencias intermedias", particularmente el interés por mejorar los vínculos con México. En segundo lugar, las acciones desarrolladas en la Cuenca del Caribe, que produjeron hechos que hasta hacía poco tiempo aparecían como absolutamente inaceptables para el gobierno norteamericano, entre los que sobresalen la aceptación de devolver el Canal de Panamá a la soberanía nacional de ese país, el inicio de normalización de relaciones con Cuba, y una política consistente de ale-

59. James Carter, citado por Hugo Assman, *Carter y la lógica del Imperialismo*. San José: EDUCA, 1978. Tomo 2, pag 15.

60. *Las Américas en un mundo en cambio*, 1974; *Estados Unidos y América Latina: próximos pasos*, 1976.

amiento con los regímenes autoritarios de Centro América, incluyendo el antiguo "aliado natural" norteamericano en la región, Anastasio Somoza.

Este conjunto de propuestas para América Latina tenía como objetivo medular establecer un nuevo tipo de relación hemisférica, basado en una estabilidad perdurable a partir de lo que se denominó las "democracias viables" o "limitadas". Estas permitirían alcanzar varios objetivos simultáneamente: resolver el problema de las violaciones de los derechos humanos, garantizar las inversiones e intereses económicos norteamericanos en el área, incorporar la América Latina al marco de cooperación global propiciado por la Casa Blanca, evitando al mismo tiempo un posible desborde no controlado o imprevisto que hiciera peligrar los intereses tradicionales de la seguridad norteamericana en la región, particularmente en la Cuenca del Caribe⁶¹.

La Administración Carter no logró reconstruir el consenso nacional; por el contrario, al enfrentar con poco éxito algunos retos domésticos e internacionales, se debilitó, agudizando aún más esta crisis de consenso y preparando, de esta forma la nueva etapa que se presentaría con la Administración Reagan.

Hay que recordar que en más de un sentido, como ya se ha explicado, la Administración Carter constituyó un primer intento por transformar lo que, desde 1933, había sido fundamentalmente la política del "establishment" liberal. Articulada alrededor del "New Deal" propuesto por Keynes y magistralmente ejecutada por Franklin Roosevelt, esta política contó con el apoyo de un Poder Legislativo controlado por los demócratas y con un Ejecutivo también demócrata durante 34 de los casi 50 años comprendidos entre 1933 y fines de la década del setenta. El papel jugado por el Partido Republicano en este período fue poco significativo. Minoría política sólo dominante a medias durante las Administraciones de Eisenhower y Nixon, los depositarios del conservadurismo se limitaron a seguir el "blueprint" liberal, matizándolo en ocasiones pero sin apartarse de las líneas básicas diseñadas en la Era Roosevelt y cimentadas posteriormente.

Algunas de las razones que explican las dificultades de la Administración Carter para completar la transición, estuvieron relacionadas con la incapacidad del Ejecutivo para lograr suficiente consenso en los órganos del Gobierno, incluyendo el equipo íntimo de colaboradores presidenciales. En ocasiones descrita como una pugna entre "halcones" y "palomas" (reflejada en las abiertas discrepancias entre el Secretario de Estado Vance y el Asesor de Seguridad Nacional Brzezinsky), ésta no se limitó a las escaramuzas tradicionales entre los órganos que componen el Ejecutivo norteamericano, sino que se extendió rápidamente hacia el Congreso, incluyendo la bancada del partido de Gobierno.

61. Luis Maira (ed.), *La política de Reagan y la Crisis Centroamericana*, San José: EDUCA, 1982.

Por otra parte, eventos en el ámbito internacional también complicaron la situación de Carter: la continuación de la crisis petrolera y la recesión subsiguiente, cuyo impacto sobre Norteamérica resucitó los espectros de la crisis del 29-30, la presencia de tropas cubanas en Angola; la creciente efervescencia revolucionaria en América Central (crisis en El Salvador, caída de Somoza y derrota de la estrategia norteamericana en la OEA respecto de la salida a la crisis en Nicaragua); aumento de la beligerancia soviética en África e invasión de Afganistán, todos acontecimientos que aislaron a la administración de sus apoyos políticos hasta dejarla virtualmente sola. El caso más patético fue la crisis iraní y la toma de los rehenes norteamericanos en Teherán. Si bien la reacción global fue de apoyo a la política de Gobierno, al no encontrar éste medidas eficaces para la resolución de la crisis, la misma se transformó en la cristalización del ya para entonces evidente aislamiento político doméstico.

Esta situación explica la violenta reacción de los "conservadores puros" y de los "neoconservadores", cuya aglutinación alrededor de Ronald Reagan venía dándose desde los años finales de la Administración Ford. Para estos grupos, lo prioritario era consumir la transición que Carter no había logrado; entendiéndola, eso sí, como una transición fundamentalista elevada ahora a dogma nacional, íntimamente ligada a la exaltación del "Credo Americano". De esta manera, el proyecto neoconservador buscó convertirse en la salida al "impasse" generado por la crisis del "establishment", cuya resolución implicó la reafirmación de algunos cambios del período de Carter (paso de lo regional a lo global); inicio de la segunda Guerra Fría así como el desarrollo de nuevas orientaciones estratégicas con sus cursos de acción correspondientes⁶².

B. Administración Reagan.

El triunfo electoral de Ronald Reagan significó un profundo cambio en las relaciones internacionales y en las relaciones domésticas en los Estados Unidos, a partir de lo que el propio Presidente denominó la "revolución conservadora"⁶³. En términos de la Política exterior propiamente tal, esta "revolución" incluyó varias tendencias cuya existencia era antigua en los diseños de política internacional, pero que ahora fueron privilegiados y reafirmados como alternativos a las propuestas de Carter. En especial el abandono del trilateralismo y la adopción de una visión "geoestratégica". El componente fundamental de ésta ha sido dado por una agresiva política orientada a la recuperación

62. Luis Maira (comp), *Estados Unidos: una visión latinoamericana*, México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

63. Luis Maira, "El sistema internacional y América Latina, ¿hacia una nueva era de hegemonía norteamericana?", *Anuario de Relaciones Internacionales*, RIAL, 1985, Introducción.

hegemónica en el Tercer Mundo, como complemento necesario de su política de rearme en la perspectiva de enfrentamiento con la URSS.

La Cuenca del Caribe, a la luz de las nuevas prioridades de la Administración Reagan, pasó a ser un área de primer orden para los Estados Unidos. Por una parte, el interés norteamericano por el repunte hegemónico hacía casi obligatoria una estrategia ofensiva en el "soft underbelly" de los Estados Unidos. Esto se había hecho particularmente necesario para el nuevo equipo de Gobierno ante los retos que imponían los acontecimientos en Centroamérica. Estos eran percibidos como producto de la debilidad de los Estados Unidos y de la renovada acción del bloque oriental en esa zona, a partir de la propia debilidad mostrada por Norteamérica.

El triunfo de los sandinistas en Nicaragua, pero más aún, la arremetida de la guerrilla en El Salvador, hicieron que estos países y por ende la región centroamericana se convirtiera en el "caso test" para la administración. Allí era precisamente donde en el "corto plazo", la administración podía mostrar no sólo su renovada voluntad de poder en el mundo, sino donde tal diseño tenía los costos menores, por un lado, y por otro mayores posibilidades de éxito.

El Salvador pasó a ser el lugar prioritario para la aplicación de la nueva política de la Administración norteamericana en el área. Este hecho se explica por el interés de los Estados Unidos de no permitir una "segunda caída" en el Istmo; es decir, eliminar la posibilidad de otra crisis que, como en Nicaragua, lleve a los insurgentes al poder. Esto significó el otorgamiento de amplias concesiones en el plano económico y la puesta en marcha de un vigoroso programa de militarización dirigido al perfeccionamiento de las Fuerzas Armadas del país en la lucha contra-insurgente. En suma, Reagan continuó con lo que durante la Administración Carter se denominó la "Doctrina Kramer"⁶⁴, una propuesta que combinaba el apoyo a la reforma económica y social con el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y de la participación regional en la solución del conflicto militar salvadoreño⁶⁵.

La Política de Reagan hacia El Salvador fue maximalista al menos en la retórica (el aniquilamiento de la guerrilla era difícil incluso con una intervención militar directa de parte de los Estados Unidos) sin embargo, alcanzó los objetivos básicos en su diseño global: detener los avances de la guerrilla al tiempo que se consolidaban las bases para una transición electoral que buscaba legitimar el nuevo poder. Su consecución no estuvo exenta de dificultades tanto en el plano doméstico, como en el internacional⁶⁶. La elección del Presidente José Napoleón Duarte en 1984 fue, pues, la culminación de un proceso escabroso iniciado desde los años de Carter.

64. Luis Maira, "Las relaciones Estados Unidos América Latina: el caso centroamericano", en *Centroamérica: desafíos y perspectivas*, México: UNAM, 1984, p.164.

65. Luis Maira, *La política de Reagan... Op. cit.*

66. Recuérdese la Declaración Franco-Mexicana de 1981 y los debates en el Congreso de los Estados Unidos sobre la situación salvadoreña.

Con respecto de Nicaragua, la política norteamericana siguió un curso paralelo a la puesta en marcha en El Salvador. En Nicaragua, sin embargo, la política de Reagan fue adquiriendo connotaciones cada vez más agresivas a medida que los objetivos en El Salvador fueron siendo alcanzados. Cabe recordar que este proceso se dió en el marco de una retórica que privilegiaba el enfrentamiento con la revolución nicaragüense. Las acciones desestabilizadoras directas de mayor envergadura no cobraron importancia sino hacia mediados de la Administración Reagan, cuando se adicionó, al duro lenguaje antisandinista, las acciones militares ejecutadas por la CIA. En este lapso se echaron las bases de lo que sería uno de los elementos claves de la estrategia reaganista en Nicaragua: la organización y el apoyo a la "contra".

El apoyo a la contrarrevolución en Nicaragua fue justificado originalmente por el Departamento de Estado y la Casa Blanca, como necesario para detener el apoyo logístico de los sandinistas a la insurgencia salvadoreña⁶⁷, objetivo que de cierto modo subordinaba, a la estrategia antisandinista, el más prioritario objetivo: la derrota militar del FMLN. Sin embargo, ya para 1982, al no poder la administración presentar pruebas contundentes que comprobaran dichas acusaciones, el argumento original fue sustituido por otro que reflejó ya un nuevo esquema más propio del repunte imperial: la necesidad de hostigar a los sandinistas militarmente como forma de obtener la disuación política.

Se inició así un proceso sistemático de apoyo a las fuerzas contrarrevolucionarias (denominadas ahora, por la administración norteamericana, "luchadores de la libertad") que incluyó tanto su consolidación como grupo político-militar como su avituallamiento. La iniciativa presidencial tendiente a obtener fondos del Congreso para estas fuerzas a partir de 1983, se enmarcó claramente en este contexto.

Un curso de acción previsto en la nueva política norteamericana hacia la Cuenca del Caribe, fue el de no sólo detener la "subversión comunista", sino hacerla retroceder mediante el roll back de aquellos movimientos insurgentes que habían logrado alcanzar el poder. Esta tesis, cuya aplicación sólo era posible a bajo costo en la pequeña isla de Grenada (las otras dos posibilidades, Cuba y Nicaragua, por razones obvias eran poco factibles en términos políticos y militares) pudo materializarse al fin en noviembre de 1983. La crisis de poder al interior del gobernante Movimiento de la Nueva Joya, que culminó con el asesinato del Primer Ministro Bishop, fue la coyuntura que permitió la ejecución del "plan de contingencia" existente desde tiempo atrás y la subsiguiente invasión de la isla.

El éxito del operativo militar en Grenada tuvo un impacto notable en la política norteamericana y caribiega. Por una parte, demostró que la Administración Reagan tenía la voluntad política para intervenir

67. Sobre este punto, el Departamento de Estado norteamericano y otras dependencias del gobierno de ese país han publicado varios informes. Véanse, por ejemplo, "La conexión soviético-cubana en el Caribe", s.f., y "El incremento militar en Nicaragua y la subversión en Centroamérica", s.f.

militarmente en el área, situación que no se presentaba desde 1965 y que algunos dudaban se volvería a hacer efectiva, como consecuencia de lo que se percibía como una "irreversible pérdida del poder hegemónico de la potencia en el área"⁶⁸. En segundo lugar, la invasión, pese a las críticas que recibiera de muchos sectores del propio Estados Unidos, devolvió parte de la confianza perdida por los ciudadanos norteamericanos en la capacidad ofensiva del país, cuya crisis se había hecho evidente en Vietnam. Por último, ratificó al Presidente como un hombre decidido a "no ceder" ante los que adversan el poder ante los Estados Unidos, una percepción nada despreciable que fue muy explotada en vísperas del año electoral.

Esto muestra que, en una decisión crucial, la administración norteamericana mira hacia su sociedad y no hacia los efectos y consecuencias en la comunidad internacional. Al momento de la toma de decisiones, lo crucial es el reajuste de poder y no el respeto por el Derecho Internacional.

La creación de fuerzas de despliegue rápido (utilizadas con mucho éxito en Grenada) fue un desarrollo propio del diseño reaganiano, que se presentó al tiempo que las otras iniciativas eran puestas en marcha⁶⁹.

Resulta imprescindible apuntar una dimensión adicional de la propuesta neoconservadora hacia la Cuenca del Caribe, que fue complementaria del proceso ya descrito. Se trata de las propuestas para el desarrollo económico de la región, que fueron recogidas de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) y las recomendaciones de la Comisión Kissinger respectivamente.

Más allá de la valoración exitosa que la administración hizo de la operación grenadina, las dificultades por encontrar, al interior de los órganos del Gobierno, una línea relativamente consensual que garantizara permanencia y continuidad a su política caribea, hizo necesarias propuestas que, sin alterar los presupuestos básicos de seguridad que la administración sostenía, al menos aplacaran las críticas de los sectores moderados, especialmente en el Congreso.

Hay que diferenciar, sin embargo, entre los orígenes de la ICC y la línea "bipartidista" del Informe Kissinger. La primera constituyó una variante económica del "credo" neoconservador (apoyo a las iniciativas privadas, promoción de actividades no tradicionales en la Cuenca, antiproteccionismo, discriminación política, etc.) y, por lo tanto, se presentó muy al inicio del período. Como se esperaba, la iniciativa resultó controversial entre los sectores comerciales y laborales del Sur de los Estados Unidos, y, si bien logró sobrevivir los debates en el Congreso,

68. Esto correspondió a una importante corriente de pensamiento tanto latinoamericana como norteamericana.

69. Lilia Bermúdez y Ricardo Córdoba, "América Central: la estrategia militar norteamericana y el proceso de militarización", México: CINAS. 1985.

fue sustancialmente modificada al punto de terminar resultando un "tigre de papel" de poca significación para las economías del área⁷⁰.

El enfoque bipartidista de la Comisión Kissinger, por el contrario, fue resultado del interés de algunos congresistas por superar el "impasse" generado por una Casa Blanca reticente a hacer concesiones en el área de seguridad, y un Congreso demaciado receloso de las posibles implicaciones de una política "dura" en Centro América. Cuando el Senador Jackson propuso la fórmula al Presidente, se intentaba poner término al diferendo apelando a una salida que, revisada, ya tenía antecedentes que auguraban su relativo éxito. En efecto, pese a las nuevas premisas que la orientaron, la propuesta de la Comisión Kissinger adoptó el conocido formato de la "modernización" Kennedyana: la puesta en marcha de una nueva "Alianza para el Progreso", esta vez dirigida, sin embargo, por el sector privado⁷¹.

El Informe de la Comisión Bipartidista tuvo la virtud de legitimar las posiciones sostenidas por la administración en las áreas de mayor prioridad en Centro América. Fruto de las opiniones de una muestra bastante amplia de la "intelligentsia" del país, la Comisión Kissinger ratificó en lo fundamental la línea de la Casa Blanca, al tiempo que la hacía más "acceptable" mediante la inclusión de un lenguaje reformista. El "approach" Kissinger, típicamente liberal en su forma, se convirtió así en vehículo para el neoconservadurismo de Reagan⁷².

Finalmente, hay que destacar la importancia otorgada por la administración norteamericana al proceso de democratización en América Central. La exitosa aplicación de este concepto en el área ("pluralización hacia adentro") como contrapeso de la tesis de la "pluralización hacia afuera" propuesta por el Grupo de Contadora y Nicaragua, resultó esencial en la estrategia antisandinista. Al asociarse a las nuevas democracias en Guatemala, Honduras y El Salvador, y ratificar su histórica adhesión al régimen en Costa Rica, el Departamento de Estado ha buscado "aislar" a Nicaragua, presentándola como ejemplo indudable de régimen "totalitario" según la categorización de la señora Kirkpatrick, valga decir, de régimen sin posibilidades de retorno por vías institucionales al camino de la democracia occidental⁷³.

El ímpetu neoconservador de la Administración Reagan en su primer período, conllevó propuestas de carácter maximalista, las cuales difícilmente podían ser alcanzadas; hábida cuenta de que en la sociedad norteamericana, los cambios en las percepciones son relativamente lentos y más cuando de su adecuación institucional se trata. Por lo tanto, considerando la situación interna norteamericana, los conflictos

70. Alfredo Guerra Borges, "La Iniciativa de la Cuenca del Caribe", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 8, fascículo 1, San José: EUCR, 1985.

71. William LeoGrande, "Through the Looking Glass: the Kissinger Commissions Report on Central America", en *Policy Making*, primavera 1984.

72. Debora Barry y Jorge Sol Pérez, "El debate norteamericano: cinco propuestas sobre Centroamérica", Nicaragua: CRIES, 1985.

73. Jeane J. Kirkpatrick, *Dictadura y Contradicción*, México: Hermes, 1983.

burocráticos, sumados a las discrepancias políticas, imposibilitaron la consecución de estos objetivos máximos. Sin embargo, la primera Administración Reagan detuvo la erosión hegemónica de los Estados Unidos en el mundo, colocándolo en forma clara en una perspectiva de repunte imperial⁷⁴. Ello fue el resultado de una política aplicada eficazmente para los aliados occidentales y frente al bloque socialista.

Como consecuencia de esta situación, la segunda Administración Reagan, aún manteniendo un discurso altamente ideologizado, se planteó objetivos mucho más concretos y realizables en el corto y mediano plazo. Esto, en el caso centroamericano, significó la posibilidad de la administración de articular mayores consensos domésticos en torno a los objetivos fijados por la Casa Blanca.

74. El debate de la reunión del RIAL en Colombia en 1985 ha versado sobre este punto. El anuario publicado por el Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Argentina, recoge los principales artículos al respecto. Pueden verse en particular los de Carlos Rico, María Concepción Tavares, y Sergio Bitar.

VII. LA CRISIS CENTROAMERICANA

Los Estados Centroamericanos, en forma individual, no poseen una gran importancia en el sistema de actores internacionales, pues no tienen los recursos de poder necesarios para incidir en el sistema internacional, o incluso regional latinoamericano, de manera más o menos permanente. Sin embargo, si se considera su ubicación geográfica, los procesos sociales internos e internacionales en los que se han visto involucrados son del interés de los principales actores del sistema internacional.

La estabilidad relativa que caracterizó la región se quebró a mediados de la década de los años 70. La conjunción y la coincidencia de cambios y conflictos sociales en varios de los países del Istmo, hicieron que la misma comenzara a cobrar importancia internacional.

Estos cambios pusieron en cuestión o rompieron los pilares tradicionales de la dominación política nacional -fundamentalmente en Nicaragua y El Salvador- y con ellos los vínculos externos que las mismas mantenían, en particular con la potencia hegemónica del Continente. La percepción de crisis de dominación en estos países se generalizó para el área y surgieron diversas respuestas desde el entorno externo. Dado entonces el proceso de reacomodo de fuerzas, la acción internacional ha sido cada vez más importante. La estabilidad, o la construcción de un nuevo orden regional, no se ha alcanzado y la crisis ha perdurado en el tiempo; de allí que las percepciones de crisis nacional/regional se hayan reforzado.

Por crisis puede entenderse una situación de desajuste de poder que pone en conflicto a dos o más actores del sistema internacional. Es decir, un momento crucial que puede llevar a un reajuste de poder. La misma puede ser producto de un cambio brusco o de la acumulación de condiciones, que hacen enfrentarse diferentes objetivos impulsados por los diversos actores involucrados; los cuales, en general, van adquiriendo un carácter cada vez más antagonico.

En Centroamérica existe una situación de crisis, es decir, los objetivos que persiguen las diversas fuerzas son conflictivos y, en algunos casos, pueden ser antagónicos. El análisis de los diferentes hechos y de los diversos objetivos, puede mostrarnos las relaciones que se establecen en el sistema internacional para el cumplimiento de los mismos por parte de los diferentes actores nacionales, así como las relaciones que desarrollan los actores internacionales en la búsqueda de sus propios intereses.

A lo largo de este trabajo y por las razones indicadas, hemos privilegiado la búsqueda de respuestas a partir de un actor: los Estados Unidos. Es esta sección del trabajo, intentaremos poner en relación las políticas de este actor, privilegiado en las relaciones internacionales de la región, con las políticas de otros actores.

A. Los orígenes de la crisis

La crisis regional se ubica en el espacio geopolítico de primera importancia para una de las superpotencias: Estados Unidos. Este es un referente histórico que se ha visto reforzado por las dos últimas Administraciones norteamericanas (Reagan I y Reagan II) las que han puesto el acento en lo que se ha denominado la "óptica geoestratégica". Es decir, Centroamérica se ubica en una zona de alto interés militar⁷⁵.

Sin embargo, pese a esta alta prioridad militar estratégica, los Estados Unidos no desarrollaron políticas eficientes que promovieran un desarrollo social y económico que sirviera de base a la estabilidad. En la Cuenca del Caribe se ubican algunos de los países más pobres del Continente. De esta manera, la concepción de los intereses de seguridad norteamericana en la zona sólo han abarcado los aspectos militares. En los últimos veinticinco años, y a raíz de los movimientos revolucionarios en la Cuenca, han aparecido definiciones más amplias que incluyen entre otros, esquemas desarrollistas y reformistas.

La crisis centroamericana responde en gran medida a la falta de equidad económico-social, de participación política y cultural, y de democracia. A estos elementos originarios se han agregado otros nuevos de carácter ideológico que han mutado las características del conflicto y sus posibles soluciones, particularmente con la ubicación de la crisis en el contexto Este-Oeste.

En muy breves líneas se pueden señalar una serie de características estructurales de las sociedades de la región centroamericana, cuyos

75. Consejo Atlántico sobre la Cuenca del Caribe, *Intereses Occidentales y la Política de los Estados Unidos en el Caribe*, Argentina: GEL, 1985.

rasgos y efectos están en el origen de la crisis que la afecta⁷⁶. La misma se prolonga ya por más de un quinquenio, si se consideran los elementos de fuerza involucrados, y un período mucho más largo si se miran los aspectos de la crisis estructural tanto en lo político como en lo económico.

Algunos de estos rasgos pueden resumirse de la siguiente forma:

- * Los países que conforman la subregión constituyen los países de menor tamaño de América Latina y los de menor desarrollo relativo.
- * La condición agrícola quedó acentuada a conformarse las "economías de exportación" desde fines del siglo XIX.
- * Las formas despóticas de ejercicio del poder se asocian a las estructuras derivadas de la colonización, se continúan en el período republicano, en donde las oligarquías terratenientes utilizaron la fuerza como recurso primario.
- * La modernización de post guerra introdujo cambios importantes sin los cuales la crisis no podría explicarse. Fue un tipo de desarrollo económico que no buscó resolver los problemas sociales anteriores ni los que el mismo crecimiento traía aparejados.
- * El Producto Interno Bruto per cápita es uno de los más bajos del Continente. Salvo con una excepción, es inferior al promedio de América Latina. El mismo oscilaba en 1983 -de acuerdo a las estadísticas del Banco Interamericano de Desarrollo- como porcentaje del PIB de la OCDE entre el 6.2% (El Salvador) y el 20.9% (Panamá).
- * La región Centroamericana no está bien dotada de recursos naturales y depende casi completamente de la energía importada.
- * Existe poca capacitación de los recursos humanos. La región posee una alta tasa de analfabetismo, encontrándose, sin embargo, grandes diferencias nacionales entre los estados componentes, de la región. Costa Rica en el campo educacional posee índices incluso más altos que los países mejor dotados de América Latina.
- * La región tuvo un importante crecimiento económico y desarrollo de infraestructura en el cuarto de siglo que va de 1950 a

76. Estas ideas fueron previamente expuestas en el documento de la reunión organizada por FLACSO "Nuevas formas de cooperación Europa Centroamérica", San José: Imprenta Nacional, 1985.

1975, (con un promedio anual del 5.2% en tres quinquenios). Incluso se desarrollaron importantes experiencias de integración regional: el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

* Los efectos de este crecimiento económico no se reflejaron en el bienestar del conjunto de la población. Fue un desarrollo no sólo no equitativo sino antinacional. Se concentró la riqueza en pocas manos, creciendo la pobreza en términos absolutos y relativos.

* Se desarrollaron hábitos de consumo imitativos, como producto de las fáciles comunicaciones con culturas industrializadas y la creciente urbanización.

* El mantenimiento de esta estructura distributiva requirió de sistemas políticos autoritarios, generándose la base para una fuerte inquietud política y una constante inestabilidad.

* Los problemas derivados de las relaciones económicas internacionales agudizaron el problema. En este sentido basta con señalar: la caída de los precios de los principales productos de exportación (productos de agricultura tropical), el cierre de mercados o la imposición de rígidas cuotas, el alza en el precio del petróleo, de los insumos y materias primas importadas, y el creciente peso del servicio de la deuda externa.

* Las tensiones internas llevan a una creciente polarización al no existir un sistema político capaz de recoger y solucionar las demandas; se pone en cuestión todo el sistema de dominación.

Estos factores estructurales no afectaron en igual forma a los distintos Estados, es más, se produjeron como consecuencia una heterogeneidad tanto política como económica. La excepción más notable a este respecto es la de Costa Rica. Una vez desatada la crisis, los procesos de transnacionalización política, y la búsqueda de apoyos (a favor o en contra de los distintos proyectos) sacaron los conflictos del ámbito estrictamente local para ubicarlos en una perspectiva regional primero, y luego en la internacional.

B. El Desarrollo de la Crisis

Se puede señalar que la crisis ha tenido cuatro períodos diferenciados en los que se han ido combinando los factores originales y factores nuevos: i) la crisis estructural, hasta 1975; ii) el desencadenamiento de la crisis, 1975/1979; iii) inestabilidad generalizada, 1979/1985; iv) profundización de la crisis y búsqueda de soluciones; v) Esquipulas II: fase

de negociación centroamericana, a partir del 7 de agosto de 1987⁷⁷. Muy brevemente, nos referimos a los tres primeros períodos para detenernos con más detalle en los dos últimos, que a nuestro juicio son las claves para comprender el posible desarrollo futuro de la región.

1. *La crisis estructural (hasta 1975).*

Es el largo período histórico en el que se gestaron las grandes contradicciones de las distintas sociedades centroamericanas, en especial en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Es el período en el cual se enraizan las dictaduras en la región⁷⁸, algunas de las cuales están vinculadas directamente con la ocupación norteamericana y la creación de cuerpos militares más permanentes (las "Guardias Nacionales"). El empuje democrático posterior a la Segunda Guerra Mundial no llegó a las tierras centroamericanas. Los años sesenta fueron de avances y crecimiento económico, que fueron captados por la burguesía terrateniente. Sin embargo, este crecimiento produjo fisuras en la alianza entre oligarcas y militares, quienes buscaron también una cuota de participación económica, llegando al caso extremo de Somoza en donde no había diferencia entre lo público y lo privado. Este fue un período de ausencia del movimiento popular así como uno en donde la búsqueda de legitimidad no aparecía como necesaria. Cuando se daban elecciones y las perdía el Gobierno se realizaba el fraude o se daba un golpe de estado⁷⁹.

A este período correspondió una política norteamericana que cambió crecientemente los postulados de la democracia por los de la Guerra Fría y en donde todo intento democrático y reformista fue asociado al "peligro comunista". A ello contribuyeron empresas que como la United Fruit Company ocuparon este argumento de política estatal en beneficio privado⁸⁰. Esta perspectiva se acentuó con el advenimiento de la revolución cubana.

Este conjunto de factores se fue acumulando; a él se le unió la crisis económica internacional de mediados de los años 70 con lo que el

77. La periodización desarrollada se originó en el trabajo de Torres Rivas, pero éste consideraba solamente los tres períodos iniciales. Véase Edelberto Torres-Rivas, "Los factores de la crisis y la inestabilidad en Centroamérica", ponencia (mimeo), México: 1985.

78. Luis Maira, "El autoritarismo en Centroamérica: una mirada desde la historia y la teoría política latinoamericana", ponencia (mimeo), San José, 1984.

79. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, seminario internacional "Las elecciones y la democracia en Centroamérica", San José, 1983.

80. Jhon Mc Camant, "Reflexiones sobre el tema de la intervención. El caso de Guatemala", en *Opciones*, #5, enero-abril, Chile, 1985.

esquema de crecimiento se quebró y las diferencias entre los que tenían todo y los que nada poseían no sólo se hicieron evidentes sino que generaron las bases para la ruptura del "orden oligárquico militar". Una vez más el caso de Costa Rica constituye una excepción en el área.

2. *El desencadenamiento de la crisis. (1975/1979).*

Cuando los caminos de la oposición "legal" no solamente estaban cerrados sino que en muchos casos eran caminos al cementerio dada la violencia institucionalizada, la única alternativa fue la radicalización. El espacio político se cerró definitivamente y se abrió camino al "espacio militar". Dada la centralidad del Estado centroamericano, apuntada a lo largo de este trabajo, cualquier reivindicación económico-social, fue reprimida con igual fuerza que una acción militar. La rebelión se masificó y llegó a diferentes sectores de la población; las pequeñas organizaciones guerrilleras de los años 60 crecieron con rapidez y lograron aglutinar el conjunto de las reivindicaciones sectoriales de una demanda política: el fin del poder autoritario.

La represión se generalizó. Centroamérica, para esas fechas, ya era parte en la agenda internacional. La reivindicación panameña por recuperar la soberanía del Canal fue uno de los elementos claves en la política norteamericana del período. Conjuntamente con este tema, la Administración Carter trató de dar una salida a la creciente inestabilidad política en el área por medio de las "democracias resguardadas, restringidas o viables"⁸¹. Cabe destacar que la crisis regional al igual que la revolución cubana tomó por sorpresa a la Casa Blanca. Los proyectos de sustitución del autoritarismo por estas particulares formas de democracia llegaron demasiado tarde. Las soluciones con sello norteamericano no lograron el consenso en la OEA, y los países de Latinoamérica (Costa Rica, Venezuela, Panamá, México, Cuba, el Pacto Andino) buscaron una salida apoyando la rebelión contra Somoza.

En julio de 1979, triunfó la insurrección en Nicaragua y en octubre del mismo año, se produjo el golpe de Estado contra el General Carlos Humberto Romero en El Salvador. Estos dos hechos abrieron una nueva etapa en el desarrollo político regional, en donde las perspectivas de reforma y democratización constituyeron los elementos centrales.

Los factores económicos en este período no tuvieron una gravitación central, sino que fueron los factores políticos (incluidos sus componentes militares) tanto nacionales como internacionales los determinantes. En esta etapa, a diferencia de la primera, los factores internacionales comenzaron a cobrar cada vez más peso.

81. Luis Maira, *La política de Reagan, Op. cit.* :ii.

3. *Inestabilidad generalizada. (1979/1985).*

El triunfo revolucionario en Nicaragua y el incremento de poder de la guerrilla salvadoreña clausuraron las perspectivas de aplicación de la estrategia norteamericana de las democracias viables. Ya en las postrimerías de la Administración Carter se replanteó la política hacia la región y se definieron nuevas prioridades: evitar el triunfo revolucionario en El Salvador primero y aislar y hostigar a la revolución nicaragüense en segundo término. Esta estrategia política significó involucrar creciente y fuertemente a los países del área, en particular a Honduras y Costa Rica, en especial por su vecindad geográfica con Nicaragua.

El año 1980 marcó el punto de la regionalización del conflicto centroamericano. A partir de este momento, éste se agudizó y comenzó a cambiar, en forma creciente, su carácter. Ya no sólo se trataría de una problemática de origen social y económico nacional; adquiriendo un sesgo de carácter internacional en donde se imponen otros factores, tal es el caso del conflicto entre las superpotencias, que hace perder de vista los factores originarios. La llegada a la Casa Blanca de Ronald Reagan acentuó la retórica confrontación Este-Oeste, pero en lo fundamental mantuvo las prioridades de la administración anterior⁸². A su diseño de operación agregó un nuevo elemento: preparar un plan de contingencia en donde las fuerzas de despliegue rápido pudiesen ser un factor determinante para alcanzar los objetivos de la política exterior descritos anteriormente⁸³.

Para la aplicación de este diseño político se buscó la subordinación de todos los aliados tanto de la región como de fuera de ella. Fue este el período donde surgieron distintas fórmulas de concertación internacional que tuvieron como fin respaldar al gobierno de Duarte y aislar en el terreno diplomático a los sandinistas; expresión de estas políticas fueron la Comunidad Democrática Centroamericana y el Foro pro Paz y Democracia. Es interesante destacar que ambas iniciativas surgieron desde Costa Rica.

La invasión de Grenada fue un ejemplo concreto de la aplicación de un plan de contingencia en un caso de extrema crisis en la Cuenca del Caribe. Con esta acción, los EEUU fueron capaces de resolver, de manera inmediata y sin pagar un alto costo político, el efecto de demostración deseado en el área, y adicionalmente a ello, enviar un mensaje inequívoco al otro bloque y a sus simpatizantes regionales, e incluso a sus propios aliados latinoamericanos y europeos. Asimismo, en el plano doméstico, tal acción le deparó al Presidente Reagan una magnífica oportunidad para presentarse ante la opinión pública norteameri-

82. *Ibid.*

83. Lilia Bermúdez y Ricardo Córdova, *Op. cit.*

cana como un conductor capaz de alcanzar las metas que se había autoimpuesto durante la campaña electoral.

Entre las repercusiones regionales asociadas con la invasión se cuentan la reafirmación e incremento de la voluntad negociadora del Grupo de Contadora, cuyo documento de objetivos había precedido a la invasión en algunas semanas; el retiro de algunos asesores militares cubanos de Nicaragua y Surinam; y la proclamación de la neutralidad "perpetua y no armada" de Costa Rica realizada el 17 de noviembre de 1983.

Con respecto a este último acontecimiento, el cual alteró de manera significativa la actitud originalmente asumida tanto por los gobiernos del Presidente Carazo (con la Comunidad Democrática) y del Presidente Monge (con el Foro pro Paz), es importante destacar que tal proclamación se hizo frente a la creciente agresividad norteamericana en la región que fue percibida como el preludio a una posible militarización de Costa Rica o en todo caso, a un involucramiento del país en acciones bélicas contra Nicaragua. En este sentido, la neutralidad costarricense debe ser interpretada, más como una respuesta a la política norteamericana, que como una reacción a la política sandinista.

Una vez que la política norteamericana logró alcanzar los objetivos principales en El Salvador: evitar el triunfo revolucionario, fortalecer la capacidad militar de sus fuerzas armadas e iniciar un proceso de reformas, la atención se concentró en Nicaragua. Allí rápidamente se descartó la posibilidad de "cambios desde el interior" a partir de los sectores no sandinistas del gobierno, y se optó por la estrategia de desestabilización desde el exterior, a partir de la organización militar de la ex-guardia nacional somocista, la "contra".

Las nuevas características que fue asumiendo el conflicto en la región hicieron que éste se "desnacionalizara" progresivamente. Las luchas de origen social se transformaron en guerras civiles que amenazaban con desbordar las respectivas fronteras nacionales. La percepción de inestabilidad y crisis de dimensiones internacionales se fue generalizando y con ella, se incrementó la participación de los principales actores internacionales.

La guerra se estabilizó en Nicaragua y El Salvador con un alto costo humano y material, representado por los desplazamientos masivos de refugiados a través de las fronteras internacionales o desplazados al interior de cada Estado. Costa Rica, por ejemplo, ha señalado que uno de los mayores peligros para el país no sólo lo constituye la posibilidad de verse involucrado en la guerra, sino la "bomba demográfica" que se le va armando en su interior como resultado del flujo constante e indiscriminado de refugiados centroamericanos. La destrucción material de la infraestructura y del aparato productivo en los países que sufren guerras intestinas, imponen hoy una seria carga, que sumada a la crisis económica que afecta al conjunto de la región tendrá graves consecuencias en el futuro, aún alcanzándose la paz.

En esta etapa se buscaron diversas alternativas de paz, pero sólo una pareció abrirse camino: Contadora, iniciativa de mediación auspiciada por los países limítrofes del área centroamericana (Colombia, Panamá, México y Venezuela). Contadora no surgió sólo por tener estos países un interés genuino en la paz, sino, fundamentalmente, porque las características que fue asumiendo el conflicto podían afectar intereses nacionales vitales de cada uno de ellos⁸⁴. La mediación recogió el más amplio apoyo que pudiese pensarse en el sistema internacional; sin embargo, los problemas para avanzar se sucedieron uno tras otro. La iniciativa fue declarada "muerta" en varias oportunidades, pero logró abrirse nuevos espacios y entreabrir las posibilidades de la paz una y otra vez.

Contadora ha tenido una importancia fundamental al evitar la regionalización de la guerra aún cuando no ha logrado que la misma continúe su espiral ascendente, en cada uno de los escenarios locales. La importancia para la región latinoamericana de los efectos del conflicto centroamericano se hizo patente al constituirse el Grupo de Apoyo conformado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Ello reforzó los apoyos extra regionales; sin embargo, los problemas para la conclusión del Acta para la Paz y la Cooperación en Centroamérica no fueron resueltos⁸⁵.

A nuestro juicio, esta tercera etapa culminó en el año 1985, ya que allí los márgenes de acción de los actores internacionales fueron quedando reducidos a sus posibilidades reales de incidir en la búsqueda de una solución estable para la crisis regional centroamericana.

4. *Profundización de la crisis y búsqueda de soluciones. (1985-1987).*

La política norteamericana hacia la región logró en 1985, después de la reelección de Ronald Reagan, que la crisis tendiera a concentrarse en un sólo polo: Nicaragua. El resto de la región pasó a un segundo plano y las acciones sobre esos países y las que los mismos desarrollaron se vieron indudablemente condicionadas por esta realidad. De allí que en ése año se combinaran, a nuestro juicio, dos tendencias que reflejan la situación anterior: de una parte, el incremento de las manifestaciones del repunte hegemónico norteamericano; de otra, la creciente incapacidad de los actores regionales de contrastar individualmente dichas manifestaciones con una ampliación de sus márgenes de autonomía relativa.

84. C. Rico, "México, Estados Unidos y el impasse de Contadora, *Op. cit.*

85. Sobre el impasse de Contadora véase Francisco Rojas Aravena, *Cono Sur*, vol. 5, #2, abril-mayo, FLACSO-Chile, 1986.

Un mínimo recuento de las principales acciones desarrolladas por los diversos actores en la región muestran claramente las dos tendencias apuntadas.

El año 1985 fue, ante todo, el año del *impasse* de Contadora. La mediación no logró superar los obstáculos planteados por la crisis, sin embargo, no apareció ninguna alternativa real capaz de proponer soluciones alternativas o continuar a partir de lo avanzado.

La política norteamericana profundizó sus acciones de desestabilización por medio del apoyo abierto a la contrarrevolución en Nicaragua, y decretó el embargo comercial a ese país como parte de la estrategia de "guerra de desgaste". Dicha política presupuso una mayor presión sobre sus aliados tanto de la región como de fuera de ella, lo que debilitó aún más las alternativas de pacificación. En el plano doméstico norteamericano, este diseño, si bien logró abrirse camino como lo ejemplificó la aprobación de la "ayuda no letal" a la "contra" por US\$ 27 millones, generó un debate nacional sin precedentes en el Congreso norteamericano en donde, incluso, originalmente la iniciativa presidencial fue derrotada⁸⁶. Posteriormente, la administración logró restablecer el apoyo de inteligencia y en comunicaciones aprobándose en 1986, US\$ 100 millones.

Por su parte, en Nicaragua se incrementaron las percepciones de inseguridad, lo que conllevó la ampliación de los vínculos con los países del bloque socialista. También se reforzó el aparato militar y se tecnificó la lucha antiinsurgente mediante operaciones masivas y de despliegue rápido. En el plano doméstico, el gobierno nicaragüense renovó la vigencia del "estado de excepción", y recrudecieron los enfrentamientos con la Iglesia Católica y la oposición parlamentaria.

Este proceso de endurecimiento de posiciones en Washington y Managua, fue acompañado de una retórica cada vez más intransigente en ambas capitales, la cual agudizó la percepción creciente de inseguridad regional e incluso internacional. En forma paralela a este proceso de endurecimiento, se realizaron elecciones en Honduras y Guatemala que generaron amplias expectativas, particularmente en este último país, pero que por otro lado ratificaron la focalización de la crisis en Nicaragua.

La culminación de esta etapa en la que se concentraron una serie de hechos de primera importancia (las elecciones parlamentarias norteamericanas y la recuperación de los demócratas en ellas, el caso Irán-contras, y la presentación del Plan Arias el 15 de febrero de 1987) es analizada en el *post scriptum* de este trabajo, que originalmente fue concluido en mayo de 1986.

86. Francisco Rojas Aravena, "Centroamérica entre Estados Unidos y Contadora", en *América Latina Internacional*, vol. 2, #5, FLACSO-Buenos Aires, setiembre 1985.

5. *Esquipulas II: fase de negociación centroamericana. (A partir del 7 de agosto de 1987).*

El Plan de Paz suscrito por los Presidentes del área centroamericana en la reunión de Guatemala el 7 de agosto de 1987 cambió la dinámica de la crisis regional aun cuando, en un sentido estricto, "todo cambió sin cambiar nada".

Con la suscripción de los compromisos de "Esquipulas II" Centroamérica mostró su voluntad de paz y posiblemente desvió el curso de su historia, al hacer una opción contundente por la paz más allá de la influencia de actores y fuerzas políticas extra regionales.

La evolución del cumplimiento de los compromisos, los intereses de los actores involucrados y las perspectivas hacia el futuro son descritas en la tercera parte de este trabajo.

C. La transnacionalización

Una de las principales características del sistema internacional actual, dada la revolución tecnológica y la concepción de la "aldea planetaria" señalada por McLuhan, es que tienden a existir conductas vinculantes. Por ello, un foco de tensión -una crisis- en un punto del Planeta tiene repercusiones más o menos directas con lo que ocurre en otras partes. Eso sucede también con las acciones, intereses y objetivos internacionales de los principales actores, en particular los de las superpotencias.

Esta situación produce una serie de paradojas: la primera de ellas es que en el sistema internacional y desde el punto de vista formal, todos los actores son igualmente autónomos. Existe una igualdad jurídica, pero la misma esconde las diferencias de poder relativo de cada uno de los actores. Son precisamente estas diferencias de poder las que producirán las asimetrías y las diferencias en la capacidad autónoma de actores. La segunda es que, dadas las múltiples relaciones que se establecen en el sistema internacional, se produce un conjunto de relaciones de interdependencia, lo que denotaría cierta igualdad en la capacidad de acción; sin embargo, esta interdependencia entre actores con desiguales capacidades es lo que acentúa las asimetrías del propio sistema y los diversos grados de autonomía relativa. Con ello, la jerarquización internacional tiende a mantenerse y perdurar sobre todo para los países de menor tamaño y desarrollo relativo.

La red de intereses recíprocos que se establezca y la aplicación de los recursos de dominación⁸⁷, es la que condicionará la base del poder propio o autónomo. Las redes de intereses establecidas por los países centroamericanos se han incrementado en épocas recientes. No fue

87. Guillermo O'Donnell, *Dependencias y autonomía*, Argentina: Amorrortu, 1973, p.21.

sino hacia la década de los años setenta cuando efectivamente se comenzaron a universalizar las relaciones políticas, económicas y culturales, cuestión que no fue homogénea ni igual en los distintos Estados que conforman la región. El gran salto provino de la propia crisis. Todo este proceso de cambios fue acelerado por lo que se ha denominado la "transnacionalización" económica, política y cultural.

Estos procesos de transnacionalización, o de desprovincialización, han tenido un doble efecto contradictorio; por una parte, han aumentado el poder relativo de ciertas fuerzas sociales, posibilitándoles el alcanzar determinadas metas y objetivos nacionales e internacionales; pero, por otro, también han erosionado sus bases nacionales de poder. Esta presencia internacional se va transformando en un elemento de vital importancia local, sin el cual muchos proyectos políticos nacionales no se podrían realizar. La distinción entre la esfera pública y privada tiende a desdibujarse, tanto en las relaciones internas como en las externas, lo que es de vital importancia en las relaciones internacionales⁸⁸.

Fue en un contexto caracterizado por la pérdida de hegemonía de la potencia dominante y de ascenso de las potencias regionales, que este proceso de transnacionalización se aceleró. De allí la importancia que adquirieron en el período de desencadenamiento de la crisis centroamericana (1975/1979) los nuevos actores en la región. Estos buscan mantener sus objetivos e intereses en los períodos siguientes con diversa fuerza y poder.

Sin embargo, una vez desencadenada la crisis y cuando la misma adquirió una importancia singular para la potencia hegemónica, los márgenes de acción de los diversos actores internacionales fueron reajustados. El ascenso de Ronald Reagan a una segunda administración y el avance logrado en el cumplimiento de sus objetivos, mutó los márgenes de acción de los otros actores. De hecho, el reajuste hegemónico norteamericano produjo un reordenamiento global⁸⁹.

El reordenamiento impulsado por la administración norteamericana, tiene como objetivo devolver a los Estados Unidos su papel hegemónico como organizador político preponderante en Occidente y se enfrenta a una tendencia contraria surgida desde sus aliados, incluidos los latinoamericanos. En los últimos años y por diversas circunstancias se produjeron convergencias que indican cierta "latinoamericanización" de determinados problemas. La crisis cen-

88. Luciano Tomassini, "El proceso de transnacionalización y las relaciones externas de los países latinoamericanos", en L. Tomassini (comp.), *Transnacionalización y desarrollo nacional en América Latina*, Argentina: GEL, 1984, p.35.

89. Sobre la permanencia o no del repunte hegemónico norteamericano gira mucha de la discusión académica de los especialistas, como ha sido evidenciado en las últimas reuniones del RIAL, el "Latin American Studies Association" y el Instituto de Relaciones Europa-América Latina (IRELA).

troamericana es uno de ellos. Así también, la presencia de actores "extraregionales", stricto sensu, es muy difícil no sólo de evitar sino de retraer al nivel de las décadas pasadas.

En síntesis, después de un período de multipolaridad en el nivel de las relaciones entre los principales actores internacionales, se ha pasado a un realineamiento de los bloques. Esto posee fatales consecuencias para los países más pequeños, sobre todo para los que están ubicados en las regiones fronterizas con las superpotencias o en las áreas definidas como de valor estratégico para éstas. Este realineamiento, que tiene su base en la búsqueda de una mayor subordinación a los super poderes, no sólo afecta a los estados más pequeños sino también a las potencias intermedias, pues, se busca que éstas resindan de los espacios ganados en sus respectivas áreas de influencia.

El reajuste hegemónico y el consiguiente reforzamiento de la política de bloques están produciendo un nuevo e importante viraje en las relaciones internacionales, lo que posee singular importancia para áreas como la centroamericana. Saber si esto tendrá permanencia o si sólo es un fenómeno coyuntural, es una cuestión de la mayor importancia política, ya que el peso de una determinada región y los márgenes de acción de sus actores estatales estará dado en relación directa con la fuerza y profundidad de este cambio.

La discusión académica más reciente en América Latina, plantea que ha habido un proceso de reajuste en el poder global de los Estados Unidos, considerándose que el paso a un nuevo período de "hegemonía mundial" no está asegurado aún. A pesar de esto, la conclusión que surge de nuestro trabajo es que esta discusión puede no tener mayor reelevancia para el caso centroamericano, ya que en esta área difícilmente los EEUU han dejado de ejercer su hegemonía⁹⁰.

El análisis de las relaciones internacionales contemporáneas hace necesario distinguir distintas áreas del hemisferio en donde la fuerza y la hegemonía de los Estados Unidos se expresa con diferente magnitud. Esto significa que el concepto de "región latinoamericana" ha dejado de tener su pretérita significación⁹¹. El peso diferenciado de la hegemonía y poder norteamericano en la Cuenca del Caribe y Sur América se ha ido haciendo cada vez más evidente. Ello ha puesto de relieve la necesidad de buscar nuevos intereses concretos que permitan vincular de manera más estrecha a América Latina, para recuperar el sentido político de "lo latinoamericano".

90. Luis Maira, *¿Una nueva era de hegemonía norteamericana?*, Buenos Aires: Anuario RIAL, Editorial GEL, 1985.

91. El concepto de diferenciación de la América Latina del Norte y del Sur como elemento académico fundamental en cualquier análisis actual y en este sentido, que superó el "latinoamericanismo vulgar", fue desarrollado por Carlos Rico durante la reunión del RIAL de México, 1984.

En Centroamérica, la búsqueda de mayores espacios de negociación en el contexto de una hegemonía incrementada, ha dado como resultado el establecimiento de vínculos que apuntan hacia la consolidación de relaciones de aliados, no de súbditos de la potencia.

D. Los actores internacionales en la crisis.

Cuando nos referimos a los "actores" estamos destacando a entes capaces de desarrollar políticas, es decir realizar acciones en relación con otros entes, en la perspectiva de alcanzar determinadas metas u objetivos que tienen como elemento básico el poder, expresado en sus más distintas formas económico, político, militar, etc.) En general, en las relaciones internacionales había primado una concepción estado-céntrica de actor, con un fuerte fundamento jurídico; sin embargo, dado el conjunto de relaciones en las que se ven involucrados los diversos entes (no necesariamente estatales) en el mundo, el concepto de "actor" se ha ido ampliando.

Hoy día, no solamente los Estados desempeñan funciones en el sistema internacional sino que otros actores pueden superarlos en capacidad potencial y poder real. Básicamente, nos referimos en primer término a las organizaciones intergubernamentales y a las organizaciones no gubernamentales (o fuerzas transnacionales). Estas últimas pueden basar su poder en elementos de carácter político, económico, cultural o ideológico.

Las características de poder de los distintos actores pueden variar grandemente aún dentro de una misma clase. No todos los Estados son iguales en cuanto a poder, como tampoco lo son las organizaciones de carácter intergubernamental y no gubernamental. Siendo ello así, es aún mucho más difícil establecer relaciones de poder entre los distintos entes; por ello las relaciones que establezcan deberán ser analizadas en cada caso particular.

En un área como la centroamericana se debe destacar que los actores estatales se ubican en la categoría de Estados pequeños, es decir son Estados que por sus potencialidades de poder no pueden desarrollar roles determinantes en el sistema internacional. Más aún, para poder mantener su "estabilidad" deben, permanentemente, reafirmar su soberanía.

Dadas las relaciones con los otros actores involucrados en esta área geográfica, los pesos relativos de poder son variables pero a la vez, siendo el sistema internacional un sistema eminentemente estatal, el conjunto de políticas desarrolladas por los actores terminarán teniendo un referente de política estatal.

Al inicio de la postguerra, en el área centroamericana, el único actor externo significativo fueron los Estados Unidos. Los lazos y las vinculaciones tanto económicas como militares establecidas, eran de tal naturaleza que aún el proceso de la distensión fue reducido. Solo Costa

Rica pudo acoplarse al mismo y estableció relaciones con los países de Europa Oriental⁹²; en el resto de los países del área las relaciones privilegiadas fueron las desarrolladas con los EE.UU.

Los intereses que vinculan a la región y a la potencia hegemónica tienen un fuerte contenido político. En otros aspectos, como los económicos y culturales, su importancia va a depender de la óptica desde la cual se mire la relación. Los intereses económicos norteamericanos en la zona son muy limitados si se los compara con otras áreas de Latinoamérica; sin embargo, para los países centroamericanos, sus vínculos económicos con los EE.UU. son de vital importancia.

La preocupación principal de los EE.UU. en la región fue y es evitar la presencia de otros actores externos, que pudiesen interferir en un área que se ubica en un espacio geopolítico más amplio: la Cuenca del Caribe. La particular importancia de este espacio en términos estratégicos lleva a un diseño político que busca como objetivo primordial evitar la "expansión comunista" o toda forma de acción y proyecto político que se percibiese como asociado a esta conceptualización. Ello reafirma la política de bloques y la búsqueda de hegemonía y de poder incontestado en América Latina, en general, y en la Cuenca del Caribe, en particular.

Sobre la base de esta premisa, reforzada por las lecturas más tradicionales de la política de poder, todo hecho social es analizado bajo un "prisma": la injerencia del otro bloque. El conjunto de los problemas, las situaciones sociales nacionales, las relaciones horizontales entre los países de la región y sus vínculos con el sistema internacional son vistas desde la perspectiva y en función de la lucha por el poder mundial con el otro bloque. En este sentido, debe recordarse que, en la experiencia del Sudeste Asiático, el nacionalismo fue interpretado como el caballo de batalla del comunismo.

Según esta lectura, muchos procesos nacionales que buscaron aumentar sus márgenes de autonomía en distintas esferas fueron combatidos por la potencia hegemónica como algo peligroso. Los cursos de acción por ella seguidos y la aplicación de los recursos de poder y de dominación buscaron, no solo neutralizarlos, sino eliminarlos.

Es así como, pese a la estabilidad general del área, se recurrió a la intervención para controlar aquellas experiencias nacionalistas que fueron interpretadas como avance del comunismo. La intervención en Guatemala respondió a esta situación. Así también, y con base en el mismo argumento, se apoyó a dictaduras militares que, finalmente terminaron siendo fuentes básicas de inestabilidad y crisis.

Por lo tanto, la presencia hegemónica no sólo fue omnipresente en las más variadas áreas del quehacer social, sino que se hizo patente en

92. Francisco Rojas Aravena, "Las vinculaciones diplomáticas, económicas y culturales entre Costa Rica y la URSS: un bajo perfil", en Augusto Varas (ed.), *América Latina y la URSS: una nueva relación*. Buenos Aires: GEL, 1987.

forma de intervención militar directa, cada vez que su lectura de los acontecimientos mostraba signos de cambio. La lectura de esas situaciones siempre se hacía a partir del "prisma del comunismo". De allí que la participación internacional de los países del área fuese restringida e incluso, pudiéramos decir, intermediada por la política norteamericana.

Este tipo de acercamiento al sistema internacional ha sido el favorito de la potencia hegemónica. Le permitió tener un fuerte peso en las decisiones de política internacional de los diversos países del área y un sólido respaldo en los organismos multilaterales para su política. Estos desarrollos respondían a los lineamientos generales de relación con América Latina, definidos por la élite norteamericana en los períodos de F.D. Roosevelt y H. Truman. El diseño básico era una relación regional enmarcada en la OEA y el TIAR y un desarrollo bilateral de acuerdo a las necesidades de cada caso. El amplio respaldo de los países de Centroamérica reforzaba esta política⁹³.

Sin embargo, a fines de la década de los 70 esta situación había cambiado drásticamente. Diversos actores participaban en los procesos políticos, económicos y culturales del área. Se trataba de actores muy diversos tanto gubernamentales como no gubernamentales y con un poder disperso.

¿Qué fue lo que cambió para que se produjese este nuevo fenómeno? Pueden ser apuntados diversos elementos, pero uno nos parece clave: la pérdida de hegemonía global de los EE.UU⁹⁴. Esta, aún siendo relativa en el área, posibilitó que fuerzas sociales autóctonas apelaran al sistema internacional como forma de impulsar determinadas reivindicaciones, las que tenían tanto un carácter nacional como uno internacional. Tal como hemos señalado, en el proceso de desprovincialización de la región, la distinción de lo público y lo privado es difícil, lo que se ve reforzado por la forma de ejercer el poder donde la centralidad del Estado es el elemento clave⁹⁵. De allí que en un campo como el de la política exterior, estos apoyos externos sean básicos para impulsar determinados proyectos estatales o bien para deslegitimarlos y desarticularlos.

La transnacionalización del estado y la dependencia compleja, como se ha señalado en otro trabajo⁹⁶, van más allá de las relaciones for-

93. Luis Maira, conferencia sobre el desarrollo de la política norteamericana, Costa Rica: FLACSO, 1986.

94. Abraham Lowenthal, "Ronald Reagan y Latinoamérica: enfrentamiento con la hegemonía declinante", en *Foro Internacional*, vol. XXIV, julio-setiembre 1983, México: Colegio de México, p. 21-49.

95. Edelberto Torres-Rivas, "Estado, democracia y crisis", Costa Rica: ICADIS, (mimeo), 1985.

96. Jorge Neft y Francisco Rojas Aravena, "Dependencia compleja y transnacionalización del Estado en América Latina", en *Relaciones Internacionales*, #8-9, Heredia: EUNA, segundo/tercer trimestre 1984.

males de los gobiernos; ella posibilitó la vinculación de diversas y variadas fuerzas sociales - no solo las élites tradicionales representadas principalmente por terratenientes, militares y sectores religiosos - con el sistema internacional. Este proceso ha creado situaciones contradictorias ya que, si bien ha acentuado por una parte la vinculación (y la dependencia) de determinados sectores como los militares y la tecnocracia con el centro hegemónico, también tiende a romper los inflexibles marcos de la Guerra Fría. Estos nuevos vínculos internacionales son "permitidos", lo que conjuntamente con la ruptura del monopolio de la comunicación exterior posibilitan a los países del área a hacer un reajuste en sus vinculaciones internacionales. Estos reajustes pueden apuntar en un doble sentido, por un lado pueden aumentar su dependencia o bien, por otro, pueden abrir espacios de autonomía.

Los cambios ocurridos en los Estados centroamericanos como producto de la modernización están asociados a este proceso. Nuevas fuerzas sociales vinculadas al aparato del Estado, a los procesos de importación y exportación, a la burocratización y tecnificación profesional tanto civil como militar, pueden plantear su desarrollo y legitimidad local a partir de sus vínculos internacionales. Esta situación generará nuevos circuitos de comunicación y vinculación. Las relaciones con el sistema internacional se dinamizan y se hacen más complejas. Estas, dadas las nuevas características que asumen, no pueden ser explicadas a partir del concepto de "interés nacional" *per se*, ni de una estricta racionalidad económica, sino más bien a partir de los intereses políticos sectoriales representados en función de una política de búsqueda de poder: alcanzar el poder del Estado.

Como se ha señalado, esta búsqueda de poder fue en muchos de los casos contradictoria y opuesta a la élite que controlaba el Estado; su ascenso requería no solo la acumulación de poder nacional sino también internacional. Estos apoyos internacionales adquieren una importancia vital, ya que la política norteamericana en la región deja de ser "variable externa" para transformarse en un "factor interno"⁹⁷. Esto refuerza la ligazón entre la vulnerabilidad externa y la legitimidad interna en un sistema político penetrado. El resultado básico es que entes ajenos a las sociedades nacionales inciden directamente en su sistema político, ya no como parte de un proceso directo de "intervención", sino como producto de la acción mancomunada de grupos internos y externos a la sociedad en cuestión.

En el área centroamericana, la acción norteamericana fue y es decisiva; pero hoy, nuevos actores nacionales e internacionales cumplen roles similares. En este sentido, pueden señalarse actores tales como: las principales corrientes ideológicas y políticas del mundo organizadas en "internacionales", las organizaciones intergubernamentales y los di-

97. Mario Solórzano, "Guatemala: entre el autoritarismo y la democracia", en *Relaciones Internacionales*, #10, Heredia: EUNA, primer trimestre 1985.

versos actores estatales con intereses en el área. A ello hay que sumar la acción concertada de estos actores en organismos creados ad hoc.

E. Las internacionales políticas.

Bajo esta denominación ubicamos a tres corrientes ideológicas internacionales que inciden en el proceso regional. Ellas son la Internacional Comunista, la Internacional Socialista y la Internacional Demócrata Cristiana.

1. *La Internacional Comunista.*⁹⁸

La Internacional Comunista (IC) es el movimiento político internacional más antiguo en el área. Sus orígenes se remontan a las primeras décadas de este siglo. El influjo de la revolución mexicana también contribuyó considerablemente en su desarrollo. En la década de los 30, la Internacional Comunista llegó a tener una gran importancia en el desarrollo de las organizaciones obreras en algunos países de la región, particularmente en los enclaves bananeros.

Aunque en la mayoría de los casos las acciones de la Internacional Comunista fueron duramente reprimidas, lo que obligó a sus militantes a replegarse a la clandestinidad, las respuestas ante la organización proletaria variaron según los países. Analizada desde una perspectiva histórica, la estrategia comunista en Centroamérica privilegió el apoyo a los movimientos revolucionarios de El Salvador y Nicaragua. En El Salvador, por ejemplo, como lo han demostrado los estudios de Anderson y Cerdas⁹⁹, la Internacional planteó una estrategia insurreccional que fue reprimida con inusitada violencia por el régimen militar de ese país. En Nicaragua, por el contrario, se buscó la incorporación de los postulados de la Internacional al movimiento liderado por Sandino, lo que resultó infructuoso por la oposición de éste.

Costa Rica fue el único país de la región en donde la Internacional Comunista, manteniendo un bajo perfil como movimiento internacional, logró alcanzar objetivos políticos más importantes si se considera que el Partido Comunista efectivamente cogobernó durante el período 1942-1948. Esto fue posible por la conjunción de diferentes factores: a) el tipo de desarrollo del Partido, cuya implantación superó

98. Técnicamente, la "Internacional Comunista" no existe como tal. Pese a ello adoptamos el concepto pues resulta útil para el análisis político de la región centroamericana.

99. Thomas Anderson, *El Salvador 1932*, San José: EDUCA, 1972. También Rodolfo Cerdas, "Sandino, EL APRA y la Internacional Comunista", "Farabundo Martí, la Internacional Comunista y la Insurrección Salvadoreña de 1932", en *Revista del CIAPA*, #4, 1979 Y #7, 1982.

el ámbito social y geográfico del enclave bananero (siendo éste, no obstante, su principal apoyo) al incorporar a sectores intelectuales, artesanales y de pequeña y mediana burguesía. b) La favorable coyuntura interna, donde el pensamiento reformista había venido ganando cada vez más simpatizantes y espacio político. c) La elección del Dr. Rafael Angel Calderón Guardia, quien impulsó la reforma social a contrapelo de los intereses de la oligarquía costarricense. d) El contexto internacional, derivado de la entrada de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial como aliado de la Unión Soviética, que hizo "aceptables" las alianzas que incluían a los partidos comunistas. e) La política de alianzas del comunismo costarricense, que lo llevó a participar en un frente más amplio que el definido por la orientación internacional en la estrategia de "frentes populares". En Costa Rica incluso, esto significó una alianza con el Partido Republicano y la Iglesia Católica¹⁰⁰.

El sexenio 1942-48 fue el período de mayor crecimiento del comunismo en Costa Rica sin embargo tuvo un corte abrupto: la guerra civil de 1948. La creciente oposición de la oligarquía a las reformas sociales, la represión gubernamental contra la oposición y, fundamentalmente, el fraude electoral del año 1948 que buscó mantener en el poder a la coalición de Gobierno, terminaron por producir una guerra civil. De la misma se derivaron dos consecuencias principales: el ascenso del Partido Liberación Nacional como partido hegemónico en la sociedad costarricense, y el ostracismo del Partido Comunista en Costa Rica¹⁰¹.

En Guatemala, el comunismo apoyó a las fuerzas nacionalistas a lo largo del período 1944-1954¹⁰², pero a diferencia de Costa Rica, su participación efectiva en los gobiernos reformistas de Arévalo y Arbenz fue mínima. Sin embargo, el "factor comunista" fue el elemento determinante, al menos en el discurso y la justificación pública, en el derrocamiento del gobierno de Arbenz, cuyas relaciones con los Estados Unidos se habían vuelto conflictivas con la puesta en marcha de las medidas nacionalistas¹⁰³. Una vez derrocado Arbenz, el comunismo

100. Hay gran cantidad de material bibliográfico sobre este período. Un recuento bastante exhaustivo se encuentra en *Para entender Centroamérica. Resumen bibliográfico 1960-1984*, San José: ICADIS, 1985. Sobre el tema específico, véase por ejemplo a John Patrick Bell, *Guerra Civil en Costa Rica*, 1978; Oscar Aguilar Bulgarelli, *La Constitución de 1949*, 1975; Jorge Mario Salazar, *Costa Rica, política y reforma*, 1982; Manuel Mora, *Discursos*, 1980; José Luis Vega Carballo, *Hacia una interpretación del desarrollo costarricense*, 1980.

101. Carlos Araya Pochet, *Liberación Nacional en la historia política de Costa Rica (1940-1980)*, San José, 1982.

102. Cole Blasier, *The Giant's Rival. The USSR and Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1983.

103. Sobre los eventos de 1954, véanse también Stephen Schlesinger y Stephen Kinzer, *Bitter Fruit*, 1982; y Richard Immerman, *The CIA in Guatemala*, 1982.

— guatemalteco fue duramente reprimido; buscó desarrollarse en la clandestinidad pero, aún hoy día, no ha alcanzado una significación política relevante.

Durante la década de 1960, el anticomunismo pasó a ser el "signo de los tiempos" en la región. Baste recordar que acciones punitivas emprendidas por los Estados Unidos contra la revolución cubana salieron desde tierra centroamericana. No obstante esta situación y el apoyo otorgado por el comunismo centroamericano a la revolución cubana, los partidos comunistas del área se distanciaron de la estrategia guerrillera impulsada por la Tricontinental. Ello explica, en parte, el distanciamiento de los partidos comunistas de los nuevos movimientos insurreccionales y guerrilleros del área¹⁰⁴.

A raíz del triunfo de la revolución sandinista se ha replanteado la relación entre el comunismo internacional y los partidos centroamericanos, e incluso podríamos decir del conjunto de la región latinoamericana. Se produjo una importante discusión teórica en la cual se revalorizó el papel de la "vía armada" como forma de alcanzar el poder.

Diversos fenómenos en la Cuenca del Caribe durante los últimos treinta años han colocado a la Internacional Comunista en un primer plano regional, entre ellos se destacan la presencia de Cuba en el Caribe con una activa política internacional tanto intra como extra regional¹⁰⁵; el desarrollo de la revolución sandinista y de sus vínculos con la Unión Soviética y el bloque socialista, sumado a la fuerza de la guerrilla salvadoreña y a la percepción de Washington de que todos estos fenómenos tienen su origen en la existencia de una auténtica con-fabulación del comunismo internacional liderado por Moscú.

La presencia de la Internacional Comunista en la génesis de la crisis actual en Centroamérica ha sido, en términos absolutos, poco importante. Sin embargo, el desarrollo de la crisis, en particular la política norteamericana hacia Nicaragua y los vínculos militares de ésta con los países socialistas, obliga a preguntarse cuál irá a ser el compromiso definitivo del bloque socialista en los acontecimientos regionales. Si se analizan las relaciones históricas de la U.R.S.S. con los Estados Unidos, la regla básica ha sido la impermeabilidad de los bloques¹⁰⁶, es decir, ambas superpotencias han aceptado como principio el no inmiscuirse de manera determinante en las áreas de influencia directa de cada cual. Todo parece indicar que más allá del apoyo militar

104. Los partidos comunistas en Centroamérica no aceptaron fácilmente las tesis insurreccionales. De hecho en Nicaragua no fue su política, y en El Salvador se incorporaron cuando la guerrilla ya se encontraba bastante asentada y había aumentado la represión gubernamental.

105. Carmelo Mesa-Lago y June S. Belkin (comps), *Cuba en Africa*, México: Kosmos, 1984.

106. Juan Carlos Puig, *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Argentina: GEL, 1984, Introducción.

para combatir a la contrarrevolución en Nicaragua, la U.R.S.S. no tiene intenciones de propiciar vínculos de carácter estratégico en la región.

Esta afirmación es cierta incluso para Cuba, cuyos vínculos estratégicos con la U.R.S.S. son innegables, ya que "los Estados Unidos han logrado cercenar la posibilidad de que la U.R.S.S. utilice a Cuba como base militar que lo pudiese colocar en peligro directo. En 1962, la U.R.S.S. concordó retirar las armas estratégicas de Cuba. En 1970, los soviéticos aceptaron no utilizar los puertos cubanos como bases para los operativos estratégicos de su armada. En 1979, decidieron que en el futuro no introducirían tropas de combate a Cuba y confirmaron que los actuales efectivos militares en ese país estaban allí para fines de adiestramiento"¹⁰⁷.

Incluso si se analizan las posibilidades de cooperación estrictamente económica de los países del CAME, en particular de la U.R.S.S., con Nicaragua, no es previsible una ayuda equivalente a la otorgada a Cuba, dados los planes de desarrollo nacional de los países de Europa Oriental y, más recientemente, la nueva política del Glastnost propiciada por el Secretario General Gorbachov.

2. *La Internacional Socialista.*¹⁰⁸

La presencia de la Internacional Socialista (IS) en América Latina es relativamente reciente. No fue sino en 1955 que se creó un secretariado para América Latina con sede en Montevideo, sin embargo ello no significó un cambio sustancial en la línea fundamentalmente eurocéntrica de la IS, cuya "internacionalización" es un fenómeno de la década de los años 1970.

Si bien la IS extendió sus contactos hacia el conjunto de los países del Tercer Mundo, América Latina ha sido la región donde ha tenido más éxito, no sólo en el desarrollo de los vínculos con partidos políticos afines, muchos de los cuales han sido o son gobiernos en la región. 1970 es el año generalmente aceptado como el del inicio de la "ofensiva" de la IS en América Latina. Una década después aparecen

107. Consejo Atlántico sobre la Cuenca del Caribe, *Intereses Occidentales y la política de Estados Unidos en el Caribe*, Argentina: GEL, 1985.

108. Gregorio Selser, "La presencia de la Internacional Socialista en América Latina y el Caribe", en *Centroamérica: crisis y política internacional*, México: CECADE-CIDE, 1982. Isabel Allende, *La Internacional Socialista en América Latina*, Chile: ILET, 1983; Alberto Van Klaveren, "Variables externas en los procesos de democratización en América Latina", en *Contribuciones*, #3, julio-setiembre 1984; Donald Castillo Rivas (comp), *Centroamérica más allá de la crisis*, México: Colegio de México, 1983; Wolf Grabendorff y Riordan Roett (comps), *América Latina, Europa Occidental y Estados Unidos, ¿un nuevo triángulo Atlántico?*, Argentina: GEL, 1984, Hugo Assman (ed), *El juego de los reformismos frente a la revolución centroamericana*, San José: DEI, 1981.

afiliados a la IS once partidos latinoamericanos como miembros plenos, tres de ellos de la región centroamericana, el Partido Liberación Nacional de Costa Rica (PLN), el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) de El Salvador y el Partido Socialista Democrático (PSD) de Guatemala, además de cuatro con estatuto consultivo entre los cuales se encuentra el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) de Nicaragua.

En esta "ofensiva" de la IS, el Centro de Estudios Democráticos para América Latina (CEDAL) en Costa Rica jugó un rol muy importante como punto de encuentro y de formación de dirigentes socialdemócratas de la región. Asimismo, los socialdemócratas europeos y latinoamericanos realizaron varios encuentros, culminando en la "Conferencia de Dirigentes Políticos de Europa y América Latina en Pro de la Solidaridad Democrática Internacional", que se verificó en Caracas en 1976.

A partir de este momento, los temas latinoamericanos cobraron cada vez mayor relevancia en las reuniones, seminarios y congresos de la IS, haciéndola perder crecientemente su carácter eurocéntrico. Asimismo, tres latinoamericanos fueron designados Vicepresidentes de la organización y se creó un organismo de coordinación regional para América Latina y el Caribe.

El nombramiento de Willy Brandt como presidente de la Comisión Norte-Sur ratificó el nuevo interés de la IS por las cuestiones del Tercer Mundo, y en particular por América Latina.

Este interés se explica por diversas razones: a) durante los años 1970 la IS contó con la posibilidad de ampliar sus márgenes de acción política con respecto de los EE.UU, dada su crisis de hegemonía; b) el interés por aumentar los vínculos interdependientes con el Tercer Mundo, en especial con los mayores productores de materias primas; c) las transformaciones políticas que experimentaron durante esos años los países de la Europa Mediterránea (España, Portugal y Grecia) llevaron al poder a gobiernos socialistas; d) la ofensiva llevada a cabo por los países latinoamericanos en pro de un nuevo orden económico y político internacional; e) la adecuación de un discurso mas radical en política internacional que permitía conjuntamente denunciar la injusticia en el Tercer Mundo o mantener, en la esfera doméstica, políticas "atlantistas"; f) la misma heterogeneidad de la IS como organización facilitó las vinculaciones diversificadas en el Tercer Mundo, en donde fue posible establecer relaciones con gobiernos y grupos insurgentes.

En América Central, la IS ha operado con diversos grados de intensidad. De todos los países centroamericanos, Costa Rica es el que ha gozado de una relación más privilegiada con la IS. Desde los años 1960 ha desarrollado programas de capacitación en el país en donde, adicionalmente, funciona CEDAL. La hegemonía política del PLN en Costa Rica le ha permitido contar con una base sólida para el desarrollo de sus iniciativas regionales. En Guatemala, la socialdemocracia se vio

replumada con igual magnitud que el comunismo.

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES



FLACSO SEDE QUITO

BIBLIOTECA

El asesinato de los principales dirigentes socialdemócratas impidió la articulación de un movimiento capaz de participar efectivamente en el proceso político hasta en fechas muy recientes. En el caso salvadoreño, la vinculación principal de la IS se ha dado a través del MNR. Este movimiento participó en el golpe de 1979 y subsecuentemente en la primera Junta de Gobierno. Al no estabilizarse la situación política, la Junta cayó y los socialdemócratas se retiraron para constituir el Frente Democrático Revolucionario (FDR), vinculado al Frente "Farabundo Martí" de Liberación Nacional (FMLN). En Nicaragua, la IS participó activamente en la caída de Somoza proveyendo apoyo político y diplomático así como fondos para la resistencia sandinista. Una vez triunfante la revolución, la IS continuó apoyando al gobierno de Managua e incluso constituyó una "Comisión de Solidaridad con la Revolución Nicaragüense". La IS también buscó que los Estados europeos individualmente y como Comunidad, prestaran asistencia técnica y económica para la reconstrucción del país.

En Centroamérica, la presencia de la IS ha sido facilitada por la apelación que han realizado fuerzas locales a los socialdemócratas y socialistas de Europa. Estos llamados encontraron un importante eco, no solo por las razones apuntadas, sino porque las luchas nacionales de la región buscaron identificarse con aquéllas desarrolladas en contra de los resabios del fascismo europeo, principalmente contra las dictaduras de los países mediterráneos.

Las tesis básicas de la IS para la región parten del supuesto que la revolución no necesariamente debe ser marxista, que se pueden establecer distintos tipos de regímenes políticos dentro del marco Occidental, inclusive de naturaleza socialista. De allí que la política norteamericana de la Administración Reagan sea percibida como peligrosa por dos razones muy distintas: 1) que podría distraer recursos de la OTAN en caso de extrema crisis y 2) que las consecuencias en el largo plazo de una intervención militar unilateral de los EE.UU no serían un asunto exclusivamente norteamericano, por cuanto podría terminar involucrando a los aliados occidentales y elevando la tensión internacional en otros escenarios.

En este sentido y partiendo de los efectos de la distensión, la IS no pareciera estar dispuesta a renunciar a los espacios ganados en la región. La presencia europea se ha incrementado en la Cuenca del Caribe, en especial en el terreno comercial, pero han dejado a los EE.UU los problemas de seguridad¹⁰⁹.

La radicalización de la crisis regional ha hecho que la IS modifique algunos de los cursos de acción desarrollados en las fases iniciales. La revolución sandinista y la insurgencia salvadoreña fueron vistas como alternativas revolucionarias democráticas, no marxista leninistas, que podrían transformarse en experiencias viables para otros países de la región y aún de otros continentes.

109. Consejo Atlántico, *Op.cit.*

La intromisión creciente del conflicto Este-Oeste puso límites a esta percepción original. Si bien en la IS se condena la fuerte intromisión norteamericana y el apoyo del Gobierno de los EEUU a la contrarrevolución en Nicaragua, no se acepta que la respuesta sea la marxistización y la alianza con el bloque soviético. Expresiones recientes señalan la preocupación porque la revolución nicaragüense pudiese estar tomando ese camino. De allí que la alternativa desarrollada desde 1983 haya sido la de fomentar el desarrollo económico no discriminatorio y el apoyo a las soluciones políticas propiciadas por Contadora. Más recientemente, se ha expresado en el categórico apoyo brindado al Plan de Paz propuesto por el Presidente Oscar Arias de Costa Rica; así como en la realización de importantes gestiones en aras de superar, mediante el retiro de la demanda de Nicaragua contra Costa Rica en la Corte Internacional de Justicia en La Haya, el *impasse* en el que se encontraban las relaciones entre ambos países.

Dado el nivel de la crisis regional y la ubicación estratégica de los Estados europeos, principal soporte de la IS en la OTAN, cabe preguntarse cuál podrá ser su poder de acción real en el futuro de Centroamérica. Desde el punto de vista económico, los límites de Europa en América Central han sido claramente explicitados, como quedó en evidencia en la reuniones del denominado proceso de San José (San José I, 1984; San José II -Luxemburgo 1985-; y San José III -Guatemala 1986-). Esto significa que la IS no podrá propiciar el subsidio de experiencias políticas aunque las mismas tengan un alto interés.

La preocupación política de la IS por el desarrollo y resolución de la crisis en Centroamérica sólo podrá expresarse en el marco de: a) una subordinación de la agenda política europea hacia Centroamérica, a las iniciativas latinoamericanas; b) una limitada capacidad de incidir en la política norteamericana, dada su vulnerabilidad económica y la renuencia histórica de parte de los Estados Unidos por las iniciativas europeas en esta región, acentuada por el repunte hegemónico norteamericano.

Adicionalmente, la capacidad de incidir de la IS en Centroamérica se verá condicionada por el respaldo electoral interno que en los diferentes Estados europeos reciban los partidos socialistas y socialdemócratas; también incidirá la voluntad de concertación en un marco cada vez más heterogéneo al interior de la IS.

3. *La Internacional Demócrata Cristiana.*¹¹⁰

La Democracia Cristiana, como movimiento político regional latinoamericano, surgió en la década de los años 1950. Los desarrollos

110. Hugo Assmann, *Op. cit.*; Luis Maira, "Los factores internacionales y las perspectivas democráticas en América Latina en los años 1980", en Henry Peace, *América Latina 1980: democracia y movimiento Popular*, Lima, 1981; Heinrich W. Krumwiede, "Centroamérica vista desde Europa Occidental", en Donald Castillo (ed.), *Op. cit.*

más importantes los obtuvo en Chile y en Venezuela, en donde la DC constituyó gobiernos y sus partidos llegaron a poseer una gran importancia nacional. Los orígenes de los partidos DC en la región son diferentes que los de sus contrapartes europeas. Allí surgieron como respuesta al crecimiento de los partidos comunistas y socialistas; en América Latina fueron producto de la respuesta de los sectores de origen católico, los cuales plantearon reformas al orden oligárquico tradicional.

Al igual que la IS, la Unión Mundial Demócrata Cristiana (UMDC) posee una gran heterogeneidad, pudiéndose establecer diferencias notorias entre sus integrantes tanto en Europa como en América Latina. Mientras que en aquella las DC abogaron por las tesis históricas del "conservadurismo" de origen católico y de la política de Guerra Fría, en ésta la preocupación fundamental tuvo que ver con las situaciones de marginalidad e injusticia social prevaletentes en todo el Continente ante lo cual se propone el cambio social. Aún así, es posible percibir diferencias importantes entre las DC del Norte y Sur del Continente, siendo las primeras en general más "conservadoras" y ligadas a las políticas norteamericanas que las segundas.

La formación de líderes políticos demócratacristianos se ha realizado a través de la Fundación Konrad Aedeauer, la cual ha extendido su influencia en el Tercer Mundo. El gobierno demócratacristiano en Chile permitió el desarrollo de una estrategia de formación latinoamericana, la cual fue instrumental para la formación de líderes de toda la región. Después de la década de 1970, fue trasladada a Venezuela y en la actualidad existen institutos de menor jerarquía en otros países incluyendo a Costa Rica.

Una de las banderas fundamentales de la DC en el Continente ha sido la de impulsar el desarrollo y organización de dos sectores sociales: el campesinado y los sectores "marginados". Ello ha llevado a que, como fuerza política, se enfrente a los sectores más tradicionales y se autoperciba como la "tercera vía" entre el comunismo y el capitalismo.

En consecuencia con esta política la DC busca ser una alternativa en la región, que a diferencia de la IC y la IS, cuente con un mayor grado de afinidad con la política norteamericana. En este sentido, la DC en Centroamérica aparece como la fuerza política ideal para el desarrollo de las "democracias viables".

Los partidos demócratas cristianos más antiguos del área centroamericana son los de El Salvador y Guatemala. También existen partidos DC en los otros países de la región, sin embargo, entre ellos poseen niveles importantes de diferenciación y de capacidad de acción política. En El Salvador, la Democracia Cristiana estuvo cercana a alcanzar el poder por medio de coaliciones en 1972 y 1977, el cual de hecho les fue arrebatado por medio del fraude o de golpes de Estado en ambas ocasiones. Su discurso fué y sigue siendo reformista, y su acción política en los sectores campesinos y barrios populares la hicieron susceptible a represiones constantes.

Después del golpe de Estado de octubre de 1979, la Democracia Cristiana se involucró en los gobiernos civico-militares que se sucedieron, aunque ello llevó a una revisión de sus posiciones reformistas y a la separación de su ala más radical, la cual se integró a la alianza FMLN-FDR. El líder del partido, Napoleón Duarte ganó finalmente las elecciones presidenciales en 1984, pero aún y cuando continúa ejerciendo un control incuestionable sobre las estructuras partidistas, ha sido crecientemente cuestionado por fracciones que se aprestan a librar una intensa acción preelectoral al interior del mismo.

En la crisis centroamericana, la UMDC ha apoyado al gobierno salvadoreño encabezado por José Napoleón Duarte, lo cual ha traído como consecuencia el que se plantearan diversas tesis sobre la forma de resolver la crisis salvadoreña en el contexto de la crisis regional. Podríamos decir que estas tesis han adquirido un carácter dual ya que, si bien se ha mantenido el apoyo al gobierno salvadoreño, también se ha insistido en que la solución debe ser política antes que militar, lo que podría interpretarse como la necesidad de negociar con la guerrilla. Esto permite entender por qué, frente a la agudización del conflicto centroamericano, han habido acciones concertadas de los europeos que se han expresado en declaraciones de la IS y la UMDC, a las que se ha sumado la internacional liberal, la cual recién está estableciendo vínculos con el área.

En el análisis general, es necesario valorar la importancia que para el Presidente Duarte han tenido sus estrechos vínculos tanto con la Democracia Cristiana Internacional, como con sus filiales regionales. Estos vínculos le han permitido al Gobierno salvadoreño obtener crecientes niveles de credibilidad internacional, especialmente en Europa, lo que en algunas coyunturas ha resultado de la mayor importancia política dada la atención preferencial otorgada por los EEUU a la situación salvadoreña. Asimismo, el apoyo brindado a Duarte por la Unión Internacional Demócrata Cristiana le ha permitido, al igual que en el caso de su homólogo guatemalteco Vinicio Cerezo, contrarrestar las presiones y maquinaciones golpistas de la extrema derecha.

En Costa Rica, el partido Demócrata Cristiano en sí mismo no posee significación, sin embargo, la principal fuerza opositora al PLN se ha definido en los últimos años como "socialcristiana". Bajo esta rúbrica se han aglutinado una serie de partidos tradicionales de distintos orígenes ideológicos. La denominación socialcristiana, bajo la cual se organiza esta pluralidad de fuerzas, ha permitido colocar por encima de sus diferencias una serie de definiciones de carácter general que pueden ser contrastadas con las de inspiración socialdemócrata y que, en ese tanto, podrían convertir a dichas fuerzas en una alternativa electoral viable al PLN en el futuro. Adicionalmente, le otorgan legitimidades internacionales que la hacen superar los marcos parroquiales en los cuales se ha desenvuelto hasta fechas recientes.

La DC panameña se asemeja mucho a la costarricense ya que, al igual que ésta, se estructura sobre la base de una pluralidad de grupos e

intereses heterogéneos opuestos al "torrijismo" y unificados crecientemente alrededor de la figura de Ricardo Arias Calderón. En los últimos años, la DC panameña ha mostrado capacidad para organizar movilizaciones de descontento social, así como lograr importantes avances en el terreno electoral.

Recientemente el desencadenamiento de una crisis generalizada que ha afectado de manera directa a las Fuerzas de Defensa, puntal de la estructura de poder en el país, le ha otorgado a la DC un papel preponderante como núcleo articulador de la Cruzada Civilista panameña.

Otro elemento que acerca a los partidos demócratacristianos de Costa Rica y Panamá es su marcado conservadurismo al contrastárseles con sus homólogos de Guatemala y El Salvador, lo cual es mucho más marcado con relación a las DC de Suramérica. En efecto, tanto en sus planteamientos domésticos, pero sobre todo en sus percepciones internacionales, tanto el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) de Costa Rica, como la DC panameña impulsan proyectos en donde se imponen conceptos de carácter neoliberal en lo económico, y proclives a las tesis de la Administración Reagan en política exterior.

En Guatemala, el ascenso de la DC expresado en la elección de Vinicio Cerezo, no abrió las puertas a una "mini" internacional demócratacristiana en la región. Los intereses nacionales guatemaltecos llevaron a la DC a poner en ejecución una política exterior que en lo fundamental se diferencia de la de su homóloga salvadoreña: busca la neutralidad del país, reconoce al gobierno sandinista y establece un marco de negociación con México, a partir del cual se convierte en uno de los más firmes apoyos centroamericanos al proceso de Contadora. Estas diferencias han dificultado una acción concertada de la DC que le permita una mayor incidencia a la organización política supranacional (UMDC).

Por las razones anteriores, pensamos que UMDC en cuanto tal posee poco peso hoy para incidir en el desarrollo de los acontecimientos en Centro América. Ahora bien, si lograrse articular a los dos gobiernos DC del área, a los partidos de oposición de Panamá y Costa Rica conjuntamente con la Democracia Cristiana venezolana, su impacto podría ser mucho mayor e incluso casi determinante, dados sus vínculos con la política norteamericana. Este tipo de articulación no pensamos que pueda darse en un futuro cercano. Sería más factible que partidos DC de la región pudieran ser cooptados individualmente por la política norteamericana sobre la base de un programa de reformas con contensión. Es decir, impulsar los cambios que la DC ve como básicos, al tiempo que se desarrollan estrategias de contensión al comunismo, incluyendo la continuación del fortalecimiento de las fuerzas armadas en los distintos países del área.

4. *La presencia de Cuba.*¹¹¹

El desarrollo de la revolución cubana como el primer experimento socialista triunfante en la América Latina sorprendió al "establishment" norteamericano. Este, al tratar de neutralizarla y eliminarla, afianzó la revolución y materializó y amplió las alianzas entre los revolucionarios y la URSS.

El "peligro cubano", si bien fue percibido originalmente como uno de carácter estratégico, estudios más recientes muestran que el mismo no ha existido realmente desde los acuerdos de 1962¹¹². De hecho, aunque la retórica se mantiene, la percepción de peligro proviene de la etapa inmediatamente posterior al triunfo revolucionario tanto por la vía del ejemplo ("la revolución es posible") como por el fomento y apoyo brindado por Cuba a la guerrilla en la América Latina. En definitiva, el auge guerrillero de los años 1960 no alcanzó la envergadura que tanto cubanos como norteamericanos le asignaban.

El gobierno cubano no ha ocultado su simpatía e incluso su "solidaridad activa" con los procesos de cambio revolucionario en Centroamérica; sin embargo, ha sido igualmente categórico en afirmar que "Cuba no puede exportar la revolución como los Estados Unidos no pueden impedirla"¹¹³. No obstante ello, es evidente que los intereses cubanos en la crisis centroamericana superan en mucho consideraciones ideológicas "puras". ¿Cuáles son esos intereses y cómo se manifiestan?

El objetivo primordial de la política exterior de Cuba es garantizar la supervivencia y desarrollo del proyecto revolucionario. Esto, que normalmente aparecería como el interés nacional básico de cualquier Estado, en el caso cubano adquiere características especiales determinadas por su proximidad geográfica a los Estados Unidos, y, al mismo tiempo, por la naturaleza de su proyecto político y sus vínculos con el bloque soviético. A partir de esta consideración creemos que Cuba, en política internacional, particularmente en la Cuenca del Caribe pero también en otras áreas del mundo, aplica un estricto realismo que siempre se ubica, en la práctica, en los límites de éste sin traspasarlos. El ejemplo más reciente fue la actitud asumida por el gobierno de La Habana durante la intervención norteamericana en Grenada.

111. Fidel Castro, entrevistas concedidas a la Agencia EFE, 13 de febrero 1985, y al periódico *Excelsior*, el 20-21 de marzo de 1985. Francisco López Segrera, "Cuba y la crisis centroamericana", San José: CSUCA, 1985, Juan Valdez Paz, "Cuba y la crisis centroamericana", en *Cuadernos de Nuestra América*, vol. 1, #2, La Habana, 1984. Alfonso Iglesias García, "Centroamérica y la política exterior cubana", ponencia Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, 1985. También Mesa-Lago, Op. cit. y U.S. Congress, *The Soviet Union in the Third World 1980-1985: an Imperial Burden or Political Asset?*, Washington, D.C., 1985.

112. Consejo Atlántico, *Op.cit.*

113. Fidel Castro, entrevista a EFE, 1985.

Un segundo objetivo de Cuba es el evitar a toda costa los efectos económicos y políticos impuestos por el bloqueo norteamericano. Con el fin de lograrlo, los cubanos han ejercido una activa política de acercamiento diplomático a los países latinoamericanos desde inicios de la década pasada, cuando se abandonó oficialmente la estrategia "foquista". Por ello Cuba pudo reestablecer sus relaciones diplomáticas con una serie de países cuyos regímenes no eran necesariamente afines pero con los cuales podía tener un comercio cada vez más significativo.

Desde esta perspectiva, el tercer objetivo de la política cubana en Centroamérica busca el desarrollo de procesos revolucionarios en la región centroamericana y su mantenimiento, ya que ello legitima y "latinoamericaniza" la revolución como un "hecho social normal" en el Continente. Sin embargo, la consecución de este objetivo no significa necesariamente que el proceso deba desembocar en una revolución socialista (una "segunda Cuba"). De aquí se deriva el interés expresado por Cuba en la solución propuesta por el Grupo de Contadora.

Los límites de la política exterior de Cuba en Centroamérica son grandes y están fundamentalmente determinados por el desbalance de poder real en relación con los Estados Unidos. Esta situación es reconocida públicamente por la misma dirigencia cubana. A esto hay que agregar la imposibilidad económica de Cuba de brindar apoyos materiales efectivos más allá del envío de técnicos especializados en diversas áreas incluida la militar. En este último caso, la misma no superará los límites del realismo que señaláramos en el segundo objetivo.

5. *Otros actores.*

Es casi imposible hacer un recuento detallado de todos los actores internacionales en la crisis regional centroamericana; sin embargo, a lo largo del trabajo, hemos ido señalando con detalle a los principales. De alguna manera, la presencia europea es correlativa a las políticas de las diferentes internacionales.

La afirmación general que puede hacerse sobre los vínculos históricos entre la Comunidad Europea y Centroamérica¹¹⁴ es que hasta la década de los 80 los estados europeos fueron básicamente un "partenaire" de la política norteamericana. La crisis centroamericana pone a Europa en una nueva situación respecto de América Latina, le permite una mayor revinculación con la región. La base de la misma está dada por la primacía de lo político, que en el caso de la crisis centroamericana significa reafirmar que no hay solución militar que resuelva los problemas. Esta percepción se traduce en un apoyo a los es-

114. FLACSO, *Documento base de la reunión Nuevas Formas de Cooperación Europa-Centroamérica*, San José, 1985.

fuerzas de Contadora y en el rechazo de las políticas impulsadas por la Administración Reagan. Ahora bien, en un análisis más detallado del conjunto de actores en la crisis se requeriría diferenciar la acción de la Comunidad Europea en cuanto tal y la de sus estados nacionales como actores individuales. Es este sentido, pueden encontrarse diferencias significativas; baste recordar la política de Francia y de la República Federal Alemana en relación con el caso salvadoreño.

De igual forma podría señalarse la acción de actores gubernamentales del Oriente Medio (Israel y los países árabes), los cuales ya sea por interés propio, venta de armas, o por motivaciones ideológicas y/o de evaluación estratégica, buscan y desarrollan relaciones con gobiernos y fuerzas sociales del área centroamericana¹¹⁵. En ninguno de estos casos su acción es determinante, aunque el apoyo en armamento o financiero puede revestir importancia en una coyuntura determinada.

En forma concordante con las políticas gubernamentales impulsadas por los distintos actores, se podría citar el impacto que los mismos buscan alcanzar en los foros internacionales, como forma de legitimidad y condena, por parte de la comunidad internacional, las diversas políticas y cursos de acción desarrollados por los que tienen presencia en el área. Estas resoluciones expresarán el nivel o grado de concertación internacional que ellos pueden alcanzar, sobre un problema específico del Sistema Internacional como puede ser la crisis Centroamericana.

Seguidamente hacemos una breve referencia a otros actores que poseen un carácter básicamente no gubernamental. En este rubro se puede ubicar la acción desarrollada por movimientos de solidaridad, agrupaciones eclesiásticas, organizaciones sindicales, etc. En esta categoría no incluimos los movimientos u organizaciones políticas nacionales que desarrollan vínculos transnacionales de menor jerarquía que las internacionales tratadas más arriba.

En general, salvo las organizaciones de solidaridad de carácter ideológico creadas al efecto, todos estos grupos no gubernamentales promueven la causa de los derechos humanos y de la justicia social. De allí que su solidaridad fuese casi inmediata con los primeros movimientos de rebelión frente al orden oligárquico en la región.

Su importancia es relativa y dependerá de la capacidad que tengan para transformar sus acciones de grupo en política gubernamental, ya sea a favor de determinada causa o para condenar y neutralizar determinadas políticas. El mayor impacto de estos grupos está dado por la canalización de recursos privados para la causa que impulsan, y el actuar como "caja de resonancia" frente a ciertos hechos y políticas, ya

115. Secretaría de Estado de los Estados Unidos, "Los sandinistas y los extremistas del Oriente Medio", Washington, DC., 1985; Isaac Caro, "La presencia militar de Israel y el Mundo Árabe en América Latina y el Caribe", en *Defensa y Desarme*, vol. 1, #2, FLACSO-CHILE, abril 1986.

sea para apoyarlos o condenarlos. Esto servirá de motor del estado de la "opinión pública.

El apoyo de este tipo de fuerzas a lo largo de la crisis no ha sido privativo de los movimientos que impulsan el cambio en la región. Hoy se pueden encontrar también desarrollando actividades en favor de los grupos opuestos. Un ejemplo de ello, como lo han revelado las audiencias sobre el escándalo "Irán-contras", son las organizaciones que apoyan, desde el ámbito privado, la contrarrevolución nicaragüense.

Por otro lado, dadas las vinculaciones de carácter electrónico y el impacto de la televisión, la proliferación de los grupos de presión ideológicos tiende a incrementarse, así como las operaciones de propaganda que resultan vitales para el éxito de una estrategia de "guerra de baja intensidad"; al igual que en el caso de los grupos antes mencionados, su función central consiste en "legitimar o deslegitimar" las diferentes políticas hacia el área y buscar un impacto a nivel gubernamental.

F. La crisis y la paz en Centroamérica.

Desde el inicio de la crisis numerosos han sido los esfuerzos de paz y/o concertación internacional realizados por distintos actores tanto del área centroamericana, y de la región latinoamericana como de fuera de ella. Un rápido recuento nos lleva a enumerar al menos media docena de iniciativas, las que por diversas implicaciones no lograron avanzar:

1. *La Comunidad Democrática Centroamericana.* Esta iniciativa, en la que Costa Rica jugó un rol principal, surgió en la reunión de la OEA realizada en Santa Lucía a fines de 1981. Fue formalizada en enero de 1982 y en ella participaron los gobiernos de Costa Rica, Honduras y El Salvador. Se presentó como una alternativa para la paz en la región, sin embargo recibió grandes críticas ya que la misma tenía implicaciones militares, y buscó tempranamente aislar a Nicaragua. Fue de efímera duración.

2. *Grupo de Nassau.* Iniciativa de origen norteamericano que buscó concertar con Canadá, México y Venezuela para impulsar un plan de desarrollo económico hacia la región; por las limitaciones del mismo, que posteriormente se expresaron en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, no fructificó. Su nombre se deriva del hecho que la reunión se desarrolló en la isla de Nassau en julio de 1981.

3. *Declaración de Tegucigalpa.* En agosto de 1981 se reunieron los representantes centroamericanos en Honduras para establecer un foro que les permitiese exponer conjunta e individualmente sus necesidades de cooperación. Esta iniciativa fue una rápida respuesta a las expresiones internacionales de ayuda para la reconstrucción económica y social en la región.

4. *Propuesta nicaragüense en COPPAL.* En febrero de 1982 se realizó en Managua la reunión de la Conferencia Permanente de Partidos de América Latina. Iniciativa de origen mexicano, en esta reunión el FSLN presentó una serie de propuestas tendientes a alcanzar la paz en la región. Propuso el patrullaje conjunto de las fronteras y la suscripción de tratados de no-agresión y seguridad mutua; conversaciones bilaterales con los Estados Unidos; en lo relativo a El Salvador, se enmarcaba en los términos señalados en la Declaración Franco-Mexicana de 1981.

5. *Foro Pro Paz y Democracia.* Iniciativa costarricense con apoyo norteamericano gestada en octubre de 1982. Buscó concertar con los países de Centroamérica y de la Cuenca del Caribe -además de los Estados Unidos- con autoridades emanadas de procesos electorales. Ello significó incluir a: Belice, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Estados Unidos, Honduras y Jamaica. Participaron como observadores Panamá y República Dominicana. Por el diseño mismo del proyecto se excluyó a Nicaragua y Guatemala. Por otro lado, los dos grandes ausentes fueron México y Venezuela. Dadas las características y ausencias originales el proyecto no tenía futuro.

6. *Propuesta del FDR-FMLN.* Dada a conocer en México por Ana Guadalupe Martínez, en octubre de 1982. Buscó establecer las bases para un diálogo sin condiciones previas para terminar con la guerra en El Salvador. En diversas ocasiones posteriores, y reiterando algunos puntos básicos, el FDR-FMLN ha presentado iniciativas de paz al Gobierno salvadoreño. Como resultado de ello, y de las perspectivas de paz impulsadas por el Gobierno del Presidente Duarte, se realizaron dos encuentros significativos entre las partes. El diálogo de "La Palma" marcó un hito en las negociaciones de paz en ese país, pero al quedar inconclusas no llevaron a la solución de la crisis nacional.

7. *Iniciativas del Gobierno de El Salvador.* En general, las iniciativas impulsadas por el Gobierno del Presidente Duarte han tendido a plantear una simetría entre la situación salvadoreña, y la imperante en Nicaragua. El condicionamiento de parte del Gobierno de El Salvador a realizar conversaciones con la guerrilla siempre y cuando el Gobierno de Managua haga lo propio con la "contra" ha impedido que se realicen avances significativos.

8. *La iniciativa de Contadora.* Reúne a Colombia, Panamá, México y Venezuela fue gestada en enero de 1983¹¹⁶.

116. Stella Calloni y Rafael Cribari, *La "Guerra Encubierta", contra Contadora*, Panamá: Centro de Capacitación Social, 1983; Oyden Ortega Durán, *Contadora y su Verdad*, s.e., 1985; Apolinar Díaz-Callejas, *Contadora: Desafío al Imperio*, Bogotá: Oveja Negra, 1985; Fernando Cepeda y Rodrigo Pardo, *Contadora: Desafío a la Diplomacia Tradicional*, Universidad de los Andes: Centro de Estudios Internacionales, 1985.

La iniciativa de Contadora logró permanecer y durante más de cuatro años fue la única alternativa de concertación internacional que poseía viabilidad para alcanzar un acuerdo regional de paz. Hoy después de haberse suscrito el Plan de Paz de Esquipulas, Contadora mantiene su rol en una doble función: la prosecución de las negociaciones en el campo de la seguridad y en el de la verificación y seguimiento.

Ninguna iniciativa había logrado un mayor respaldo que la de Contadora, sin embargo, la guerra persistía y era necesario alcanzar un acuerdo. El Plan de Paz suscrito por los Presidentes centroamericanos es el más reciente esfuerzo por alcanzar tal acuerdo, y representa una herencia de los avances que había logrado Contadora pero definidos por los actores centroamericanos.

La suscripción de los Acuerdos de Esquipulas II denotan la superación de una serie de obstáculos que impedían alcanzar la paz en la región. Si bien algunos no han sido superados, otros están en proceso de serlo y aún otros requerirán de importantes esfuerzos y el desarrollo de políticas específicas en el contexto de una voluntad política renovada de alcanzar la paz.

¿Qué ha impedido la paz en la región? ¿Qué factores son los que han influido para evitar que la negociación se abra paso? ¿Cuáles son los obstáculos que deben ser superados?

Existen diversas razones; de ellas destacamos las siguientes:

1. La muy distinta percepción de los orígenes de la crisis (esquemáticamente, Estados Unidos: el conflicto Este-Oeste; Contadora y Centroamérica: problemas sociales y del sistema político autoritario). El problema de la percepción es crucial en el campo de las relaciones internacionales, ya que las acciones que toman los actores están determinadas por su particular manera de "ver" la realidad, más que por la realidad misma. Sobre este mismo punto puede agregarse otro elemento adicional: la memoria social. La memoria o los referentes históricos para analizar el presente son muy distintos entre los diversos actores que inciden en el área, no sólo respecto de los temas que se privilegian sino los períodos históricos que cubren.

Sólo un proceso de negociación maduro puede permitir captar el conjunto de los intereses involucrados en las distintas percepciones, e intentar la búsqueda de una solución que involucre compromisos reales. Para que esto se logre óptimamente, debe evitarse la afectación de los intereses vitales e irrenunciables; por el mismo camino, debe considerarse el poder relativo de las partes interesadas.

2. La creciente ideologización de las percepciones y con ellas de las posiciones intransigentes e intolerantes. En forma paralela a la espiral de la crisis, y como un elemento de la misma, se ubica un discurso cada vez más intransigente de los actores claves frente a cualquier solución del problema regional. Esta radicalización del lenguaje no

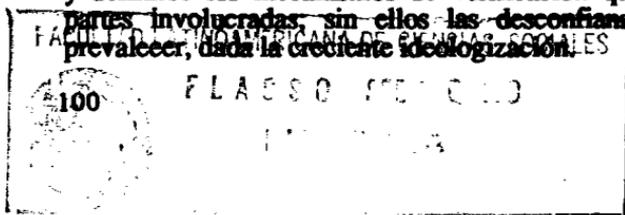
hace cambiar los intereses que están en juego, pero aleja aún más las posibilidades de acercamiento y empuja hacia el lado de la ruptura. Con ello, el conflicto cobra, en forma creciente, las características de un juego suma cero.

3. Las mutuas percepciones de inseguridad, incluidos los Estados Unidos y los centroamericanos. El desarrollo de las distintas fases de la crisis, la estabilización de la situación militar y el involucramiento cada vez mayor de otros actores incrementan las percepciones de inseguridad. Esto a su vez refuerza y reafirma la intransigencia ideológica en el punto anterior. En general, se podría señalar que los principales actores intentan alcanzar la "seguridad absoluta", pero ello es imposible porque representaría inseguridad para el resto de los actores, lo que definitivamente impide alcanzar objetivos posibles realistas para el conjunto, y con ellos, la paz.

4. La falta de claridad en los verdaderos objetivos de Estados Unidos en Centroamérica, en particular respecto de Nicaragua, lo que acentúa la inestabilidad y las inseguridades mutuas. El discurso norteamericano va desde su apoyo formal a una solución negociada, pasando por la exigencia del cumplimiento de determinados objetivos puntuales, hasta la intención de desplazar a los sandinistas del gobierno por la fuerza de las armas, mediante la aplicación de la estrategia de "guerra de baja intensidad". Esta situación dificulta aún más la percepción de los distintos actores quienes tienen dificultades para realizar una valoración correcta de los objetivos que los EEUU quieren alcanzar, cuestión vital en un proceso de negociación.

5. La agudización de los conflictos nacionales que se convierten en guerras civiles. Las motivaciones originales de la rebelión en Centroamérica dejan de ser el elemento unificador para la búsqueda de soluciones. La internacionalización, producto de la apelación de fuerzas locales y de la intervención directa de otros actores, ubican el conflicto en la categoría de guerras civiles que van tomando cada vez más embergadura e involucrando crecientemente actores internacionales en las mismas. Los elementos de fuerza y control militar se autonomizan y se postergan los objetivos del programa político. La lógica militar da primera prioridad a "ganar la guerra".

6. La debilidad de los procesos de negociación y de diálogo, tanto nacionales como internacionales. En ello influyen los elementos apuntados anteriormente. Creemos que además incide la no definición explícita de qué es negociable y que no es negociable, lo que abre un amplio margen de posibilidades. En forma paralela deben desarrollarse y definirse los mecanismos de verificación que den garantías a las partes involucradas sin ellos las desconfianzas mutuas tienden a prevalecer, dada la creciente ideologización.



Al no abrirse paso la negociación, la guerra continúa y con ella el alto costo en vidas humanas y en desarrollo económico y social. Una consecuencia directa de este proceso es el incremento del número de refugiados que alcanza cifras que son percibidas por los estados receptores como peligrosas para su propia estabilidad política y social, reforzando de esta manera algunas de las tendencias enumeradas.

7. El incremento de la tensión interestatal con las consecuentes posibilidades de internacionalizar el conflicto. Las guerras civiles nacionales definen sus espacios a partir de una lógica militar, la cual puede afectar territorios que van más allá de las fronteras nacionales del Estado. Esto no sólo incrementa la tensión, la radicalización del discurso, la postergación de las negociaciones, sino que abre la posibilidad de pasar a guerras internacionales más o menos formalizadas.

8. El incremento de la participación de actores de fuera del área centroamericana, lo que reduce sus márgenes de autonomía. Dada la situación de vulnerabilidad e inseguridad de los actores, los mismos deben apelar crecientemente a otros más poderosos situados más allá de la región, con el fin de alcanzar el interés básico de todo estado: su supervivencia. Ello tiende a desnacionalizar las decisiones y se impone un nuevo tipo de endeudamiento externo: un endeudamiento de carácter político y militar. Este abre la posibilidad de "vetos externos" al sistema nacional.

9. El no reconocimiento de la imposibilidad de romper el actual equilibrio militar en el plano local. Las guerras civiles en Centroamérica se encuentran en una situación de "equilibrio" que es imposible romper con el sólo concurso de las fuerzas nacionales. Su ruptura requeriría de un apoyo logístico a gran escala y/o la intervención militar directa y masiva de fuerzas provenientes del exterior. Esto es cierto tanto para el caso nicaragüense como para el salvadoreño, independientemente de las diferencias en cuanto al origen y apoyo que reciben las fuerzas irregulares en esos países. Cabe señalar que hay diferencias sustanciales entre el masivo apoyo que proveen los Estados Unidos a la contrarrevolución en Nicaragua, con los apoyos que recibe el FMLN desde el exterior, lo que implica también impactos diferentes en cada una de esas sociedades y en el conjunto de la región centroamericana.

Sobre esto mismo es necesario agregar que la asistencia norteamericana a la "contra" dejó de ser una acción encubierta desde el momento en que pasó a ser una de las herramientas fundamentales de la Administración Reagan para la desestabilización del proceso sandinista. Esto ha resultado particularmente grave en vista de que existen relaciones diplomáticas "normales" entre los Estados Unidos y Nicaragua, situación ésta que no tiene precedente en la historia de la América Latina.

10. El deterioro de los intereses de acción económica concertada (MCCA) y la aplicación de medidas discriminatorias. La integración económica es percibida en la región no sólo como una necesidad sino indispensable para el propio futuro. Sin embargo, esta herencia histórica de carácter social y cultural -además de económica- a causa de la guerra y la ideologización se resquebraja cada día más. Cada país busca su propia salida individual; con ello aumentan las desconfianzas del resto.

11. La espiral en la carrera armamentista aumenta proporcionalmente a la prolongación del conflicto. Con ella los costos sociales se incrementan generando más tensión y más desconfianza con lo que se acelera la espiral armamentista.

La acción del Grupo de Contadora primero, reforzada con el Grupo de Apoyo después, buscó superar los problemas apuntados anteriormente sin lograrlo. A ello contribuyeron las fluctuaciones en la "voluntad política" de los distintos actores, así como la crisis de credibilidad patente en sus relaciones. La superación de los principales escollos requería, adicionalmente, de importantes dosis de creatividad política como forma específica de "construcción" de un consenso básico. Las distintas Actas propuestas reflejaron los avances en este sentido, pero no lograron generar la suficiente energía política, credibilidad, ni garantías para el conjunto de los actores.

En ése tanto, en la difícil mediación de Contadora, alcanzar el objetivo básico de la paz tenía diversos significados y representaba diversos intereses según fueran los actores: para el Grupo de Contadora y los países de América Latina representaba la posibilidad de ejecución del principio de autodeterminación; para los centroamericanos representaba afianzar su seguridad nacional y el respeto irrestricto del principio de no ingerencia en los asuntos internos; para los europeos significaba evitar la espiral de un conflicto internacional. Sin embargo, para los Estados Unidos significaba un reconocimiento de legitimidad y legalidad del régimen sandinista; para Cuba la del régimen salvadoreño; para la "contra" nicaragüense y para la guerrilla salvadoreña conllevaba la imposibilidad de apoyos militares legítimos desde el exterior; para los sectores que en la región se oponen al régimen nicaragüense y al salvadoreño, restricciones a su accionar.

El Plan de Paz suscrito en "Esquipulas II" posee significados casi idénticos para todos; allí radica su fuerza, pero también allí radica su mayor debilidad ya que el consenso básico alcanzado hasta el momento, podría ser menor que el requerido para involucrar al conjunto de los actores y en particular a la potencia hegemónica.

El problema central siempre fue que los Estados Unidos no tenían interés en la firma del Acta de Contadora, ni tienen hoy voluntad política para apoyar ninguna iniciativa que no surja de su propio seno y en particular, que no dé prioridad a los aspectos de seguridad por sobre

los de negociación política. Para la actual administración norteamericana el problema de Nicaragua es un problema que afecta a su "seguridad nacional". Desde este punto de vista, lo que busca América Latina y lo que desean los EEUU es diferente. Para Estados Unidos la crisis centroamericana, más que un problema directo de seguridad representa una erosión a su capacidad de control de los acontecimientos en un área definida como de alta prioridad. También le plantea un problema de prestigio: no se acepta ninguna influencia de otro poder en la región de la Cuenca del Caribe; ello es válido para países que buscan "salirse" del marco de su hegemonía directa, como para Contadora. Si los poderes regionales son capaces de limitar la acción de un superpoder en esta área, ello pudiese ser aplicado en otras regiones del Tercer Mundo. Esto no es del interés de los Estados Unidos ni de la URSS; ya que ello denotaría una mayor influencia de esos poderes regionales en el Sistema Internacional, en detrimento de ambas superpotencias.

Por otro lado, la no firma de un acuerdo de paz radicó fundamentalmente en los centroamericanos. Han sido las fuerzas políticas y sociales de la región las que han apelado al extranjero, incluidas las superpotencias, para resolver sus problemas internos. Ello, al desbordar los mecanismos locales, ha llevado a que la legitimidad nacional busque ser suplantada por el apoyo exterior.

Si se quiere la paz, cualquier acuerdo mínimo puede ser bueno, pero no basta con su firma. Son necesarias acciones adicionales, por ejemplo: además de la desmilitarización en Centroamérica, ¿quién de fuera del área propondría y haría cumplir una moratoria internacional para la venta de armamentos, siendo este un negocio tan rentable en las áreas de conflicto?

Desde esta perspectiva, la firma de un acuerdo o su reconocimiento por parte de Estados Unidos ¿resuelve el problema? Creemos que sería un gran avance, pero no la solución. Debería existir también un compromiso de los grupos insurrectos -tanto en Nicaragua como en El Salvador, e incluso en Guatemala- de respetar el acuerdo, ya que su accionar no depende exclusivamente de la influencia que puedan ejercer desde el exterior actores como Estados Unidos y Cuba, sino que, dado su nivel de desarrollo, podrían continuar su acción desestabilizadora¹¹⁷. Ello conllevaría un cambio en las normas del Derecho Internacional, pero considerando los actores involucrados en la crisis regional bien valdría la pena diseñar alguna fórmula que vinculara directamente, al proceso global, a estas fuerzas. Con ello, la posibilidad de concreción de los procesos de reconciliación nacional incluidos en el Acta de Pacificación y Cooperación propuesta por el Grupo de Contadora y en el Plan de Paz de "Esquipulas II", podrían ser una reali-

117. En el caso de la "contra", de suprimirse el gran apoyo norteamericano difícilmente podría tener opciones de largo plazo para afectar la política estatal pero sí para ser un elemento perturbador en las regiones fronterizas.

dad, bajando la tensión y permitiendo poner el acento en los grandes y graves problemas económicos y sociales del área y en los necesarios procesos de reconstrucción.

Resulta imperativo recordar el recorrido final de la mediación de Contadora para comprender los escollos que se presentaron y que impidieron su firma. Asimismo, esto permite discernir las razones que hicieron viable, no sin dificultades, la firma de "Esquipulas II".

Después de casi cuatro años de mediación del Grupo de Contadora, 1986 apareció como un año decisivo. El primer semestre fue de febriles negociaciones; sin embargo se llegó a un *impasse* y a una fecha límite: el 6 de junio. Durante este período se produjo un juego contradictorio de "flexibilizaciones" y de "endurecimientos" de las actitudes de los distintos países en el marco de la defensa de posiciones intransigentes, más que en el de defensa de intereses reales. Uno de los problemas más graves que enfrentan los mediadores en la crisis centroamericana fue que los actores se ubicaron en torno a posiciones ideológicas con respecto de las cuales podían o no realizar "concesiones", más que en torno a intereses legítimos¹¹⁸.

La Declaración de Caraballeda (11 y 12/1/86) buscó superar el *impasse* en que la negociación había quedado en 1985¹¹⁹ señalando 10 bases permanentes para la paz, y 9 acciones para el cumplimiento de dichas bases¹²⁰. Este mensaje fue endosado en Guatemala (14/1/86) por los países centroamericanos, con motivo de la toma de posesión del Presidente Vinicio Cerezo¹²¹. De esta forma, la mediación recobró impulso y vitalidad.

Por ello, en febrero de 1986 se inició una gran operación diplomática latinoamericana: conciliar los intereses norteamericanos y nicaragüenses. Los ocho Cancilleres (Contadora y Grupo de Apoyo) señalaron en un comunicado publicado en Washington, durante su visita para entrevistarse con el Secretario de Estado, George P. Shultz: " (...) el cese del apoyo externo a las fuerzas irregulares que actúan en

118. Roger Fisher y William Ury. *Getting to yes. Negotiating agreement without giving in*. Penguin Books. USA. 1983. En este libro se destacan los problemas de una negociación y como pueden ser superados sobre la base del respeto de "intereses" y no de "posiciones".

119. Sobre el *impasse* en la negociación del año 1985 véase Francisco Rojas Aravena: "Centroamérica y Contadora. Agudización del conflicto y bloqueo de las negociaciones". En *Cono Sur*, vol. 2, abril-mayo, 1986.

120. Declaraciones de Caraballeda. Las bases permanentes allí señaladas son: solución latinoamericana, autodeterminación, no injerencia en los asuntos de otros Estados, integridad territorial, democracia pluralista, no presencia de armamentos o bases militares que hagan peligrar la paz y seguridad, no realización de acciones militares que impliquen una agresión o amenaza, no a la presencia de tropas o asesores extranjeros, no apoyo ni político ni logístico o militar a grupos subversivos, respeto a los derechos humanos.

121. En Guatemala hubo una declaración de los Cancilleres centroamericanos adjiriéndose a Caraballeda y otra de los presidentes presentes (Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Honduras) expresando su satisfacción por la firma de la declaración de los Cancilleres centroamericanos.

Centroamérica constituye un aporte indispensable para la paz", como así también, "la adopción de medidas efectivas de reconciliación nacional en todos los casos en que se ha producido una profunda división en la sociedad es igualmente imperativa"¹²².

El mensaje latinoamericano no tuvo eco en la administración norteamericana. El Presidente Reagan, no recibió a los ocho Cancilleres, pero sí atendió a los dirigentes de la "contra" nicaragüense. Las voces críticas se hicieron oír en las principales capitales latinoamericanas. El Canciller Ramírez Ocampo señaló: "No podemos aceptar como principio, ni los miembros de Contadora, ni la OEA, ni los países de América Latina, ni Colombia, que cualquier país pueda apoyar movimientos subversivos. Nos parece que eso va contra la paz y que eso atenta contra el orden jurídico constituido"¹²³.

Pero aún en medio de esta actitud de la administración norteamericana, las declaraciones de "neutralidad" en política exterior del presidente guatemalteco, V. Cerezo; la normalización de las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua; el principio de acuerdo sobre vigilancia fronteriza entre ambos países; las declaraciones del Presidente Electo de Costa Rica, Dr. Oscar Arias, oponiéndose a la ayuda militar norteamericana al antisandismo; la oposición inicial de los demócratas en la Cámara de Representantes a aprobar los US\$ 100 millones para la "contra"; el nombramiento de Philip Habib como Enviado Especial para Centroamérica, y, sobre todo, la firmeza de Contadora y del Grupo de Apoyo reafirmaron el espacio a la mediación a inicios del año 1986.

Fue así como con grandes expectativas se realizó la reunión del mes de abril que reunió a los Cancilleres de Centroamérica, de Contadora y del Grupo de Apoyo, con la presencia del Canciller holandés, quién además fungía como Presidente del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea. La reunión terminó en un nuevo *impasse*. Costa Rica, Honduras y El Salvador acusaron a Nicaragua de imposibilitar el acuerdo. Nicaragua, por su parte, señaló que Estados Unidos era el responsable de la falta de paz en la región. Ante el empantanamiento, Contadora fijó el 6 de junio de 1986 "para dar oficialmente por concluida la negociación del texto del Acta de Contadora y proceder a su formalización"¹²⁴.

Contadora, después de casi cuatro años de mediación y buenos oficios, en los que buscó establecer la distensión para evitar la agudización del conflicto y su posible transformación en guerra regional, sobre la base de generar diversas opciones para la toma de una decisión conjunta de los centroamericanos, se encontró con rigideces que no podía superar. De allí que señaló que su función había llegado a un punto donde sólo podía proponer un texto en el que se intentaba conciliar los intereses de las diversas partes involucradas.

122. Cable AFP. 10/2/86.

123. Cable AFP. 20/2/86.

124. Grupo de Contadora. Comunicado. 7/4/86, Panamá.

En el mes de mayo de 1986, se produjeron una serie de pronunciamientos pero sin que los mismos posibilitaran que las diferencias fuesen superadas antes de la fecha límite. Uno de los puntos principales (además de los dos pendientes y vinculados al mismo: reducción de armamentos y maniobras militares) fue el condicionamiento nicaragüense a firmar el Acta si no "cesa totalmente la agresión de Estados Unidos contra Nicaragua" y la negativa norteamericana a realizar un gesto en tal sentido, reafirmando que continuaría con su política de apoyo a la "contra".

En este período se envían mensajes contradictorios: por un lado, pareció haber una "flexibilización" de la política norteamericana sobre la base de algunas afirmaciones del Enviado Especial norteamericano para Centroamérica, Philip Habib, quien señaló que el "cese del apoyo a las fuerzas insurgentes rige desde la fecha de la firma del Acta"¹²⁵. Por otro, sin embargo, también había muestras de "endurecimiento" cuando señaló que sólo sería aceptable para los Estados Unidos el desplazamiento de los sandinistas del Gobierno¹²⁶.

La infructuosa reunión presidencial latinoamericana durante la transmisión del mando en Costa Rica tuvo que enfrentar la polémica entre los latinoamericanos sobre dónde presionar, cómo presionar y a quién presionar. Allí no se avanzó en ningún sentido en el camino de la gestión mediadora, y hubo que esperar hasta la cita presidencial de "Esquipulas I" en junio de 1986 como la última alternativa para alcanzar el consenso en torno al Acta de Contadora.

En forma paralela, en el seno de la administración norteamericana apareció con claridad una lucha de carácter burocrático sobre la política a seguir. Aparecieron documentos del Pentágono que fueron descalificados por el Departamento de Estado u opiniones de éste que fueron enmendados por otras dependencias. El problema de carácter militar y de seguridad fue dando paso a una nueva política: destacar el valor del Documento de Objetivos de Contadora. Esto se expresó en una declaración que condicionó el respaldo a Contadora a que se "democratice Nicaragua"¹²⁷.

"Esquipulas I" tampoco resolvió los problemas pendientes para la firma de un acuerdo de paz regional, y más bien allí se tendieron a acentuar las diferencias y la falta de confianza a partir de posiciones ideológicas¹²⁸. Ello se expresó en la última reunión de negociación propiamente tal. Llegó el 6 de junio y el *Acta para la Paz y la Cooperación en Centroamérica* no se firmó.

125. La Nación de Costa Rica. 25/4/86.

126. La Nación de Costa Rica. 9/5/86.

127. La Nación de Costa Rica. 21/5/86 y 23/5/86.

128. Oscar Arias declaró: "En la cita de Esquipulas aprendí que los nicaragüenses estaban dispuestos a firmar cualquier cosa, pero no a cumplir lo que firmaban". La Prensa Libre de Costa Rica. 2/6/86.

En esa ocasión Contadora entregó su *Mensaje de Panamá* y una carta a la que acompañó la versión última del Acta. En el Mensaje de Panamá y en la carta se señaló que muchos de los compromisos allí consignados sólo se referían a una ratificación, y que los mismos poseen validez y vigencia independientemente del Acta. Al respecto destacaron tres: a) que no se permitiera la utilización del territorio nacional para que desde el mismo se agreda a otro país o se dé apoyo militar o logístico a fuerzas irregulares o grupos subversivos; b) ningún país debe constituirse en miembro de alianzas militares o políticas que amenacen directa o indirectamente la paz y la seguridad en la región, insertándola en el conflicto este-oeste; c) que ninguna potencia apoye militar o logísticamente a las fuerzas irregulares o grupos subversivos que actúan o pueden actuar en los países de la región o amenacen con utilizar la fuerza como medio para derrocar a un gobierno del área¹²⁹.

Sin embargo, las cosas no siguieron esta línea de compromiso señalada por Contadora. El Congreso norteamericano -en las mismas fechas en que la Corte Internacional de Justicia condenaba el apoyo norteamericano a los antisandinistas, señalando que los Estados Unidos habían violado la ley internacional- aprobó finalmente el pedido de la administración de US\$ 100 millones para la "contra". Las reacciones en Nicaragua no se hicieron esperar: cierre del diario "La Prensa", exilio para un obispo y otro sacerdote y anuncio de medidas más drásticas.

Las respuestas de los países centroamericanos a la última versión del Acta presentada por Contadora fueron muy diversas, pero en general rechazaron la propuesta, en particular los aspectos relativos a asuntos militares y de verificación y control de acuerdos políticos. En cierto sentido, estas críticas al documento de Contadora se conocían desde antes del 6 de junio de 1986, y habían sido el obstáculo fundamental para superar el *impasse* en las negociaciones del Grupo. Más allá de la "aceptación" nicaragüense de firmar el Acta en el contexto de la discusión en el Congreso de los Estados Unidos de la ayuda para la "contra", los problemas no resueltos siguieron siendo los mismos.

El nuevo *impasse* de la mediación de Contadora tuvo características más serias que los anteriores, ya que se produjo al tiempo que se presentaban circunstancias que agudizaron las tensiones en el área. A la ya mencionada aprobación de fondos para la "contra" en el Congreso norteamericano, se sumó un creciente endurecimiento de los sandinistas respecto de la oposición interna. Finalmente, en una acción que motivó sorpresa en muchos círculos, el gobierno de Managua acusó a Costa Rica y Honduras de complicidad en la ejecución de acciones hostiles y violatorias del derecho internacional en su contra ante la Corte Internacional de Justicia en La Haya.

Pese a todo esto, el dilema regional era que no aparecían alternativas viables frente a Contadora. Los intereses de los países de Conta-

129. Mensaje de Panamá. Grupo de Contadora. 7/6/86.

dora y del Grupo de Apoyo, si bien habían experimentado cambios de énfasis, no se modificaron en lo sustancial. Esto significa que continuaron preocupados por las posibles consecuencias que una resolución militar de la crisis centroamericana podría tener en sus propios países y en la región.

Ante las dificultades experimentadas por el proceso de diálogo centroamericano (iniciativa de "Esquipulas I" y propuesta del Parlamento Centroamericano), la situación parecía desembocar en un callejón sin salida. Con la reiteración de la política norteamericana de apoyo a la "Contra" se plantearon entonces grandes dudas sobre la forma que podría haber adoptado un acuerdo regional que posibilitara alcanzar los consensos mínimos entre los actores involucrados. En la práctica, esto significó que las posibles salidas en Centroamérica se habían ido estrechando. Por un lado, tanto el camino de la paz como el camino de la intervención militar directa, seguían estando abiertos, pero cada uno de ellos en sus respectivos ámbitos poseía grandes dificultades de realización; por otro, la alternativa que aparecía como más viable en ése entonces era el empantanamiento de la crisis y su eventual profundización.

Salir de esta situación requería de una renovada voluntad política expresada de manera inequívoca de parte de los actores centroamericanos, para que como conjunto, abrieran nuevas alternativas de negociación. Sólo la voluntad de toda Centroamérica podía aumentar los márgenes de autonomía de todos y cada uno de ellos. Los cambios operados en el sistema político norteamericano a fines de 1986, cambiaron las percepciones sobre los peligros reales y potenciales que la crisis conllevaba. Estos peligros podían ser mayores, y expresarse finalmente en una intervención de carácter militar, pero también las potencialidades para alcanzar un acuerdo negociado frente a una administración norteamericana debilitada era igualmente amplias. La iniciativa de Costa Rica, el *Plan Arias*, surgió en este contexto.

III PARTE

LA NEGOCIACION DE ESQUIPULAS II: LOS ACTORES Y EL ACUERDO.

VIII. LA NEGOCIACION DE ESQUIPULAS II.

El desarrollo de la crisis centroamericana, y el ritmo impuesto por los procesos de negociación y las fluctuaciones de los conflictos armados, han introducido cambios drásticos en la coyuntura regional que, sin embargo, no necesariamente alteran los patrones básicos que determinan las relaciones de poder en el área. Esta nueva realidad, empero, ha abierto opciones no previstas originalmente, las cuales podrían establecer un cuadro de características inéditas en dichas relaciones. Tal es el caso de los esfuerzos diplomáticos realizados en el marco de los acuerdos que culminaron con la suscripción del *Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica* el 7 de agosto de 1987.

Vale la pena recordar que en junio de 1986 no se materializó la firma de la última versión del Acta de Contadora. En esa fecha, los ocho países mediadores, evidentemente insatisfechos ante lo que percibían como una muestra más de falta de voluntad de los centroamericanos, optaron por "finiquitar" el proceso, trasladándole la responsabilidad de su conducción a los Estados del Istmo. Frente al vacío producido por el estancamiento de la mediación de Contadora, y ante el peligro de que escalara el conflicto, Costa Rica asumió una posición de activismo diplomático que culminó, en una primera fase, en la presentación de un plan de paz, denominado *Plan Arias*, que articuló satisfactoriamente los intereses más sensibles de los países del área.

En efecto, el *Plan Arias* del 15 de febrero de 1987 cristalizó la maduración del proceso de negociación de Contadora e incorporó elementos creativos que permitieron fusionar y compatibilizar las preocupaciones políticas y de seguridad de los países centroamericanos. El que la iniciativa costarricense lograra armonizar una propuesta de "consenso" en un área en la cual las disputas intraregionales históricamente han requerido de la mediación externa, es un hecho en sí mismo significativo. Esto resulta aún más trascendental, en el tanto en que este "consenso" se alcanzó sin el endoso ni la participación de los Estados Unidos.

Los avances logrados en la búsqueda de una salida negociada a la crisis conducida por los centroamericanos, quedan en clara evidencia al contrastar la conclusión a la que llegaron el Grupo de Contadora, el Grupo de Apoyo y los Secretarios Generales de la OEA y la ONU tras su gira centroamericana del mes de enero de 1987. En esa oportunidad se señaló que en Centroamérica no existía voluntad política para alcanzar la paz, y que cualquier esfuerzo serio por lograrla sería infructuoso en el tanto en que los propios actores con intereses en la región no modificaran sus posiciones. Esta conclusión fue desvirtuada por los acontecimientos que se sucedieron a partir de ése momento y que culminaron con "Esquipulas II".

A. Las precondiciones del acuerdo.

El hastío de la guerra --que ha causado más de cien mil muertos, cerca de un millón de desplazados y refugiados, daños incalculables a la infraestructura regional, aunado a la falta de una salida viable-- creó las condiciones para la maduración del proceso de negociación. Sin embargo, esto por sí sólo no fue suficiente, también era necesario que los actores ubicados en posiciones ideológicas distintas explicitaran sus intereses legítimos con el fin de posibilitar la negociación de aspectos sustantivos.

La búsqueda de la paz es un objetivo fundamental para Centroamérica y en particular para Costa Rica, país desmilitarizado unilateralmente cuya estabilidad y concordia en su ámbito geográfico inmediato son tan importantes como la paz interna. Consideraciones similares se aplican a los otros países del área para los cuales el sólo hecho de contar con fuerzas armadas no garantiza la salvaguardia de los objetivos de seguridad nacional, si en el ámbito regional persiste una inestabilidad endémica. Más aún, cualquier perspectiva de desarrollo con las limitaciones estructurales propias de economías dependientes y vulnerables, requiere de paz como prerequisite para su éxito. De esta manera, la consecución de la paz se convierte en una prioridad no exclusivamente militar, y trasciende el ámbito de la seguridad para expresarse como una variable fundamental para el desarrollo de Centroamérica.

Se puede señalar que el proceso de negociación desarrollado por Centroamérica a partir de los esfuerzos propiciados por Costa Rica fue exitoso porque se dieron cuatro precondiciones necesarias para su maduración¹³⁰: 1) el colapso de la situación original; 2) la eliminación de fórmulas alternativas; 3) el reajuste en las relaciones de poder entre

130. William Zartman, "Ripening Conflict, Ripe Moment, Formula and Mediation", en Diane B. Bendahmane y John W. McDonald Jr., *Perspectives on Negotiation: Four Case Studies and Interpretations*, Washington: U.S. Department of State, Foreign Service Institute, 1986, pp. 205-227.

las partes; 4) la identificación de una fórmula, incluido un camino de transición.

1. El colapso de la situación original.

En los meses finales de 1986, parecía claro que ni las fuerzas irregulares ni los movimientos insurreccionales en Nicaragua, El Salvador y Guatemala tenían la capacidad para eliminar a los gobiernos constituidos, pero éstos tampoco poseían la fuerza para aniquilar tales movimientos. A ello se sumó el escándalo "Irán-contras", desatado pocos días después de que el Partido Demócrata recuperara la mayoría en el Senado de los EEUU, e incrementara el número de representantes en la Cámara Baja.

La consecuencia de estos acontecimientos fue el naufragio de la política de "doble carril" que, con énfasis en el ámbito militar, propiciaba la Casa Blanca a través, principalmente, del Consejo Nacional de Seguridad. En la práctica, esto también significó que el Poder Legislativo asumió a partir de entonces un creciente papel en la conducción de la política exterior de los EEUU, lo cual afectó de manera definitiva las relaciones de poder en Centroamérica.

Paralelamente a estos procesos, se produjo una crisis de credibilidad en la negociación impulsada por Contadora. Por una parte, tras cuatro años de gestiones, su mediación denotaba una frustrante lentitud. Pese a ser parcialmente explicada por la falta de apoyo real de parte de los EEUU y por la desconfianza de las principales élites políticas centroamericanas, también resultaba de los propios problemas domésticos de "los ocho". A las crisis económicas agudizadas por la caída de los precios del petróleo y el alza de los intereses de la gigantesca deuda externa, se sumaron problemas políticos de gran magnitud. El caso paradigmático es el de Panamá, pero no fue el único. En Colombia la política de "una sola paz" no dió los resultados esperados y se rompió el acuerdo entre el Gobierno y las fuerzas insurgentes. Los problemas de delimitación en el Caribe enturbiaron las relaciones entre Colombia y Venezuela. En el Perú, el accionar de la guerrilla y la respuesta gubernamental adquirieron inusitadas proporciones al incrementarse los operativos en las zonas urbanas afectando crecientemente a los civiles. En este contexto, se produjo la represión masiva contra los presos políticos de "Sendero Luminoso" amotinados en las cárceles de Lima y alrededores. Este hecho, que produjo centenares de muertos, acaeció en los días en que se realizaba una reunión de la Internacional Socialista en Perú.

Todo ello contribuyó a que las perspectivas impulsadas por Contadora se debilitaran y que países como los europeos, aún manteniendo su apoyo, expresaran preocupaciones sobre la suerte final de la gestión mediadora.

Los desarrollos del proceso sandinista también fueron motivo de preocupación creciente tanto en Europa como en la propia América Latina. La acusación nicaragüense contra Costa Rica ante la Corte Internacional de Justicia en La Haya, no contribuyó a fortalecer el clima de confianza y, por el contrario, enturbió las relaciones bilaterales al tiempo que complicó a los nicaragüenses sus vínculos con la Internacional Socialista. Por otra parte, la reinstauración del estado de emergencia al suspenderse la nueva Constitución Política de Nicaragua, preocupó hondamente a los principales Gobiernos de Europa Occidental. La consecuencia de este conjunto de hechos fue el creciente aislamiento internacional del Gobierno sandinista, el cual experimentó por primera vez desde el triunfo de la revolución, niveles decrecientes de ayuda financiera europea, al tiempo que aumentaba la presión política dirigida a lograr una mayor apertura del sistema.

2. *La eliminación de fórmulas alternativas.*

El *impasse* de Contadora desde junio de 1986, eliminó al último proyecto de Acta como fórmula. A partir de este momento, hasta la aparición del "Plan Arias" no se presentaron nuevas propuestas. Incluso después del 15 de febrero, los únicos intentos de fórmulas alternativas, previos al Procedimiento de Guatemala del 7 de agosto de 1987, que aparecieron en Tegucigalpa y en Washington. Tales iniciativas resultaron tardías y débiles por no haber sido parte del proceso negociado a lo largo de los seis meses anteriores.

Durante la reunión de Cancilleres de Centroamérica y Contadora convocada para conocer las observaciones de cada Gobierno al "Plan Arias" y celebrada en Tegucigalpa el 30 y 31 de julio de 1987, el Gobierno de Honduras presentó sorprendentemente un nuevo documento titulado "Propuestas de Honduras Sobre las Iniciativas de Paz para Centroamérica". Aunque dicho documento fue presentado como un conjunto de observaciones a la propuesta costarricense, en la práctica era un nuevo plan cuyos objetivos se apartaban de los consensos que para entonces se habían alcanzado.

La reserva con que la iniciativa hondureña fue gestada, la ausencia de información y de consulta sobre la misma con los otros Gobiernos, y su presentación a menos de una semana de la cumbre presidencial en Guatemala, motivaron una reacción negativa en los participantes quienes la percibieron como un intento por "descarrilar" el proceso. Sin embargo, y pese a que enrareció el ambiente de la reunión de Cancilleres desde su inicio, el "Plan Honduras", lejos de debilitarlos, terminó fortaleciendo los principios orientadores concertados previamente, y los perfiló hacia la cumbre presidencial.

El Plan Reagan/Wright, presentado el 5 de agosto de 1987, ofreció por primera vez una iniciativa norteamericana bipartidista de negociación que, si bien reiteraba el interés de una política de "doble carril"

no excenta de su componente militar, anunciaba al menos un fortalecimiento de la opción diplomática. Este Plan estaba dirigido a enfrentar el problema bilateral EE.UU -Nicaragua, pero, a diferencia de las conversaciones de Manzanillo, lo hacía en un marco de participación regional.

A diferencia del "Plan Honduras", el "Plan Reagan/Wright" sí fue conocido por los Gobiernos centroamericanos incluyendo el de Managua, antes de su anuncio público. El Gobierno norteamericano realizó un proceso de consultas con las respectivas embajadas en Washington, solicitando opiniones sobre el mismo, pero sin especificar el momento en que, de resolverlo, el Plan se anunciaría. No obstante ello, implícitamente se supuso que el Plan podría ser una alternativa ante un eventual empantanamiento de la cumbre, pero no un sustituto al acuerdo centroamericano.

El sorpresivo anuncio del Plan a sólo 24 horas del arribo de los Presidentes a la Ciudad de Guatemala tuvo como consecuencia política el reafirmar la voluntad centroamericana de resolver el problema en sus propios términos: Centroamérica se hizo cargo de su propia paz. De esta forma, el "Plan Arias" modificado en el proceso de negociación, se convirtió en la única fórmula a disposición de los Presidentes.

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

El escándalo "Irán-contras" produjo un cambio fundamental en la política doméstica de los Estados Unidos, el cual ha afectado de manera determinante su política internacional. Por una parte, las revelaciones en el Congreso debilitaron la capacidad de acción de la Casa Blanca y el prestigio personal del Presidente Reagan. En este sentido, la tradicional pérdida de poder de los Presidentes norteamericanos al finalizar su segundo mandato ("lame duck effect") fue adelantada e incrementada, más allá de la recuperación marginal de popularidad personal del Presidente. En forma correlativa, la capacidad de acción y el peso del Congreso como órgano supervisor de la política exterior norteamericana, aumentó¹³¹.

En el Consejo de Seguridad, el equipo organizado por la Casa Blanca para conducir la política de los "contras" fue "descabezado" al ser destituidos o trasladados sus más conspicuas figuras (el Contralmirante Poindexter, el Teniente Coronel North, el Director de la CIA William Casey, y otros funcionarios de alto nivel tanto en Washington

131. Un ejemplo de ello es la participación del Presidente de la Cámara Baja, el congresista representante de Texas Jim Wright en las negociaciones entre el Gobierno sandinista y la "contra" con la intermediación del Cardenal Obando y Bravo. El alto perfil de la participación de Wright durante la visita del Presidente Daniel Ortega a Washington para asistir a la XVII Asamblea General de la OEA en noviembre de 1987, produjo una fuerte reacción de la Casa Blanca y del Departamento de Estado, las cuales expresaron su gran malestar por lo que consideraron una apropiación indebida de funciones típicamente bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo.

como en Centroamérica). Si bien las percepciones de la Administración Reagan sobre Centroamérica han seguido estructurándose sobre las mismas premisas y analizándose bajo el mismo prisma (y en consecuencia mantienen un fuerte componente militar), lo cierto es que el escándalo "Irán-contras" ha obligado a que toda iniciativa hacia Centroamérica tenga que contar, al menos, con algún tipo de acuerdo en el Congreso. Esto resulta particularmente cierto en el tanto en que Centroamérica, se ha transformado en un "issue" de la política doméstica de cara a las próximas elecciones presidenciales en los Estados Unidos.

Finalmente sobre este punto, en el plano de las relaciones globales de los Estados Unidos, las revelaciones sobre la venta de armas a Irán como parte de un proceso de negociación para la liberación de rehenes capturados por células terroristas shiitas, generó gran malestar en los aliados de los EE.UU en Europa, y en los propios países árabes.

Por su parte, la otra superpotencia -la URSS- también experimentaba cambios importantes. Tras varios meses de acomodo interno, el Secretario General Gorbachov finalmente logró estabilizar su liderazgo y propugnar, activamente, un programa de reformas económicas dirigido a la modernización del aparato productivo soviético. Atrapado entre Chernobyl y Afganistán, el nuevo líder soviético hubo de enfrentar igualmente a sectores ortodoxos dentro del aparato burocrático. Esta pugna por el "Glastnost" y la "Perestroika" parece haberse inclinado en favor de los sectores más renovadores, pese a que de hecho, la pugna al interior del Partido Comunista de la URSS es intensa y más o menos pública.

En el ámbito estratégico, la URSS propuso una nueva agenda de negociaciones con los Estados Unidos. Gradualmente, esta agenda logró concretar áreas importantes de acuerdo, lo cual permitió un acuerdo de tratado que reduzca efectivamente los niveles de armamento nuclear de alcance intermedio. Para posibilitar esta negociación, la URSS estuvo mejor dispuesta a considerar los temas de conflicto regional como parte de la agenda global; esto, por razones obvias, incluyó a Centroamérica¹³².

Una de las consecuencias de la "perestroika" ha sido un reajuste en las relaciones económicas con los países de Occidente. Esto ha afectado la capacidad de ayuda soviética a sus aliados en el Tercer Mundo. En el caso latinoamericano ello significa decrecientes niveles de apoyo no militar a Cuba y Nicaragua, cuyos regímenes previsiblemente deberán buscar cada vez con más insistencia una inserción en la economía mundial capitalista, en especial con el sistema latinoamericano.

132. Al menos se conocen dos oportunidades en las que el tema centroamericano ha sido discutido entre las delegaciones de ambas superpotencias. La primera fue durante el encuentro de los máximos líderes en Reykyavik, el 11 y 12 de octubre de 1986. Más recientemente, el Subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos, Elliot Abrams, se reunió con su homólogo soviético, Yuri Pavlov, en Londres continuando así las conversaciones regulares sobre el tema.

En el plano regional latinoamericano, la capacidad de acción del Grupo de Contadora y de su Grupo de Apoyo se vió sensiblemente afectada por varios factores ya mencionados. De todos ellos, sin embargo, la agudización de la crisis en Panamá reviste de una importancia crucial. En efecto, el deterioro de las relaciones entre el Gobierno panameño y su oposición política, así como las crecientes presiones ejercidas por el Gobierno de los EE.UU contra el Jefe de las Fuerzas de Defensa, General Manuel Antonio Noriega, han generado un proceso de deterioro político sin precedentes. Más que en el aspecto de seguridad propiamente tal, la crisis panameña en torno a las demandas democráticas de la oposición civil, evidencia una profunda contradicción entre las propuestas para Centroamérica incorporadas en el ideario de Contadora, y la realidad política al menos en uno de sus miembros.

En Centroamérica las relaciones de poder también resultaron reajustadas durante el período de maduración ya mencionado. Por un lado, el Gobierno de Nicaragua logró mantener la iniciativa en el ámbito militar alcanzando triunfos de carácter estratégico. Sin embargo, tales éxitos militares no eliminaron a la "contra" en el plano político.

El impacto económico de este avance militar ha tenido consecuencias sumamente negativas tanto en el mercado doméstico, como en la capacidad exportadora del país. La incapacidad de controlar el proceso inflacionario, la descapitalización, los crecientes niveles de pobreza, y el abastecimiento regular de productos de primera necesidad, han restringido el margen de acción política del Gobierno sandinista. Esta situación se agravó como consecuencia directa del déficit petrolero durante el primer semestre de 1987. Resultará necesario vincular esta última situación con el desarrollo en el bloque socialista ya mencionado. La URSS ha manifestado que no incrementará su cuota petrolera para Nicaragua; más aún, retrasó el envío de petróleo durante el mes de agosto de 1987, lo que fue interpretado como una clara señal de su interés en que Nicaragua encontrara una fórmula de arreglo negociado en el marco regional.

En lo relativo al resto de los países del Istmo, Costa Rica experimentó sustanciales avances en su imagen internacional y en su credibilidad como interlocutor en Centroamérica. Las declaraciones del Presidente Oscar Arias oponiéndose a la ayuda norteamericana a la "contra" desde antes de su elección en febrero de 1986, y la puesta en práctica de una política de estricta neutralidad una vez en el poder, preludiaron una nueva actitud gubernamental ante el conflicto en Centroamérica. La intensa gestión diplomática desplegada por la Cancillería costarricense cimentó este derrotero que culminaría con la presentación del Plan de Paz.

Por su parte, El Salvador, Honduras y Guatemala no cambiaron sustancialmente su perfil internacional, y tendieron a apoyar soluciones negociadas pero sin explicitar iniciativas propias con la excepción del Presidente Vinicio Cerezo, que continuó impulsando el proyecto de

Parlamento Centroamericano surgido en el marco de las conversaciones de "Esquipulas I".

A todo lo anterior hay que agregar el incremento de las tensiones en otras áreas sensibles del Planeta, en particular en el Golfo Pérsico, las cuales, en el tanto en que involucraron a las grandes potencias e incluso a la misma Europa, también afectaron el reajuste de relaciones de poder y la manifestación de intereses extraregionales en el área centroamericana.

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

Históricamente, Centroamérica se ha visto constreñida por una relación contradictoria entre fuerzas integracionistas y separatistas. Si bien en general, han abundado las primeras, tal circunstancia no ha significado altos niveles de confianza entre los países del área. La internacionalización de la crisis centroamericana, y la incorporación de la dimensión Este-Oeste ha generado un incremento de los niveles históricos de desconfianza tanto al interior de la región, como entre la región y los principales actores del sistema internacional. La mediación de Contadora, si bien consiguió avances importantes en este sentido, tampoco logró resolver este problema. Diseñar una fórmula de paz para Centroamérica requería necesariamente de la construcción de medidas de confianza mutua. El Plan de Paz del Presidente Arias hizo posible iniciar tal proceso recogiendo la herencia de Contadora.

¿Cuales son los elementos básicos para establecer medidas de confianza?¹³³ a) **Transparencia**, no puede haber lugar para la ambigüedad en la política desarrollada por los diversos actores; b) **Predictibilidad**, se debe tener certeza sobre los cursos de acción a seguir; c) **Balance, simetría y correspondencia**, entre las acciones que cada parte desarrolla; d) **Comunicación y verificación**. Todos estos elementos están presentes en el "Plan Arias" que posibilitó alcanzar el acuerdo de "Esquipulas II".

La política exterior desarrollada por la Administración Arias, ha tenido transparencia y predictibilidad y con ello fue generando la confianza básica necesaria para alcanzar un consenso regional sobre una fórmula para la consecución de la paz.

Desde el punto de vista de Costa Rica los problemas a resolver eran: 1) la no existencia de acuerdo sobre las definiciones y los conceptos básicos sobre materias políticas y de seguridad; 2) la existencia de percepciones distintas de las soluciones propuestas para cada asunto; 3) las consecuencias que para el país tendría un escalamiento del con-

133. Jack Child. "A Confidence Building Approach to Resolving Central American Conflicts", en Jack Child (ed.), *Conflict in Central America: Approaches to Peace and Security*, Londres: C. Hurst & Co., 1986, pp. 113-131.

flicto; 4) la necesidad de que la solución vinculara paz, democracia, desarrollo, todo ello dentro de plazos preestablecido.

El viaje del Presidente Oscar Arias a Washington en noviembre de 1986, en coincidencia con el inicio del escándalo "Irán-contra", reafirmó por un lado, y cambió por otro, ciertas percepciones sobre los márgenes de acción disponibles para el desarrollo de una iniciativa diplomática costarricense. Las diferencias sobre las "salidas" a la crisis quedaron evidenciadas en el discurso del Presidente Arias cuando señaló¹³⁴:

"En América, la paz debe ser democrática, pluralista, tolerante, libre. Mientras persistan los dogmatismos y la intransigencia, y no haya diálogo, lo paz no será posible. Trabajar juntos por la democracia, por la libertad y por el desarrollo, es trabajar juntos por la paz."

La idea central que la Cancillería había trabajado desde que asumió funciones la nueva administración era la calendarización, la fijación de un cronograma de avances políticos, contenido en el borrador de declaración de la "minicumbre" de Presidentes latinoamericanos reunidos en San José con motivo de la toma de posesión del Presidente Arias. Esta idea también aparece en el carta de respuesta del Canciller Madrigal Nieto al Grupo de Contadora del 15 de julio de 1986¹³⁵. El cronograma, conjuntamente con el diálogo, el cese de la ayuda y la democratización, conformaron los pilares iniciales del Plan, cuya existencia como "conjunto de ideas" fue por primera vez planteada públicamente por el Canciller Madrigal Nieto en octubre de 1986.

El día 8 de enero, en coincidencia con la reunión "secreta" de Miami, el *Miami Herald* dió a conocer algunas de las ideas del Plan. Sobre la reunión "secreta" el Departamento de Estado señaló: "Costa Rica ha estado formulando sus ideas sobre la solución al conflicto de Centroamérica y funcionarios de EE.UU. estaban interesados en escuchar esas ideas y discutir las"¹³⁶. En esa reunión, los funcionarios del Departamento de Estado manifestaron por primera vez serias reservas sobre las ideas básicas, en particular la propuesta de cese de ayuda a la "contra", y en este sentido insistieron en que la presión militar constituía el elemento clave para la resolución de la crisis.

Para la visita del Grupo de los 10 (Contadora, el Grupo de apoyo, y los Secretarios Generales de la ONU y la OEA) el 10 de enero de 1987, Costa Rica ya tenía perfilados los "terminos de referencia" de la pro-

134. Oscar Arias Sánchez, *Los Caminos de la Libertad*. Discurso en Washington, 4 de diciembre de 1986. San José: Imprenta Nacional, 1986.

135. Recuérdese el borrador de declaración de la "minicumbre" de San José (mayo 1986). Puede verse también esta idea en la carta que envió el Canciller Madrigal Nieto al Grupo de Contadora, el 15 de julio de 1986. En *Relaciones Internacionales*, Nº 15-16. Segundo Tercer Trimestre de 1986. Universidad Nacional, EUNA. Costa Rica, 1986.

136. *Miami Herald*, 8 de enero de 1987.

puesta. La gira concluyó en México sin resultados; en la declaración final se destacó que: "aun no se cuenta con la necesaria voluntad política para poner en marcha varias propuestas en favor de la conciliación"¹³⁷.

Con el fin de promover los "términos de referencia del plan", el Canciller Madrigal Nieto realizó una gira de tres semanas por siete naciones europeas a mediados de enero. Durante el viaje, Madrigal Nieto enfatizó el concepto de "una alianza democrática para la defensa y promoción de la democracia", tema presente en el discurso inaugural del Presidente Arias. Tal "alianza democrática" perseguía la coordinación de acciones en Centroamérica de parte de los países occidentales, poniendo el énfasis en la negociación diplomática al tiempo que se ejercían exclusivamente presiones políticas en aquellos países de la región donde la democracia se encontraba disminuida. La reunión de la Comunidad Económica Europea con Centroamérica realizada en Guatemala ("San José III"), el 9 de febrero de 1987, entreabrió las puertas al Plan Arias al señalar que "Contadora es *actualmente* la única alternativa..."

Las acciones diplomáticas costarricenses se sucedieron con rapidez. Se convocó a una reunión de Presidentes centroamericanos, con excepción del nicaragüense, con el fin de hacer entrega de la propuesta del Presidente Arias el 15 de febrero. La ausencia de Ortega en la reunión de San José no favoreció inicialmente el clima de construcción de medidas de confianza mutua.

La reunión de San José donde se suscribió la declaración "Una Hora para la Paz" fue percibida de distintas maneras: i) como una iniciativa norteamericana impulsada por Costa Rica equivalente a un ultimatum, ii) como propuesta de negociación eminentemente centroamericana. La primera percepción correspondió principalmente a Nicaragua. El órgano oficial del Frente Sandinista, el periódico *Barriada*, señaló al término de la reunión en San José que fracasó el ultimatum. Esta percepción cambió hacia el mes de abril cuando se señaló en Nicaragua que "el Plan Arias se había transformado de una variante del Plan Reagan en una variante de la última acta revisada de Contadora"¹³⁸. De esta forma el camino de la negociación se fue haciendo más expedito al ser aceptado el Plan Arias como documento de trabajo sujeto a modificaciones de parte de la totalidad de los países del área.

Las denuncias sobre el uso del territorio costarricense en el contexto del "Irán-contra", por paradójico que pueda parecer, fortalecieron la perspectiva negociadora. Las declaraciones de altos funcionarios norteamericanos involucrados con las operaciones encubiertas de apoyo a la "contra" sobre la negativa del Gobierno costarricense de permitir el uso de aeropuerto de "Potrero Grande", y las declaraciones

137. Periodico La Nación 22 de enero de 1987. Costa Rica.

138. *Envío* Nº 70 Abril de 1987. Instituto Histórico Centroamericano. Nicaragua. Indudablemente en la percepción inicial de Nicaragua debe haber influido el plazo establecido en uno de los "borradores de discusión" donde se establecían 15 días para que el gobierno nicaragüense aceptara o rechazara la propuesta.

y acciones de la Administración Arias para incrementar su neutralidad en el conflicto centroamericano, aumentaron la credibilidad y la predictibilidad de la política exterior de Costa Rica.

Costa Rica fue recuperando un mayor margen de maniobra que le permitió avanzar con el Plan e incrementar su credibilidad. En ello la diplomacia personal del Presidente Arias y del Canciller Madrigal Nieto resultaron fundamentales. Se realizaron giras a Europa, México, Estados Unidos, y se enviaron misiones a toda Centroamérica. Importantes consensos fueron alcanzados, tanto internos (reunión de Arias con el líder del partido mayoritario de la oposición Rafael Angel Calderón, endoso del Plan por los expresidentes de costarricenses) como internacionales (el acuerdo de las 7 potencias industriales de Occidente en Venecia, los acuerdos del Senado y de la Cámara de Representantes de EE.UU., apoyo de Europa). También las disidencias ayudaron a impulsar el Plan pues aumentaron su credibilidad como opción independiente, balanceada y simétrica. Nos referimos a la oposición de la Casa Blanca -que nunca lo endosó plenamente y que el *Washington Times* llamara "La receta del Sr. Arias para el desastre"- , y la de la guerrilla salvadoreña.

Después de la postergación de la cumbre presidencial, prevista para el 25 de julio, solicitada por el Presidente Duarte tras la visita del Embajador para Centroamérica Philip Habib, se redoblaron los esfuerzos de la diplomacia directa. El Presidente Arias realizó diversas giras tendientes a mantener la vigencia del Plan, el cual aparecía en grave peligro debido a la posposición de la cumbre. Fue así como, el Presidente Arias viajó a EE.UU en junio, y a todos los países de Centroamérica en julio.

De esta manera, Costa Rica, con el Plan Arias, identificó una fórmula de resolución que permitía la transición del conflicto hacia la estabilidad. Los elementos centrales que posibilitaron la definición de la fórmula consensual fueron: a) el vínculo democracia y paz; b) el efecto de demostración de la existencia de una voluntad política de paz en la región; c) la calendarización de los plazos para cumplir los compromisos; d) la simultaneidad, dadas las distintas percepciones sobre los tiempos; e) el equilibrio: el plan se aplicaría a todos los Estados de la región; f) la resolución de lo central: detener la guerra y, a partir de la generación de la confianza mutua, la resolución otros factores concomitantes como el desarme, las migraciones masivas de refugiados y desplazados, y el desarrollo económico. Este conjunto de aspectos confluyeron en la aceptación explícita de la legitimidad y legalidad, aunque no su representatividad, de todos los Gobiernos centroamericanos.

El resultado de las gestiones originadas por la diplomacia costarricense constituyó un triunfo para Centroamérica: la firma del **Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica**.

B. El Acuerdo de Esquipulas II.

La negociación del *Procedimiento* de Guatemala no fue un proceso fácil; requirió altas dosis de voluntad conciliadora así como capacidad de improvisación y un espíritu de pragmatismo hasta entonces inédito en los procesos políticos del área. También requirió de un *imprimatur* personal de parte de los Presidentes, pues si bien es cierto los equipos técnicos habían realizado una notable labor de conciliación y de construcción de consensos, fue finalmente en el nivel presidencial donde tales coincidencias se materializaron.

Al contrastar el proceso de maduración y perfeccionamiento del *Procedimiento* de Guatemala con las fases equivalentes del proceso de Contadora, aparecen algunas diferencias en el manejo técnico de la negociación diplomática. Mientras que en la mediación de Contadora, ésta asumió una gran rigidez motivada por el alto rango de los plenipotenciarios, en la negociación de Esquipulas II se manifestaron dos niveles de comunicación: uno compuesto por funcionarios de alto rango político (los Cancilleres, e incluso los Presidentes); y otro conformado por equipos técnicos de nivel intermedio más vinculados con el quehacer cotidiano de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores. Por diversas circunstancias, estos equipos técnicos tienen en común una serie de características que facilitaron la comunicación y la explicitación de los problemas y sus posibles soluciones.

Estas características comunes en los negociadores intermedios de los distintos países centroamericanos pueden ser resumidas en: a) la relativa juventud de los funcionarios; b) el conocimiento personal previo en la mayoría de los casos; c) la formación académica más especializada; d) el interés de los negociadores en el análisis académico, como parte de la comprensión de las variables fundamentales de la crisis regional; e) la experiencia acumulada por casi todos los funcionarios en otros procesos de negociación.

Estimamos que este elemento homogenizador ha contribuido decisivamente a la comunicación entre las partes y en la construcción de las medidas de confianza mutua que posibilitaron un refrendo político expedito en las altas instancias de decisión formal.

En el momento mismo en que se desarrollaba la cumbre presidencial aún prevalecía el escepticismo en la mayoría de los observadores. Este escepticismo resultaba de una lectura incompleta y sesgada de la coyuntura, en particular de los acontecimientos inmediatos que, como la presentación del Plan Reagan/Wright, nada bueno parecían augurar para la cita presidencial. Pese a ello, es obvio que los Presidentes y los Cancilleres habían comprendido que, para entonces, detener la rueda de los acontecimientos significaba, de hecho, perder los márgenes de autonomía relativa disponibles al acelerarse el proceso de negociación eminentemente regional. Esta pérdida de autonomía, de presentarse, lo haría en todos los países, pero en algunos con un costo político mayor que en otros.

El acuerdo de Esquipulas II fue suscrito en este contexto. Las condiciones estructurales, tanto internas como externas, estaban dadas. El proceso de maduración de las negociaciones había sido completado. Ello, sumado a la voluntad política de los líderes centroamericanos, permitió que aflorara un proyecto de consenso, sin precedentes en la región desde los días de la Alianza para el Progreso a principios de la década de los años 1960¹³⁹.

El Acuerdo firmado consta de un Preámbulo y de once puntos los cuales conforman un todo indivisible. El documento suscrito se enmarca en los principios establecidos por la ONU, la OEA y los documentos fundamentales generados a lo largo de la mediación de Contadora. A continuación se presenta un resumen del texto del Acuerdo.

1 Reconciliación Nacional:

a) *Diálogo*. Entre gobierno y grupos desarmados de oposición política interna y aquellos que se acojan a la amnistía.

b) *Amnistía*. Se emitirán decretos de amnistía que garanticen la vida, libertad, bienes materiales y seguridad a quienes se aplique el decreto.

c) *Comisión Nacional de Reconciliación*. Para verificar el cumplimiento de los compromisos que los cinco gobiernos contraen se creará una Comisión Nacional de Reconciliación. Estará integrada por representantes del Gobierno, la Conferencia Episcopal, la oposición política legalmente inscrita, un ciudadano notable, que no pertenezca al Gobierno o partido de Gobierno.

2 Exhortación al Cese de Hostilidades:

Los gobiernos hacen una exhortación vehemente para que, en los Estados del área que actualmente sufren la acción de grupos irregulares o insurgentes, se concerte el cese de hostilidades.

3 Democratización:

Los gobiernos se comprometen a impulsar un auténtico proceso de democrático pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto de los Derechos Humanos, la soberanía, la integridad territorial de los Estados

139. Sobre el significado de los acuerdos de Guatemala, los autores han escrito una serie de artículos cuyas ideas centrales se han recogido en este libro. Véanse, de Francisco Rojas Aravena, "Del Plan Arias a Esquipulas II: Hasta el Viaje más Largo Comienza con el Primer Paso", en *Revista Aportes*, #37, setiembre 1987, San José, pp. 3-5. También, "Centroamérica Se Hace Cargo de su Paz", en *La Nación*, 22 de noviembre de 1987, p. 16 A. De Luis Gmo. Solís, véanse, "Trascendencia y Alcances del Plan de Paz", en *La Nación*, 16 de agosto de 1987, p. 15 A. También, "Costa Rica: un Aporte por la Paz en Centroamérica", *Revista ECA*, San Salvador: Universidad "José Simeón Cañas", en prensa.

y el derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su modelo económico, político y social, y realizarán, de manera verificable, las medidas conducentes al establecimiento y, en su caso, al perfeccionamiento de sistemas políticos democráticos, representativos y pluralistas que garanticen la organización de partidos políticos y la efectiva participación popular en la toma de decisiones y aseguren el libre acceso de las diversas corrientes de opinión a procesos electorales honestos y periódicos, fundados en la plena observancia de los derechos ciudadanos. Para ello: a) deberá existir completa libertad para la televisión, la radio y la prensa. b) deberá manifestarse el pluralismo político partidista total. c) Se deberá derogar los estados de excepción, sitio o emergencia.

4 Elecciones Libres.

Creadas las condiciones inherentes a toda democracia, deberán celebrarse elecciones libres, pluralistas y honestas. Se realizarán simultáneamente en todos los países del área elecciones para el Parlamento Centroamericano, en el primer semestre de 1988. Luego de estas deberán realizarse en cada país, con observadores internacionales e iguales garantías, las elecciones para municipios, Congresos y Presidencia de la República en los plazos establecidos en cada Constitución Política.

5 Cese de la ayuda a fuerzas irregulares o a los movimientos insurgentes.

Los Gobiernos de los cinco Estados Centroamericanos solicitarán a los Gobiernos de la región y a los Gobiernos extraregionales que, abierta o veladamente proporcionan ayuda militar, logística, financiera, propagandística, en efectivos humanos, armamentos, municiones y equipo a las fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales, que cesen esa ayuda, como un elemento indispensable para lograr la paz estable y duradera en la región. No queda comprendido en lo anterior la ayuda que se destine a repatriación, reubicación y asistencia para la reintegración de los que hayan pertenecido a dichos grupos o fuerzas. Solicitarán a las fuerzas irregulares y a los grupos insurgentes abstenerse de recibir esa ayuda. Todo lo anterior en cumplimiento del Documento de Objetivos en cuanto al tráfico de armas.

6 No uso del territorio para agredir a otros Estados.

Los cinco países reiteran el compromiso de impedir el uso del propio territorio y no prestar ni permitir apoyo militar

logístico a personas, organizaciones o grupos que intenten desestabilizar a los gobiernos de los países de Centroamérica.

7 Negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento.

Los cinco Estados con la participación de Contadora, en ejercicio de su función mediadora, proseguirán las negociaciones sobre los puntos pendientes de acuerdo, en materia de seguridad, verificación y control. Estas negociaciones abarcarán también medidas para el desarme de las fuerzas irregulares que estén dispuestas a acogerse a los decretos de amnistía.

8 Refugiados y Desplazados.

Los gobiernos se comprometen a atender con urgencia los flujos de refugiados y desplazados que la crisis ha provocado, mediante protección y asistencia; así como a facilitar su repatriación, reasentamiento o reubicación voluntaria expresada individualmente. También se comprometen a gestionar ayuda internacional para los refugiados y desplazados.

9 Cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo.

En el clima de libertad que garantiza la democracia, los países adoptarán los acuerdos que permitan acelerar el desarrollo, para alcanzar sociedades más igualitarias y libres de la miseria. Gestionarán conjuntamente un apoyo económico extraordinario de la Comunidad Internacional.

10 Verificación y seguimiento internacional.

a) *Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento.* Se creará esta Comisión conformada por los Secretarios Generales de la Organización de Estados Americanos y de las Naciones Unidas, así como por los Cancilleres de América Central, del Grupo de Contadora y Grupo de Apoyo. Tendrá funciones de verificación y seguimiento del cumplimiento de los compromisos.

b) *Respaldo y facilidades a los mecanismos de reconciliación y de verificación y seguimiento.* Los Gobiernos de los cinco Estados emitirán declaraciones de respaldo a su labor. A estas declaraciones podrán adherirse todas las naciones interesadas en promover la causa de la libertad, democracia y la paz en Centroamérica. Los cinco gobiernos brindarán todas las facilidades necesarias para el cumplimiento de las funciones de las Comisiones Nacionales de Reconciliación y la Comisión Internacional.

11 Calendario de ejecución de compromisos.

A los 15 días se reunirán los Cancilleres de Centroamérica en calidad de Comisión Ejecutiva. A los 90 días entrarán a regir simultáneamente los compromisos relacionados con amnistía, cese del fuego, democratización, cese de la ayuda y no uso del territorio para agredir otros Estados. A los 120 días la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento analizará el progreso en el cumplimiento de los acuerdos. A los 150 días se reunirán los Presidentes centroamericanos y recibirán un informe de la Comisión Internacional y tomarán las decisiones pertinentes.

C. Significación del Procedimiento de Guatemala.

El éxito de la cumbre presidencial asombró al mundo entero. La esperanza de alcanzar la paz en Centroamérica por medios diplomáticos generó expectativas renovadas hasta en los más escépticos, aislando a quienes continuaban sustentando tesis belicistas.

Los principales actores internacionales reaccionaron de distinta manera. En los EE.UU., la Administración Reagan se vió enfrentada a un *fait accompli*, cuyo efecto inmediato fue la total confusión en la Casa Blanca, la cual todavía prevelece un mes después de la firma del *Procedimiento*¹⁴⁰. En la búsqueda de nuevos cursos de acción que le permitieran recuperar la iniciativa en la región, el Departamento de Estado convocó a todos sus Jefes de Misión en Centroamérica a un encuentro de evaluación en Washington.

Casi simultáneamente, se nombró al nuevo Embajador Especial para Centroamérica, Morris Busby, quien substituyó a Philip Habib, otro experimentado diplomático cuyas posiciones pragmáticas y de búsqueda de consenso con el Congreso, habían terminado por indisponerlo ante los "halcones" de la administración. No deja de ser irónico que Habib fuera desplazado por la "línea dura" a pocas semanas de que el Acuerdo se materializara; en particular, por haber sido él uno de los pocos personeros de la administración que previó las posibles consecuencias diplomáticas que, para unos EE.UU. carentes de opciones realistas, tendría un acuerdo intercentroamericano.

La URSS saludó rápidamente la suscripción del *Procedimiento* puesto que le significaba un aumento de sus márgenes de acción en el área centroamericana, al ampliar las posibilidades de cooperación occidental hacia Nicaragua. Con un arreglo negociado en puertas en Centroamérica, la "perestroika" no habría de pagar el alto precio de un nuevo aliado preferencial en un área no estratégica. Cuba, por su parte, se manifestó dispuesta a retirar sus asesores de Nicaragua ya que, al

140. Agencia France Press, y Agencia UPI, "Reagan admite confusión en la Casa Blanca", 8 de setiembre de 1987.

disminuir la tensión en Centroamérica, disminuían también algunas de las preocupaciones de seguridad del Gobierno de La Habana respecto a los EE.UU. De igual manera, un acuerdo regional podría "latinoamericanizar" al proceso nicaraguense, limitando el efecto de la dimensión Este/Oeste sobre el mismo.

Contadora y su Grupo de Apoyo también se vieron sorprendidos por los acontecimientos de Guatemala. La reacción inicial se produjo país por país, y aunque en todos los casos se endosó el proceso, fue evidente que el *Procedimiento* le planteó a "los ocho" la necesidad de reajustar su relación con una Centroamérica unida alrededor de una iniciativa propia. Los mediadores latinoamericanos, a quienes se sumaron por invitación de los Presidentes de Centroamérica los Secretarios Generales de la OEA y la ONU, asumieron su nuevo rol durante la reunión de constitución de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS), el 23 de agosto de 1987, en Caracas.

Los alzados en armas en Centroamérica reaccionaron en contra o con poco entusiasmo ante la exhortación a la paz de los Presidentes del área. Esto se explica debido a que de manera explícita, el *Procedimiento* los excluyó como interlocutores con representatividad y legitimidad ante los Gobiernos constituidos. En la práctica, esto significaba que su participación se vería circunscrita a un ámbito definido totalmente por el Acuerdo. Tras declaraciones iniciales de oposición, tanto la "contra" como el FMLN-FDR y la guerrilla guatemalteca, se vieron obligados a expresar, aunque con reticencia, su disposición de respetar los términos del procedimiento establecido por los cinco Gobiernos del área para negociar su reintegración a la vida política nacional.

Para Costa Rica, la suscripción de Esquipulas II se tradujo en beneficios políticos y diplomáticos casi inmediatos: a) recuperó aún más su imagen y credibilidad internacionales; b) el binomio paz-democracia, tesis fundamental de la política exterior del país, fue íntegramente adoptada; c) las relaciones con Nicaragua se normalizaron a partir del levantamiento de la demanda, interpuesta por ése país contra Costa Rica, ante la Corte Internacional de Justicia en La Haya; d) incremento aún mayor de sus márgenes de autonomía internacional, tanto con respecto a los EE.UU. como en lo relativo a los otros actores con intereses en la región. La culminación de esta cadena de éxitos sin precedentes en la historia diplomática contemporánea de Costa Rica, lo constituyó el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz 1987 al Presidente Oscar Arias Sánchez.

D. El marco conceptual de Esquipulas II.

El *Procedimiento de Guatemala* fue innovador en el tanto en que introdujo aportes conceptuales inéditos al marco general de negociación política representado por el proceso de Contadora, allí radicó la creatividad del proceso. En este sentido, es necesario mencionar tres

elementos: 1) establecimiento de un cronograma de compromisos; 2) aplicación simétrica de los compromisos; 3) simultaneidad de su cumplimiento.

1. *Cronograma.*

La carencia de plazos concretos para el cumplimiento de los acuerdos fue una de las debilidades más significativas de los procesos previos de negociación en el área. La inclusión de un cronograma devolvía al proceso su credibilidad pues permitía el logro de objetivos concretos a partir de los cuales construir nuevos compromisos políticos. A la vez, la materialización del Acuerdo aumentaba la credibilidad de los actores lo que implicaba, igualmente, el aumento de la eficacia de las estrategias de negociación regional. Una base fundamental para alcanzar el consenso fue establecer plazos específicos para el cumplimiento de los compromisos. Sin embargo, los Presidentes no los transformaron en *ultimatums* que pudiesen convertirse en trampas para el propio Acuerdo.

2. *Simetría.*

El acuerdo se definió como un acuerdo regional, lo que significaba que a ningún país se le atribuiría una responsabilidad especial ni en la génesis, ni en el desarrollo, ni en la resolución de la crisis ístmica. La insistencia en señalar a algunos países centroamericanos como el "foco" del conflicto, había restado realismo a las propuestas de pacificación. Más allá de consideraciones estrictamente ideológicas, el tratamiento de las variables políticas regionales debía ser idéntico para ser creíble. Aunque este relativo irrespeto a la especificidad histórica de los procesos nacionales centroamericanos implicó desavenencias inter e intra nacionales en todos los países centroamericanos, permitió, igualmente, resolver el problema básico: cómo aplicar una solución homogénea a países con distinto tipo de conflicto sin "ideologizarla".

3. *Simultaneidad.*

La existencia de un verdadero "círculo vicioso" en la discusión sobre la crisis en Centroamérica entre aquellos que argumentaban que el fin de la guerra era precondition para la democratización regional, y aquellos que arguían que la democratización era precondition para ponerle fin a la guerra, constituía otro obstáculo fundamental en las negociaciones. El Plan rompió este círculo mediante el compromiso de aplicar simultáneamente cinco compromisos básicos: a) amnistía, b)

cese de hostilidades, c) democratización, d) cese de la ayuda, e) no uso del territorio para agredir otros Estados.

La simultaneidad, al igual que el cronograma, no fue rígidamente aplicada. Tal como lo interpretaron los Cancilleres centroamericanos en la Tercera Reunión de la Comisión Ejecutiva en San José, esto significaba diferenciar entre aquellos compromisos que eran *procesos* (democratización y cese del fuego) y aquellos que constituían *actos* que se agotaban en sí mismos (amnistía, cese de la ayuda y no uso del territorio). En cualquier caso, desde un punto de vista conceptual, se comprobó la utilidad del principio de la simultaneidad en situaciones de alta polarización.

E. Los mecanismos de ejecución.

Con el fin de llevar a la práctica el Acuerdo, los Presidentes centroamericanos crearon tres mecanismos para administrarlo durante su período de vigencia. Estos mecanismos son significativos en sí mismos, pues reflejan una nueva realidad política y la nueva correlación de poder operando al interior de cada país centroamericano, entre ellos, y entre la región y sus interlocutores continentales. Ellos fueron: 1) la Comisión Nacional de Reconciliación, 2) la Comisión Ejecutiva, y 3) la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento.

1. Comisión Nacional de Reconciliación.

El *Procedimiento* otorga una importancia crucial a la reconciliación nacional. Todo la filosofía que inspira a "Esquipulas II" gira en torno al objetivo de alcanzar la reconciliación en las sociedades profundamente escindidas por guerras y conflictos internos. Más allá de ello, la verdadera importancia de este punto radica en la admisión de que las variables endógenas, y no las exógenas, son las que están a la base del conflicto regional. En el tanto en que el problema doméstico no fuese resuelto, no habría alternativa para la paz regional.

2. La Comisión Ejecutiva.

Este es el órgano central del *Procedimiento*. Los Presidentes centroamericanos delegaron en sus Ministros de Relaciones Exteriores la responsabilidad de conducción política general, y de administración ejecutiva de los compromisos contraídos. La importancia de la Comisión Ejecutiva radica en al menos dos factores. Por un lado, denota la voluntad de los países centroamericanos de asumir la conducción global del proceso de negociación; por el otro, expresa la determi-

nación de mantener una instancia política superior capaz de negociar, resolver e interpretar sobre la marcha, las acciones que hagan viable el proceso.

Es necesario destacar que los resultados de la construcción de medidas de confianza mutua ha tenido una expresión muy importante en esta instancia. Los niveles de comunicación alcanzados por los Cancilleres, les han permitido enfrentar con gran flexibilidad y sentido práctico los problemas propios de un proceso complejo de negociación global.

Una de las razones por las cuales los centroamericanos han insistido en la necesidad de fortalecer a la Comisión Ejecutiva, es por su doble papel de conductora política del Acuerdo, y de "enlace" entre las instancias nacionales (Gobiernos y Comisiones Nacionales de Reconciliación), y la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento.

3. *Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento.(CIVS).*

El papel fundamental de la CIVS, más allá de su rol técnico de verificación, es el de otorgar legitimidad al proceso generado en los propios países centroamericanos. Esta legitimidad se logra mediante la incorporación de América Latina (representada por Contadora y su Grupo de Apoyo), y del resto del sistema internacional a partir de la inclusión de los Secretarios Generales de la OEA y la ONU. Ante tal conglomerado de instancias internacionales, resultaría muy difícil para cualquier actor restarle credibilidad al proceso de pacificación regional avalado por la CIVS.

Asimismo, la CIVS tiene la responsabilidad de dar un seguimiento técnico al Acuerdo, y de verificar el cumplimiento cabal de todos sus compromisos. Este punto es clave ya que la verificación podría eliminar las interpretaciones unilaterales sobre el grado de cumplimiento de los compromisos. Esto reviste de una importancia particular en una zona que, como Centroamérica, aún experimenta grados importantes de desconfianza entre los Estados.

Los tres elementos innovadores, y los tres mecanismos de ejecución del *Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica*, conforman la estructura conceptual y operativa que ha permitido el avance del proceso iniciado con el Plan Arias el 15 de febrero de 1987 y que culminó en Guatemala el 7 de agosto de ese año.

F. Evaluación del Acuerdo¹⁴¹.

Los avances en cada uno de los once compromisos y de los progresos en el plano general pueden ser constatados al realizar un recuento punto por punto y país por país.

1. *Reconciliación nacional.*

a) *Diálogo.* El proceso de diálogo se ha iniciado, con distintas modalidades y diferente profundidad, en los tres países en los que se han producido profundas divisiones sociales dentro de la sociedad. Guatemala. Por primera vez en más de un cuarto de siglo se reunieron en Madrid (7/10/87) representantes del gobierno y de la guerrilla. Como resultado se estableció un enlace de comunicación permanente y directo.

El Salvador. Con la mediación inicial del Presidente Arias y a través de contactos directos se llegó a la más importante reunión celebrada entre el gobierno del Presidente Duarte y el Frente Farabundo Martí y el Frente Democrático Revolucionario. En la Sede de la Nunciatura, con la mediación del Arzobispo Rivera y Damas, se realizó este importante encuentro (7/10/87) en donde se acordó: 1) reiterar el apoyo al proceso de Esquipulas; 2) crear dos comisiones, una para definir el alto al fuego, y otra para los otros puntos del acuerdo.

Nicaragua. Se ha iniciado el diálogo nacional con la oposición política interna (5/10/87); también por medio de las Comisiones Regionales o Departamentales de Reconciliación, subordinadas a la Comisión Nacional de Reconciliación, se ha iniciado un diálogo con los mandos medios y las tropas de la "contra". El diálogo directo, con la mediación del Cardenal Obando, como lo ha solicitado el Presidente Arias, no se produjo en el lapso estipulado de los noventa días, pero tampoco fue rechazado. Ante el fracaso de un "desalzamiento" masivo de la "contra" durante el período de cese de fuego unilateral decretado por el Gobierno sandinista, y frente a las crecientes presiones de la comunidad internacional, el Presidente Daniel Ortega anunció durante su visita a Washington para participar en la XVII Asamblea General de la OEA, la disposición de su Gobierno de iniciar conversaciones con la "contra" con la intermediación del Cardenal Obando y Bravo. En la

141. Sobre este particular los autores han publicado varios trabajos. Véanse, de Francisco Rojas Aravena, "Esquipulas II: la Paz Avanza en Centroamérica", en *Revista Aportes*, #39, noviembre de 1987. San Jose, pp. 28-31. De Luis Gmo. Solís, véanse, *Peace and the Future of Central America: A Costa Rican Viewpoint*, Washington: The Friedrich Ebert Stiftung, 1987 (en prensa), y también "El nonagésimo día: ¿cadalso o esperanza?", en *Revista Rumbo*, San José, 17-23 de noviembre de 1987.

Un recuento cronológico exhaustivo de los primeros noventa días del proceso se encuentra en FLACSO, CSUCA, y UPAZ, *Informe Blanco Sobre Esquipulas II*, San José: fotoduplicación, noviembre de 1987.

ocasión, presentó una primera propuesta para establecer el cese de fuego. Costa Rica y Honduras no deben tomar acciones específicas en este punto.

b) *Amnistía*. Tanto Guatemala como El Salvador otorgaron leyes de amnistía general a todos los presos políticos. Nicaragua aprobó una ley de amnistía general cuya aplicación quedó supeditada a la verificación de parte de la CIVS de que ha cesado toda la ayuda a la "contra". En el interin, hizo efectivos cerca de mil indultos. No se aplica a Costa Rica ni a Honduras.

c) *Comisiones Nacionales de Reconciliación*. (CNR). Las comisiones en todos los países se encuentran constituídas, juramentadas y en funcionamiento. Hasta el momento las CNR no han tenido una participación decisiva en el proceso. Han sido las autoridades gubernamentales las que en El Salvador, Guatemala y Nicaragua han tomado iniciativas concretas para buscar formas de diálogo o "contactos" con la oposición legal y la armada. En el caso salvadoreño, a la Iglesia Católica le correspondió un rol central como mediadora y en el guatemalteco el Gobierno español facilitó el encuentro. Sin embargo, en el futuro próximo debería darse un mayor rol de estas Comisiones en el tanto en que deben propiciar la consolidación del marco político para la integración de los distintos grupos al sistema nacional.

La evidente contradicción entre el vital papel atribuido por el *Procedimiento* a las CNR, y la debilidad de éstas en la fase inicial del proceso, demuestra la reticencia de los Gobiernos y de las fuerzas de oposición, a conceder a estas instancias mayores atribuciones políticas.

2. *Exhortación al cese de hostilidades.*

También se han producido avances, limitados aún, en las conversaciones para establecer un cese del fuego. En los casos de Guatemala y El Salvador fue establecida una tregua durante el mientras se realizaban las conversaciones ya mencionados. En el caso de El Salvador, el Gobierno y el FMLN/FDR establecieron una Comisión al efecto. En Nicaragua se realizan esfuerzos similares. Tampoco se aplica a Costa Rica ni Honduras.

Sin lugar a dudas, la concertación de un cese del fuego verificable, efectivo, concertado entre y aceptado por las partes y respetado por los actores extraregionales, es uno de los obstáculos más difíciles de superar. Quizá la dificultad mayor a este respecto resulte de la imposibilidad de desvincular los aspectos puramente militares del cese del fuego, de otros de naturaleza eminentemente política. De allí la importancia crucial de la interrelación de los principios de simultaneidad, simetría y calendarización, cuya aplicación efectiva es la única garantía para todas las partes de que los compromisos serán satisfactoriamente respetados.

3. *Democratización.*

a) *Libertad de Prensa.* Este punto era aplicable fundamentalmente a Nicaragua. Allí, gracias a la mediación del Canciller Madrigal Nieto fue reabierto el periódico La Prensa, que comenzó a circular el 1º de octubre. Así también, fue reabierto la Radio Católica. Una amplitud mayor en esta área ha sido condicionada por el Gobierno de Nicaragua al cumplimiento formal de ciertos procedimientos legales, y a un avance real del proceso de reconciliación nacional y cese de la ayuda a la "contra".

b) *Pluralismo Político.* Esto corresponde a un proceso que ya se ha iniciado. Sus avances están directamente vinculados a los otros puntos del acuerdo. En Nicaragua fue autorizada una concentración opositora convocada por el Partido Social Cristiano, y una situación similar se produjo en El Salvador, a lo cual se suma el retorno de líderes políticos de la coalición FDR-FMLN para actuar dentro del espacio cívico en este país.

c) *Estados de Emergencia.* Este punto está referido también de manera exclusiva a Nicaragua, y se vincula a la creación de ámbitos más amplios de confianza mutua y a eliminar las percepciones de peligros directos e inminentes a la seguridad del Estado y de la oposición. La forma y fecha en la que se adopte su levantamiento se vinculará al informe que rinda la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento en cuanto al cumplimiento del Acuerdo.

En el campo de los Derechos Humanos también ha habido importantes avances. El 15 de septiembre de 1987, Nicaragua invitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a visitar el país; el 30 de setiembre firmó, en la OEA, la *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*. También, El Salvador suscribió esta Convención, el 16 de octubre de 1987.

4. *Elecciones libres.*

El texto del tratado internacional constitutivo del *Parlamento Centroamericano* fue concluido y aprobado por los vicepresidentes del área en un plazo record.

5. *Cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales.*

Todos los Gobiernos de la región emitieron a los noventa días declaraciones de solicitud de cese a la ayuda a las fuerzas irregulares y movimientos insurreccionales que operan en Centroamérica. Por otra

parte, los Estados Unidos decidieron posponer la solicitud de ayuda a la "contra" hasta después del mes de enero de 1988.

6. *No uso del territorio para agredir a otros Estados.*

Al igual que en el punto anterior, todos los Gobiernos emitieron declaraciones expresando su voluntad de no permitir que sus respectivos territorios fueran usados con el fin de agredir a Estados vecinos. Desde la firma de Esquipulas II no se han presentado incidentes de importancia en las zonas fronterizas, ni se han intercambiado notas de protesta entre los Gobiernos de la región.

7. *Negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento.*

En la reunión de la Comisión Ejecutiva celebrada en el mes de setiembre se acordó: "Reactivar la Comisión de Seguridad con el fin de proseguir las negociaciones, con la participación del Grupo de Contadora, en el ejercicio de su labor mediadora sobre los puntos pendientes de acuerdo en materia de seguridad, verificación y control en el proyecto de Acta de Contadora. Dichas negociaciones abarcarán también medidas para el desarme de las fuerzas irregulares que estén dispuestas a acogerse a los Decretos de Amnistía" (19/9/87). Durante la Tercera Reunión de la Comisión Ejecutiva en San José de Costa Rica el 27 y 28 de octubre, se determinó que tales negociaciones deberían iniciarse en un plazo no mayor de 45 días. Los avances en este punto podrían dar satisfacción, en gran medida, a la principal preocupación de los Estados Unidos reiterada en múltiples ocasiones, que no haya bases soviéticas, cubanas o del bloque comunista en Nicaragua.

8. *Refugiados y desplazados.*

El regreso de los refugiados a sus países de origen ha comenzado. Más de 4500 salvadoreños asentados en Honduras han regresado a su país. Así también, desde Costa Rica se ha iniciado la repatriación voluntaria de refugiados nicaragüenses. En Guatemala este proceso se viene desarrollando desde que asumió el Presidente Vinicio Cerezo. Importantes convenios internacionales impulsan estos desarrollos, uno firmado por Nicaragua - Honduras - El Salvador - ACNUR y otro Nicaragua-Costa Rica-ACNUR, suscrito el 7 de octubre. La Comisión Ejecutiva acordó, en la reunión de Managua, crear una Comisión de Refugiados. Su función es la de promover la repatriación voluntaria; proponer mecanismos de cooperación regional y acciones conjuntas ante la Comunidad Internacional tendientes a este fin. El problema de

los refugiados, sin embargo, posiblemente será uno de los que más tiempo requiera para ser resuelto. Los procesos de reasentamiento en los países de origen son lentos, dificultosos y se requieren grandes cantidades de recursos económicos.

9. *Cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo.*

En este punto se denota de que manera se ha avanzado en la construcción de lazos de confianza mutua en Centromérica. En pocos meses se han sucedido reuniones a nivel ministerial y acuerdos de cooperación que hasta hace poco tiempo parecían imposibles. Se han realizado reuniones de Viceministros de Planificación, de Ministros de Cultura, de Ministros de Salud, y de los Ministros encargados de la Integración Económica centroamericana. Se han firmado acuerdos de cooperación, como el acuerdo de salud entre Costa Rica y Nicaragua (29/8/87); se restableció el comercio fronterizo entre ambos países en la zona de "Los Chiles". Este proceso se incrementará ya que, como señaló el acuerdo séptimo de la reunión de la Comisión Ejecutiva celebrada en septiembre de 1987, en Nicaragua, y ratificado en encuentros posteriores, la "(..) Comisión Ejecutiva elaborará sugerencias para los Ministros de la Integración Económica Centroamericana, con el fin de que negocien acuerdos regionales que permitan acelerar el desarrollo económico y social del área y procuren la cooperación internacional".

10. *Verificación y seguimiento internacional.*

a) *Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento.* A los 15 días de firmarse el acuerdo de "Esquipulas II" se constituyó e instaló, en Caracas, la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento. Acordó crear una comisión de representantes ad hoc para agilizar los trabajos previos, definir los alcances, la operatividad y el tipo de informes que deben ser presentados por la Comisión Ejecutiva y las Comisiones de Reconciliación Nacional. La OEA y la ONU han señalado que prestarán las facilidades y experiencia técnica de sus organizaciones para apoyar este proceso. En igual sentido se han pronunciado la Comunidad Europea y Canadá.

b) *Respaldo y facilidades a los mecanismos de reconciliación y de verificación y seguimiento.* Todos los países han imitado la respectiva declaración, en la que señalan su decisión de apoyar y ofrecer el respaldo material a la Comisión Internacional.

11. *Calendario de ejecución de los compromisos.*

El Acuerdo se ha ido cumpliendo dentro de los plazos establecidos. Si bien es cierto que todos los países han experimentado atrasos en la ejecución de algunos de los compromisos, ninguno ha dejado de cumplir enteramente con lo dispuesto el 7 de agosto. Durante la reunión de la CIVS realizada en Washington en el mes de noviembre de 1987, se constató esta situación, y se expresó el nivel satisfactorio de avance en el cumplimiento global del Procedimiento.

IX. CONCLUSIONES

Hay dos tipos de conclusiones en este libro. Las primeras surgen del análisis histórico de las tendencias de la política exterior de los Estados Unidos en Centroamérica. A nuestro juicio, esta retrospectiva refleja una realidad que puede ser científicamente constatada, y que tiene la particularidad, como especificaremos a continuación, de presentar un recurrente patrón de comportamiento.

El segundo grupo de conclusiones corresponden, más propiamente, a un conjunto de reflexiones generadas del análisis de coyuntura propio de científicos sociales inmersos en una realidad insoslayable y cambiante. Por razones de tiempo y circunstancias, estas reflexiones tienen que ver de manera fundamental con el desarrollo de las iniciativas de paz en Centroamérica, y muy particularmente, de aquellas generadas por el proceso de Esquipulas II.

Los intereses de seguridad nacional de los Estados Unidos en la región centroamericana y caribeña han sido centrales desde inicios del siglo pasado. La Doctrina Monroe primero, el renovado interés motivado por la vía interoceánica por Panamá después, y más recientemente, la explícita referencia a esta región como la "cuarta frontera" norteamericana, indican con toda claridad este hecho, el cual ha implicado intervenciones más o menos permanentes en el área.

A partir de esto, y de la larga explicitación de las tendencias y la periodización, creemos importante destacar los siguientes puntos:

- * Si bien después de la Segunda Guerra Mundial la política exterior norteamericana desarrolló una nueva actitud con respecto a la participación de los Estados Unidos en los asuntos europeos y la suscripción de alianzas estratégicas, no hay cambios fundamentales en las tendencias que se vienen detectando desde el siglo XIX hacia América Latina en general y hacia la Cuenca del Caribe en particular.

* Lo que si resulta evidente del análisis histórico, es que estas tendencias serán enfatizadas, unas sobre otras, dependiendo de las particularidades (especificidad) de cada período histórico. En este sentido, el hecho de que la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina se haya desarrollado en fases más o menos alternantes de intervención/olvido, resulta esencial en la preeminencia de determinada tendencia históricas, en coyunturas particulares.

* La Guerra Fría constituye la realidad que de manera más profunda e ineludible condiciona a la política exterior de los Estados Unidos en las áreas periféricas y en las relaciones que establece con sus aliados. Esto es especialmente cierto para América Latina y Centroamérica, en particular. Es menester entender, sin embargo, que se utiliza la noción de "Guerra Fría" no sólo en su sentido más convencional (enfrentamiento con la URSS y su bloque de aliados después de la II Guerra Mundial), sino que también en su versión arcaica: como enfrentamiento bipolar entre comunismo y capitalismo. Esta perspectiva ha obstaculizado el surgimiento de otras alternativas políticas y de organización económico-social de carácter intermedio, en especial en América Latina.

* La articulación específica de la política norteamericana hacia el área, si bien corresponde a un diseño global de aplicación regional, establece su vinculación a partir de una estricta bilateralidad, evitando un involucramiento efectivo de carácter interamericano.

No debe olvidarse que casi desde sus inicios, la política exterior norteamericana evidenció un lento pero progresivo interés por fortalecer el hegemonismo en la región a partir de estrategias mundiales. Si esto se superpone a lo ya mencionado, se comprenderá fácilmente la necesidad de emprender un análisis más pormenorizado de lo que es la expresión particular de la Guerra Fría (o de las percepciones que hacen que los analistas norteamericanos inscriban determinadas circunstancias regionales en esta lógica bipolar) en Centro América.

En la formulación de la política exterior de los Estados Unidos concurren diferentes fuerzas políticas sólo excepcionalmente homogéneas. Concluimos que es menester tratar de definir las, así como los mecanismos que emplean para establecer su control, total o parcial, en la formulación de dichas políticas. En particular se debería dilucidar el papel del Congreso como peso/contrapeso en este asunto, así como la naturaleza e integración de lo que podría denominarse una "elite" que, a partir de cierto "consenso nacional" mínimo, dominó desde el Poder Ejecutivo los mecanismos fundamentales de la política exterior norteamericana hasta el descalabro Vietnam/Watergate (1970-1975).

Cuando analizamos el período que denominamos de "transición" (fundamentalmente las Administraciones Carter y Reagan) destacamos

que este es un momento de ajuste, de búsqueda de alternativas políticas. Este hecho representa a nuestro juicio un indicador de la crisis, en el consenso nacional, en los Estados Unidos. Al respecto, cabe preguntarse si las alternativas diseñadas por Reagan representan el inicio de un consenso de nuevo tipo, o bien son la expresión de la crisis final del consenso "tradicional". Las respuestas a este último interrogante deberían corresponder a un estudio particular ya que existe un gran debate al respecto, no sólo entre los académicos sino también, y principalmente, entre los actores políticos.

La crisis centroamericana ha pasado a ser un hecho destacado de la política internacional. La forma en que esta crisis se resuelva, el tipo de estabilidad que se alcance y la forma que adopte no sólo tendrán importancia para los centroamericanos. El hecho mismo de haber sido definida como un "caso test" puede tener repercusiones más allá de los intereses de los actores de la región.

En el desarrollo y futura resolución de la crisis centroamericana, los Estados Unidos han jugado y jugarán un papel preponderante. Por ello es que en este trabajo hemos destacado las tendencias históricas de la política exterior norteamericana, en especial sus manifestaciones en el Istmo. Esto se explica debido al consenso básico al interior de la élite política norteamericana sobre la importancia estratégica de la Cuenca del Caribe; asimismo, por la percepción de que las acciones que los EEUU tomen en esta área tendrán una importancia capital en sus relaciones con los aliados y el otro bloque. La Cuenca del Caribe será un *test case* permanente en la política exterior norteamericana.

Un segundo hecho importante que se destaca es la creciente participación de otros actores en el juego de poder regional (resultado de la transnacionalización) que, sin embargo, se ha visto limitada en la práctica debido al proceso de reconstitución hegemónica de los Estados Unidos. Los márgenes de acción de los actores regionales y extra-regionales, gubernamentales y no gubernamentales, se han reducido como resultado de la incrementada participación de la potencia hegemónica, especialmente a partir de la primera Administración Reagan.

Esta situación cambió drásticamente como consecuencia del escándalo "Irán-contras", pues no sólo el Poder Ejecutivo norteamericano perdió terreno ante la arremetida política del Congreso, sino que, concomitantemente, los EE.UU. como potencia hegemónica vieron reducidas el espectro de posibilidades de acción de su política exterior en Centroamérica.

Los actores extraregionales y no gubernamentales pueden tener una significativa influencia en situaciones coyunturales *vis a vis* los Estados Unidos. También poseen una importante base de legitimidad en la comunidad política internacional; sin embargo, es evidente que sólo pueden tener repercusiones en el tanto en que sean capaces de incidir en la percepción y acción de la potencia hegemónica en la crisis regional.

En comparación con otros conflictos del sistema internacional, donde las relaciones de poder tienen como referente directo por lo menos a ambas superpotencias, en el caso de la crisis centroamericana posee una característica principal: es monocéntrica. Más allá de la retórica y de la incidencia del conflicto Este-Oeste, las relaciones de poder internacional en el área se definen en torno a un sólo polo: los Estados Unidos.

En Centroamérica, esta realidad es mucho más patente debido a la búsqueda sistemática de parámetros de seguridad nacional que se perciben y definen bajo una óptica claramente hegemónica. Si se analiza el caso centroamericano en detalle, es posible encontrar fuertes elementos de dominación central, ejercida, no sólo en términos de imposición militar, sino que también de control y acuerdos políticos y culturales.

La hegemonía de los Estados Unidos debe ser entendida en dos sentidos: la capacidad para dosificar el uso de su poder material; y su habilidad para persuadir y alcanzar consensos políticos que coincidan con los objetivos en el largo plazo que su política persigue. Este incremento en tal capacidad refuerza el papel norteamericano como "actor nacional" y por ende, sus grados de intervención directa en asuntos domésticos centroamericanos. Sin embargo, dada la dualidad anteriormente señalada, esta intervención puede no ser percibida como tal, tanto en su carácter como en magnitud.

Directamente vinculado a esto se encuentra el problema de la autonomía que puede visualizarse a partir de una premisa general: a mayor hegemonía menor autonomía; y a mayor cercanía de un super poder menor autonomía relativa respecto de éste. Sin embargo, en el contexto centroamericano, la percepción sobre el rol y poder reales de los Estados Unidos puede conllevar una valoración inexacta de los grados de autonomía nacional, sobre todo en una coyuntura de crisis.

La acción de los Estados Unidos en el doble aspecto de poder/hegemonía tiene aplicación diferenciada en los países de la América del Norte y en los de la América del Sur. En relación con la crisis en el Istmo, esta diferencia resulta fundamental, no sólo por los grados de poder involucrados, sino también por los vínculos que se establecen entre los países del área centroamericana y otros actores de América.

Esto se comprende más claramente si recordamos que los Estados Unidos poseen múltiples objetivos (políticos, de seguridad, económicos, culturales, migración, etc.) los cuales adquieren dimensiones distintas según sea el área en donde se ubiquen. A partir de esta realidad se puede concluir que a situaciones similares, respuestas diferenciadas; valga decir, los medios, los agentes y la operación de la política exterior norteamericana variarán según la región en donde se apliquen. Si se recuerdan las tendencias históricas de dicha política, señaladas en este trabajo, por ejemplo, el intervencionismo, este es determinante en el Norte de América Latina y de mucho menor peso en el Sur.

En un contexto caracterizado por la recuperación hegemónica y por la definición de Centroamérica como un "caso test" de parte de los Estados Unidos, son cada vez menos los actores con poder efectivo para impulsar o imponer una solución. Nuestra lectura de la crisis indica que: a) la polarización ideológica dificulta cualquier opción de negociación; b) la incidencia de poderes extra-regionales expresados en las tres grandes internacionales ideológico-políticas, se ha vuelto cada vez menos importante; c) existe real preocupación en América Latina, en particular de los países del Grupo de Contadora, por los efectos negativos que la crisis podría acarrearles; de allí su interés porque se alcance la estabilidad y la paz en la región; d) el designio hegemónico de los Estados Unidos parecería no permitir cambios que alteren en forma importante su histórica presencia y poder hegemónico en el área. LLeva esto a la insistencia de que se establezca una relación más de subordinación que de alianza entre la potencia hegemónica y los pequeños países de la región.

En mayo de 1986, cuando concluimos y presentamos la primera versión de este trabajo, percibíamos que los elementos señalados apuntaban a tres escenarios básicos, los cuales no eran excluyentes entre sí. Esto por cuanto el desarrollo de uno de ellos podría reforzar las tendencias que terminasen imponiendo otro:

1. "Latinoamericanización" de la crisis centroamericana.
2. Imposición hegemónica.
3. Continuidad e irresolución de la crisis.

El primer escenario lo visualizamos como uno en el que América Latina en su conjunto asumía la responsabilidad de resolución de la crisis en una negociación directa con los Estados Unidos. Un antecedente que podría resultar útil para perfilar el tipo de negociación era el relativo a los tratados "Torrijos-Carter". El segundo implicaría ya fuese una acción militar directa y unilateral de los Estados Unidos, o bien una acción militar (multi o unilateral) inducida por la potencia hegemónica.

Estos dos escenarios posibles resultaban improbables. El primero de ellos, la "latinoamericanización" más allá del apoyo internacional que había logrado concitar, planteaba problemas que decían relación con al menos dos cuestiones fundamentales: por un lado, la no aceptación de parte del pensamiento neoconservador norteamericano de una solución que le excluya, y la falta de capacidad de la región para incidir en forma determinante sobre esta corriente dominante en el sistema político en los Estados Unidos en el mediano plazo. Por otro lado, los acuerdos de Contadora (aún no aceptados por los países centroamericanos) no habían podido lograr la estabilidad en la región.

Avanzar más allá de ellos implicaba entrar a definir con mayor precisión y claridad la relación autodeterminación/democracia, los aspectos de seguridad militar y los procesos de verificación y control. Sobre estos puntos no era fácil visualizar consensos (en este sentido se

podían contrastar las percepciones centroamericanas y suramericanas sobre los mismos) máxime en la perspectiva de una negociación global con los Estados Unidos.

Así también, la posibilidad de una intervención militar unilateral de los Estados Unidos o, en su defecto, de una intervención multilateral como resultado de un proceso inducido por los Estados Unidos, difícilmente podría concretarse. En primer término, por las características del sistema político norteamericano en la era pos-Vietnam y por las reacciones que una acción de tal naturaleza generaría en América Latina y Europa. En segundo lugar, si bien una acción de este tipo podría tener un relativo éxito en el corto plazo, sus consecuencias en el largo podrían ser fuente de una inestabilidad permanente, impidiendo la realización de los objetivos perseguidos.

El tercer escenario, continuidad e irresolución de la crisis, aparecía como el más probable dadas las condiciones y las limitaciones de los actores en la crisis regional. Ninguno poseía la suficiente fuerza para imponer una solución, y menos aún para que ésta pudiese satisfacer el conjunto de sus intereses. Desde esta perspectiva la crisis seguiría su curso de guerras civiles más o menos abiertas, con características de un conflicto militar de baja intensidad. Sin embargo, esta caracterización militar ocultaba los efectos sociales, económicos y humanos del conflicto, lo que podía conllevar como efecto un cambio en la naturaleza misma del conflicto.

La guerra es un hecho ilegal en el sistema internacional. Sin embargo, la fuerza, y si es necesario, la guerra, continúan siendo las bases de poder más importantes sobre los que se fundamentan los distintos actores. Pero la fuerza será dosificada de acuerdo a la importancia y prioridad asignada a los objetivos que se quieren alcanzar. La fuerza, ya sea como elemento potencial o real, es el telón de fondo de las relaciones internacionales en su más amplia acepción, tanto en las relaciones de cooperación como con mayor razón en las de conflicto.

En el caso de Centroamérica, la estrategia norteamericana ha encuadrado el conflicto en una perspectiva global: la confrontación este-oeste. La expresión práctica que ha tomado, obedece a la aplicación conjunta de una serie de acciones paralelas en distintos campos: económico, político, militar, ideológico. La racionalidad de este proceso puede ser vista desde una perspectiva política o bien desde una perspectiva que, centrándose en los aspectos militares, la califica como una guerra de baja intensidad.

En nuestro trabajo, y tal como lo señalamos en el preámbulo, privilegiamos la racionalización política. Ella es la que valora el costo-beneficio del proceso para alcanzar los objetivos deseados. Si se miran los actores estatales involucrados en la crisis regional, podemos señalar que, en el caso de los países del área, lo que ponen en juego es su seguridad nacional y la posibilidad de mantenerse como Estados con una identidad nacional bien delimitada.

De allí que para los países pequeños el drama puede estar dado por la necesidad de sobrevivencia, de alentar alianzas con otros actores o poderes capaces de contrarrestar lo que se percibe como atentatorio contra su soberanía. Ello implica, también, por una parte, costos en su poder nacional al trasladar decisiones cruciales fuera de su ámbito nacional y, por otra, desafiar aún más a la potencia hegemónica.

Esto es particularmente serio para las fuerzas sociales que buscan desarrollar cambios sustantivos en el sistema económico-político-social nacional, y cuyo proyecto es percibido como atentatorio para las relaciones de poder global. De allí que la viabilidad de dichos cambios no sólo debe generarse en la propia sociedad nacional sino que debe alcanzar aliados en la sociedad del superpoder.

Un año y medio después de la presentación de la primera versión de este libro, finalizamos la tarea de escribir la tercer parte de la obra. Durante el tiempo transcurrido, profundas transformaciones en torno a la crisis se han suscitado en Centroamérica. En apego a la rigurosidad científica decidimos mantener las reflexiones que en ese momento hacíamos como parte integral de nuestro análisis. Hace dieciocho meses, no preveíamos una salida centroamericana, como la que efectivamente se produjo, y difícilmente podríamos extender la interpretación del contenido de lo que denomináramos un escenario de "latinoamericanización" de la crisis hasta incluir los desarrollos del momento actual.

Los contenidos políticos que asumen conceptos tales como paz, democracia, orden, justicia, etc., no se producen en el vacío. El que se les otorgue un determinado contenido no es una pura cuestión de propaganda o de avance o retroceso ideológico. El alcanzar acuerdos sobre dichos contenidos puede significar la diferencia entre el consenso y el conflicto. Si no existen acuerdos sobre los contenidos, la negociación no llegará a ninguna parte y el conflicto seguirá una espiral que ineludiblemente conduce a la radicalización ideológica.

El Plan de Paz suscrito por los Presidentes centroamericanos el 7 de agosto de 1987 en Guatemala, es un ejemplo de acuerdo consensual sobre contenidos más o menos bien definidos. Pese a ello, no todos los actores involucrados en el drama centroamericano le asignan el mismo valor e incluso idéntica definición a tales contenidos. Estos se expresan en el Acuerdo en nociones tales como democratización, cese del fuego, cese de la ayuda, no uso del territorio para agredir a otros Estados y diálogo, así y como en los conceptos puramente operativos: simultaneidad y simetría.

El proceso de Esquipulas II ha planteado una tensión evidente entre la necesidad de cumplir a cabalidad y con prontitud los compromisos en los plazos establecidos (evitar la "contadorización"), y el autoconsumirse en un esfuerzo precipitado que no podría resolver satisfactoriamente problemas estructurales cuyas raíces se pierden en el pasado centroamericano. Esto demanda de los líderes y fuerzas políticas centroamericanas un esfuerzo por evitar una prolongación *sine die*

de las negociaciones, tanto como una interpretación rígida y estricta de los perentorios plazos acordados.

El superar esta tensión exige una alta dosis de pragmatismo y de creatividad. El pragmatismo permitirá rearticular los intereses de los países centroamericanos en un marco menos condicionado por variables ideológicas y, consecuentemente, menos confuso en lo que a los verdaderos intereses de cada Estado se refiere. Esquipulas II ha permitido que se aclaren las preocupaciones centrales de todos los actores vinculados al drama centroamericano. También ha hecho evidentes las grandes dificultades, tanto operativas como políticas, para dar satisfacción al conjunto de aspiraciones de las fuerzas involucradas en el área.

La creatividad es imprescindible para la elaboración y perfeccionamiento de nuevas fórmulas de entendimiento que, fundadas en los innegables avances alcanzados durante la ejecución del Procedimiento de Guatemala, también puedan reajustarse a las cambiantes circunstancias de la realidad internacional.

Alcanzar una etapa de paz durandera y estable en Centroamérica a partir solamente de un acuerdo regional es difícilmente viable. Alcanzarla mediante la imposición hegemónica, es ahistórico y está condenado al fracaso. Ante tal realidad, es necesario concluir que sólo mediante un diálogo efectivo de Centroamérica con los Estados Unidos será posible obtener un arreglo satisfactorio y permanente.

A lo largo de su historia, Centroamérica se ha visto fundamentalmente asociada a los Estados Unidos por estrechos vínculos de dependencia que han tendido a convertir a sus países en súbditos, no en aliados, de la potencia hegemónica. Los cambios producidos en el sistema internacional después de la Segunda Guerra Mundial han alterado esta situación. Tanto en lo económico como en lo político y lo cultural, la dominante presencia de los Estados Unidos continúa siendo una realidad tan ineludible hoy como lo fue ayer. La crisis centroamericana, sin embargo, ha hecho que esta relación se haya modificado, y que en la actualidad se busque establecer un vínculo en donde predomine la alianza por sobre la subordinación.

Establecer una relación de alianza significa compartir responsabilidades y establecer mecanismos institucionales que permitan sustentarla. Las fuerzas políticas en Centroamérica deben reconocer los límites de su autonomía relativa derivada tanto de su pequeñez geográfica, como de su peculiar ubicación en una zona de alta prioridad para los Estados Unidos. De igual manera, las élites políticas norteamericanas deben reconocer la autonomía de los Estados del Istmo, y las necesidades fundamentales de cambio estructural y desarrollo económico de la región centroamericana.

La coincidencia de ambos esfuerzos es el único camino que puede conducir a la paz fundada en la democracia y el desarrollo con seguridad y estabilidad, que satisfaga a todos los actores con intereses vitales en Centroamérica.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Bulgarelli, Oscar. *La Constitución de 1949*, San José: Editorial Costa Rica, 1975.
- Allende, Isabel. *La Internacional Socialista en América Latina*, Santiago, Chile: ILET, 1983.
- Ambrose, Stephen. *Rise to Globism: American Foreign Policy (1938-1980)*, London: Penguin Books, 1981
- Anderson, Thomas. *El Salvador 1932*, San José: EDUCA, 1972.
- Araya Pochet, Carlos. *Liberación Nacional en la historia política de Costa Rica (1940-1980)*, San José: Editorial Nacional de Textos, 1982.
- Arias Gómez, Jorge. *Farabundo Martí*, San José: EDUCA, 1972.
- Arias Sánchez, Oscar, *Una Alianza para la Paz y la Democracia*, San José, Costa Rica: Imprenta Nacional, 1986.
- *Paz en Centroamérica: Libertad y Democracia para Cinco Pueblos*, San José, Costa Rica: Imprenta Nacional, 1986.
- *Los Caminos de la Libertad*, San José, Costa Rica: Imprenta Nacional, 1986.
- *Una Hora para la Paz: Propuesta para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica*, San José, Costa Rica: Imprenta Nacional, 1987.
- Aron, Raymond. *La república imperial*, Madrid: Alianza Editorial, 1973.

- Assman, Hugo (ed), *El juego de los reformismos frente a la revolución centroamericana*, San José: DEI, 1981. (Dos volúmenes).
- Barraclough, Geoffrey. *Introducción a la Historia Contemporánea*, Barcelona: Labor, 1973.
- Barry, Debora y Jorge Sol Pérez. *El debate norteamericano: cinco propuestas sobre Centroamérica*. Nicaragua: CRIES, 1985.
- Bermúdez, Lilia y Ricardo Córdoba, *América Central: la estrategia militar norteamericana y el proceso de militarización*. México: CINAS, 1985.
- Bermúdez, Lilia, *Guerra de Baja Intensidad: Reagan contra Centroamérica*, México: Siglo XXI, 1987.
- Blachman, Morris et. al. *Confronting Revolution; Security Through Diplomacy in Central America*, New York: Pantheon, 1986.
- Blaine, James G. "Carta a James Comly. 19 de noviembre de 1881". En James Brown Scott, *La Política Exterior de los Estados Unidos*, New York: Doubleday, Page and Co., 1922.
- Blasier, Cole. *The Hovering Giant, U.S. Responses to Revolutionary Change in Latin America*. Pittsburg, The University of Pittsburg Press, 1976.
- Blasier, Cole, *The Giant's Rival: The USSR and Latin America*, Pittsburg: The University of Pittsburg Press, 1983.
- Booth, John A., *The End and the Beginning: The Nicaraguan Revolution*, Boulder: Westview Press, 1982.
- Brzezinsky, Z. "The balance of power delusion", en *Foreign Policy* #7, verano de 1972.
- Cáceres, Jorge. "Notas sobre el no-reconocimiento de los gobiernos de facto y la política exterior de Costa Rica, especialmente referida al régimen de Federico Tinoco (1917-1919)". En: *Revista de Relaciones Internacionales*, #3, Heredia, Costa Rica: EUNA, 1981.
- Calloni, Stella y Rafael Cribari, *La "Guerra Encubierta", contra Contadora*. Panamá: Centro de Capacitación Social, 1983.

- Cardoso, Ciro y Héctor Pérez, *Historia Económica de Centroamérica (1520-1930)*, San Pedro: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1976.
- Caro, Isaac. "La presencia militar de Israel y el Mundo Árabe en América Latina y el Caribe", en *Defensa y Desarme*, vol. 1, #2, FLACSO-CHILE, abril 1986.
- Castillo Rivas, Donald (comp). *Centroamérica más allá de la crisis*, México: Colegio de México, 1983.
- Castro, Fidel. Entrevistas concedidas a la Agencia EFE, 13 de febrero 1985, y al periódico *Excelsior*, el 20-21 de marzo de 1985.
- Cepeda, Fernando y Rodrigo Pardo, *Contadora: Desafío a la Diplomacia Tradicional*. Universidad de los Andes, Centro de Estudios Internacionales. Bogotá, Colombia, 1985.
- Cerdas, Rodolfo. "Farabundo Martí, la Internacional Comunista y la Insurrección Salvadoreña de 1932", en *Revista del CIAPA*, #7, San José: Lehmann, 1982.
- "Sandino, EL APRA y la Internacional Comunista", en *Revista del CIAPA*, #4, San José: Lehmann, 1979.
- *La Hoz y el Machete: La Internacional Comunista, América Latina y la Revolución en Centroamérica*, San José: EUNED, 1986.
- Chesneaux, Jean. *Asia Oriental en los siglos XIX y XX*, Barcelona: Editorial Labor, 1969.
- Child, Jack, "A Confidence Building Approach to Resolving Central American Conflicts", en Jack Child, (ed.), *Conflict in Central America: Approaches to Peace and Security*, Londres: C. Hurts & Co., 1986.
- Connell-Smith, Gordon. *Los Estados Unidos y la América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Consejo Atlántico sobre la Cuenca del Caribe, *Intereses Occidentales y la política de Estados Unidos en el Caribe*, Buenos Aires: GEL, 1985.

- Daly Hayes, Margaret. *Latin America and the U.S. National Interest: a Basis for U.S. Foreign Policy*. Boulder: Westview Press, 1984.
- Daly Hayes, Margaret. "Dimensiones de seguridad de los intereses de Estados Unidos en América Latina", en *Cuadernos Semestrales del CIDE*, #10, México, 1981.
- De la Cruz, Vladimir "Colonialismo, Imperialismo, Intervención", en *Pensamiento Revolucionario*, #8, San José, 1984.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Los sandinistas y los extremistas del Oriente Medio*. Washington, DC., 1985.
- Departamento de Estado Estados Unidos. *La conexión soviético-cubana en el Caribe*, Washington, D.C., s.f.
- Departamento de Estado Estados Unidos. *El incremento militar en Nicaragua y la subversión en Centroamérica*, Washington, D.C., s.f.
- Deutsch, Karl. *Análisis de las relaciones internacionales*. Argentina: Paidós, 1970.
- Díaz-Callejas, Apolinar. *Contadora: Desafío al Imperio*, Bogotá: Oveja Negra, 1985.
- Duroselle, J. B. *Política Exterior de los Estados Unidos 1913-1945*, México:Fondo de Cultura Económica, 1965.
- Eguizábal,Cristina. "El conflicto Este-Oeste y la crisis centroamericana", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, #8, 1982, San José, Costa Rica: EUCR.
- Encyclopedia of American Economic History*. Vols. I y II, New York: W.W. Norton, 1978.
- Estados Unidos y América Latina: próximos pasos*. 1976.
- Fisher, Roger y Willian Ury. *Getting to yes. Negotiating agreement without giving in*, New York: Penguin Books, 1983.
- FLACSO, *Documento base de la reunión Nuevas Formas de Cooperación Europa-Centroamérica*, San José, 1985.
- Flagg Bemis, Samuel. *La Política Internacional de los Estados Unidos*, Pennsylvania: Lancaster Press, 1939.

- Foner, Philip S. *The Spanish-Cuban-American War and the Birth of American Imperialism*, New York: Monthly Review Press, 2 volúmenes, 1976.
- Fuentes, Carlos. "Three Dates of Change in Latin America", en Marvin E. Gentleman *et. al.* (eds.), *El Salvador: Central America in the Cold War*. 1984.
- Gallardo, María Eugenia y José Roberto López, *Centroamérica: la crisis en cifras*, San José, Costa Rica: IICA/FLACSO, 1986.
- Grabendorff, Wolf y Riordan Roett (comps). *América Latina, Europa Occidental y Estados Unidos, ¿un nuevo triángulo Atlántico?*, Buenos Aires: GEL, 1984.
- Grupo de Contadora. "Mensaje de Panamá", en *Revista Relaciones Internacionales*, #15, tercer trimestre 1986, Heredia, Costa Rica: EUNA.
- Grupo de Contadora. Comunicado. 7/4/86, Panamá.
- Guerra Borges, Alfredo. "La Iniciativa de la Cuenca del Caribe", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 8, fascículo 1, San José, Costa Rica, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1985.
- Haig, Alexander. *Caveat Realism: Reagan and Foreign Policy*, 1984.
- Iglesias García, Alfonso. "Centroamérica y la política exterior cubana. Una alternativa de paz frente a la agresión de los EEUU a Centroamérica", en *Revista Relaciones Internacionales*, #14, primer trimestre 1986, Heredia, Costa Rica: EUNA.
- Imnerman, Richard. *The CIA in Guatemala*, Texas: University of Texas Press, 1982.
- Informe de la Comisión Presidencial Bipartidista sobre Centroamérica*, México: Ediciones Diana, 1984.
- Insulza, José Miguel, *Estados Unidos de Roosevelt a Reagan*, México: UNAM, 1986.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, seminario internacional "Las elecciones y la democracia en Centroamérica", San José, 1983.

- Karnes, Thomas. *Tropical Enterprise: the Standard Fruit and Steamship Company in Central America*, Baton Rouge: Louisiana University Press, 1978.
- Kirkpatrick, Jeane J. *Dictadura y Contradicción*, México: Hermes, 1983.
- Krumwiede, Heinrich W. "Centroamérica vista desde Europa Occidental", en Donald Castillo (comp). *Centroamérica más allá de la crisis*, México: Colegio de México, 1983.
- La Nación de Costa Rica.*
- La Prensa Libre de Costa Rica.*
- Langley, Lester. *The United States and the Caribbean in the Twentieth Century*, Athens: University of Georgia Press, 1980.
- Las Américas en un mundo en cambio*, Primer Informe de la Comisión sobre las Relaciones Estados Unidos-América Latina, 1975.
- Leiken, Robert. "Vientos del Este en América Latina", en *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana. Cuadernos Semestrales del CIDE*, #12, México, 1982.
- Leiken, Robert y Barry Rubin. *The Central American Crisis Reader*, New York: Summit Books, 1987.
- LeoGrande, William. "Through the Looking Glass: the Kissinger Commissions Report on Central America", en *Policy Making*, primavera 1984.
- Leonard, Thomas M. *The United States and Central America 1944-1949: Perceptions of Political Dynamics*, Alabama: The University of Alabama Press, 1984.
- Lloyd Stephens, John, *Incidentes de Viaje en Centroamérica, Chiapas y Yucatán*. Vol. I, San José, Costa Rica: EDUCA, 1976.
- López Segrera, Francisco. "Cuba y la crisis centroamericana", San José, Costa Rica, ponencia presentada en el seminario de CSUCA, 1985.

- Lowenthal, Abraham. "Ronald Reagan y Latinoamérica: enfrentamiento con la hegemonía declinante", en *Foro Internacional*, vol. XXIV, julio-setiembre 1983, México: Colegio de México.
- Madrigal Nieto, Rodrigo, "Reflexiones acerca de la América Central", en *América Central frente a la década de los 80*, Heredia, Costa Rica: Departamento de Publicaciones de la Universidad Nacional, 1982.
- "La Paz: Cimiento de la Integración Centroamericana", en José Miguel Alfaro *et. al.*, *Centroamérica: Condiciones para su Integración*, San José: FLACSO/EUNED, 1982.
- Carta de respuesta al Grupo de Contadora, en *Revista Relaciones Internacionales*, #15, tercer trimestre 1986, Heredia, Costa Rica: EUNA.
- Maira, Luis. "Los factores internacionales y las perspectivas democráticas en América Latina en los años 1980", en Henry Peace, *América Latina 1980: democracia y movimiento popular*, Lima: DESCO, 1981.
- *Las dictaduras en América Latina: cuatro ensayos*, Santiago, Chile: CESOC, 1986.
- (ed.). *La política de Reagan y la Crisis Centroamericana*, San José: EDUCA, 1982.
- (comp). *Estados Unidos: una visión latinoamericana*, México: Fondo de Cultura Económica, 1984.
- *¿Hacia una nueva era de hegemonía norteamericana?*, Buenos Aires: GEL, 1986.
- "Las relaciones Estados Unidos América Latina: el caso centroamericano", en *Centroamérica: desafíos y perspectivas*, México: UNAM, 1984.
- Mc Camant, John. "Reflexiones sobre el tema de la intervención. El caso de Guatemala", en *Opciones*, #5, enero-abril, Chile, 1985.
- Merck, Frederick. *La Doctrina Monroe y el Expansionismo Norteamericano. (1843-1849)*, Buenos Aires: PAIDOS, 1968.

- Mesa-Lago, Carmelo y June S. Belkin (comps). *Cuba en Africa*, México: Kosmos, 1984.
- Middlebrook, Kevin y Carlos Rico. *The United States and Latin America in the 1980s*, Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1986.
- Molineau, Harold. *U.S. Policy toward Latin America: from regionalism to globalism*, Boulder: Westview Press, 1986.
- Mommsen, Wolfgang. *La época del imperialismo: Europa 1885-1913*. México: Siglo XXI, 1973.
- Mora, Manuel. *Discursos (1934-1979)*, San José: Editorial Presbere, 1980.
- Muñoz, Heraldo (comp.), *Políticas exteriores latinoamericanas frente a la crisis*, Buenos Aires: GEL, 1985.
- (comp.), *América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir*, Buenos Aires: GEL, 1986.
- (comp.), *Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: continuidad en la crisis*, Buenos Aires: GEL, 1987.
- Murillo, Hugo. *Tinoco y los Estados Unidos*, San José, Costa Rica: EUNED, 1980.
- Nef, Jorge y Francisco Rojas Aravena, "Dependencia compleja y transnacionalización del Estado en América Latina", en *Relaciones Internacionales*, #8-9, Heredia: EUNA. segundo/tercer trimestre 1984.
- Niveau, Maurice. *Historia de los Hechos Económicos Contemporáneos*, Barcelona: ARIEL, 1968.
- O'Donnell, Guillermo. *Dependencia y autonomía*, Buenos Aires: Amorrortu, 1973.
- Obregón, Clotilde. *Costa Rica y las Relaciones Exteriores de una República en Formación (1847-1849)*, San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica, 1984.
- Obregón Loría, Rafael. *Costa Rica y la Guerra del 56*, San José: Editorial Costa Rica, 1976.
- Ortega Durán, Oyden. *Contadora y su Verdad*, Madrid, s.e., 1985.

- Pannikar, K.M. *El Asia y la dominación occidental*, París: PUF , 1956.
- Patrick Bell, John. *Guerra Civil en Costa Rica*, San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica, 1978.
- Petterson, H. F. *La Argentina y los Estados Unidos (1810-1960)*, Buenos Aires: EUDEBA, 1970.
- Puig, Juan Carlos. *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires: GEL, 1984.
- Quesada Monge, Rodrigo. "La inversión británica en América Central, dos compañías mineras en Nicaragua (1868-1910)", en *Estudios Sociales Centroamericanos*, #30, año 10, San José, Costa Rica: CSUCA.
- "El comercio entre Gran Bretaña y América Central (1871-1915)", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 2, Fascículo 2, San José, Costa Rica: EUCR, 1985.
- "Ferrocarriles y crecimiento económico: el caso de la Costa Rica Railway Co." en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, #9, San José, Costa Rica: EUCR, 1983.
- Rico, Carlos. "México, Estados Unidos y la Impasse de Contadora", en *América Latina Internacional*, Vol. 2, #3, marzo 1985, Buenos Aires:FLACSO/Argentina.
- "El efecto de la crisis de consenso...", en Luis Maira (comp.), *Estados Unidos: una visión latinoamericana*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Rodríguez, Mario. *Chatfield, Cónsul Británico en Centroamérica*. 1973. Publicado originalmente en inglés por The Arizona University Press, Tucson, 1964.
- Rojas Aravena, Francisco. "Las vinculaciones diplomáticas, económicas y culturales entre Costa Rica y la URSS: un bajo perfil", en Augusto Varas (ed.), *América Latina y la Unión Soviética: una nueva relación*, Buenos Aires: GEL, 1987.
- "Contadora ha muerto. Viva Contadora", en *Cono Sur*, vol. 5, #2, abril-mayo, Santiago: FLACSO-Chile, 1986.
- "Centroamérica entre Estados Unidos y Contadora", en *América Latina Internacional*, vol. 2, #5, Buenos Aires: FLACSO, setiembre 1985.

- "Centroamérica y Contadora. Agudización del conflicto y bloqueo de las negociaciones", en *Cono Sur*, vol. 2, abril-mayo, Santiago de Chile: FLACSO/Chile, 1986.
- "Del Plan Arias a Esquipulas II: Hasta el Viaje Más Largo Comienza con el Primer Paso", en Revista *APORTES*, #37, setiembre 1987, San José, Costa Rica.
- "Esquipulas II: La Paz Avanza en Centroamérica", en Revista *APORTES*, #39, noviembre 1987, San José, Costa Rica.
- "Esquipulas II: Hacia el Triunfo de la Paz", en *Cono Sur*, volumen 6, #5, octubre-diciembre, 1987, Santiago: FLACSO-Chile, 1987.
- Rojas Aravena, Francisco y Luis Gmo. Solís Rivera, "El Congreso y la Política Exterior de los EEUU", en *Revista Relaciones Internacionales*, #14, primer trimestre 1986, Heredia, Costa Rica: EUNA.
- Rosemberg, Mark B. "¿Democracia en Centroamérica?", en *Cuadernos de CAPEL*, #5, San José, Costa Rica: CAPEL, 1985.
- Salazar, Jorge Mario. *Costa Rica, política y reforma*, San José, Costa Rica: Editorial Porvenir, 1982.
- Salisbury, Richard V. *Costa Rica y el Itsmo (1900-1934)*. San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica, 1984.
- Schlesinger, Stephen y Stephen Kinzer, *Bitter Fruit*, New York: Anchor Press/Doubleday, 1983.
- Secretaría de Estado de los Estados Unidos. *Informe del Secretario de Estado al Presidente*. "Sostenimiento de una Política Congruente en América Central: a un Año de la Comisión Bipartidista Nacional". Abril 1985.
- Selser, Gregorio. "La presencia de la Internacional Socialista en América Latina y el Caribe", en *Centroamérica: crisis y política internacional*, México: CECADÉ-CIDE, 1982.
- Solís, Luis Guillermo. "Relaciones Exteriores de la República de Honduras con los Estados Unidos: Análisis de los Despachos Consulares de "La Ceiba" (1902-1906)", artículo inédito.

- "Neutralidad y no intervención en la historia de Costa Rica", en *Revista Relaciones Internacionales*, #6, 1983, Heredia, Costa Rica: EUNA.
- "Costa Rica: un aporte por la paz en Centroamérica", en *Revista ECA*, San Salvador: Universidad "José Simeón Cañas", diciembre 1987.
- *Peace and the Future of Central America: A Costa Rican Viewpoint*, Washington: The Friedrich Ebert Stiftung, 1987.
- Solórzano, Mario. "Guatemala: entre el autoritarismo y la democracia", en *Relaciones Internacionales*, #10, primer trimestre 1985, Heredia, Costa Rica: EUNA.
- Tomassini, Luciano. "El proceso de transnacionalización y las relaciones externas de los países latinoamericanos", en L. Tomassini (comp.), *Transnacionalización y desarrollo nacional en América Latina*, Buenos Aires: GEL, 1984.
- Torres-Rivas, Edelberto. *Estado, democracia y crisis*. San José, Costa Rica: ICADIS, (mimeo), 1985.
- *Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano*, San José, Costa Rica: EDUCA, 1980.
- "Notas para comprender la crisis política centroamericana", en *Centroamérica: crisis y política internacional*, México: CECADE-CIDE, 1982.
- *Los factores de la crisis y la inestabilidad en Centroamérica*. Ponencia (mimeo). México: 1985.
- *La democracia posible*, San José: EDUCA, 1987.
- Torres-Rivas, Edelberto y María Eugenia Gallardo. *Para entender Centroamérica I. Resumen bibliográfico 1960-1984*, San José: ICADIS, 1985.
- Tower, John, et. al. *The Tower Commission Report*, New York: Times Books, 1987.
- U.S. Congress, *The Soviet Union in the Third World 1980-1985: an Imperial Burden or Political Asset?*, Washington, D.C., 1985.

- Valdez Paz, Juan. "Cuba y la crisis centroamericana", en *Cuadernos de Nuestra América*, vol. 1, #2, La Habana, 1984.
- Van Klaveren, Alberto. "Variables externas en los procesos de democratización en América Latina", en *Contribuciones*, #3, julio-setiembre 1984, Buenos Aires.
- Vanderlaan, Mary B. *Revolution and Foreign Policy in Nicaragua*, Boulder: Westview Press, 1986.
- Van Woodward, C. et. al. *The National Experience: A History of the United States*, New York: Praeger, 1953.
- Varios autores, *Honduras; Realidad Nacional y Crisis Regional*, Tegucigalpa: Centro de Documentación de Honduras/Universidad Internacional de la Florida, 1986.
- Vargas Araya, Armando. Discurso "Una política exterior de cara al futuro". Costa Rica: CEDAL, 1985.
- Vega Carballo, José Luis. *Hacia una interpretación del desarrollo costarricense: ensayo sociológico*, San José: Editorial Porvenir, 1980.
- Washington, George. Discurso de despedida ante el Congreso, 17 de setiembre de 1796. En James Brown Scott, *La política exterior de los Estados Unidos*, Nueva York: Doubleday, Page and Co., 1922.
- Zartman, William. "Ripening conflict, Ripe Moment, Formula and Mediation", en Diane B. Bendahmane y John W. McDonald Jr., *Perspectives on Negotiation: Four Case Studies and Interpretations*, Washington: U.S. Department of State, Foreign Service Intitute, 1986.

INDICE

| | |
|--|-----------|
| PRESENTACION | 5 |
| PREAMBULO | 7 |
| I PARTE | |
| CONDICIONANTES HISTORICOS EN LA FORMULACION DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS | 11 |
| I. INTRODUCCION | 13 |
| II. TENDENCIAS HISTORICAS DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA HASTA LA SEGUNDA GUE- RRA MUNDIAL | 19 |
| A. Mundialismo | 19 |
| B. Aislamiento con respecto a Europa | 20 |
| C. Intervencionismo en América Latina | 22 |
| D. Moralismo y Mesianismo | 23 |
| E. Hegemonismo | 24 |
| III. TENDENCIAS HISTORICAS DE LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DES- DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL | 27 |

| | | |
|--|--|----|
| A. | Bipolarismo y Guerra Fría | 28 |
| B. | Suscripción de Acuerdos y Alianzas Regionales/internacionales | 29 |
| C. | Hegemonismo y Doctrina de Seguridad Nacional | 31 |
| D. | Reacciones de América Latina frente a las tendencias de la política exterior de los Estados Unidos | 32 |
| IV. | PERIODIZACION | 35 |
| A. | Formación Nacional. (1787-1876) | 36 |
| B. | Consolidación Nacional (1877-1897) | 38 |
| C. | Hegemonía Imperial (1898-1933) | 39 |
| D. | Primacía Mundial y Paso a Superpotencia. (1934-1948) | 41 |
| E. | Poder Compartido. (1949-1975) | 43 |
| F. | Período de Transición. (1976 a la fecha) | 45 |
| V. | ELITES Y TOMA DE DECISIONES | 49 |
| | | |
| II | PARTE | |
| | | |
| RELACIONES INTERNACIONALES EN CENTROAMERICA: | | |
| LA CRISIS Y LOS ACTORES | | |
| VI. | DE CARTER A REAGAN: TENDENCIAS Y SUS EFECTOS EN LAS RELACIONES ESTADOS UNIDOS / CENTROAMERICA | 57 |
| A. | Administración Carter | 58 |
| B. | Administración Reagan | 61 |
| VII. | LA CRISIS CENTROAMERICANA | 67 |
| A. | Los Orígenes de la Crisis | 68 |
| B. | El Desarrollo de la Crisis | 70 |

| | |
|---|----|
| 1. La crisis estructural (hasta 1975) | 71 |
| 2. El Desencadenamiento de la Crisis. (1975/1979) | 72 |
| 3. Inestabilidad Generalizada. (1979/1985) . | 73 |
| 4. Profundización de la Crisis y Búsqueda de Soluciones. (1985/1987) | 75 |
| 5. Esquipulas II: fase de negociación centro- americana. (A partir del 7 de agosto de 1987) | 77 |
| C. La Transnacionalización | 77 |
| D. Los Actores Internacionales en la Crisis | 80 |
| E. Las Internacionales Políticas | 84 |
| 1. La Internacional Comunista | 84 |
| 2. La Internacional Socialista | 87 |
| 3. La Internacional Demócrata Cristiana ... | 90 |
| 4. La Presencia de Cuba | 94 |
| 5. Otros Actores | 95 |
| F. La Crisis y la Paz en Centroamérica | 97 |

III PARTE

| | |
|--|-----|
| LA NEGOCIACION DE ESQUIPULAS II: LOS ACTORES Y EL ACUERDO | 109 |
|--|-----|

VIII. LA NEGOCIACION DE ESQUIPULAS II

| | |
|---|-----|
| A. Las precondiciones del acuerdo | 112 |
| B. El Acuerdo de Esquipulas II | 122 |
| C. El significado del Procedimiento de Guatemala | 126 |
| D. El marco conceptual de Esquipulas II | 127 |
| E. Los mecanismos de ejecución | 129 |
| F. Evaluación del acuerdo | 131 |

IX. CONCLUSIONES

| | |
|--------------------|-----|
| BIBLIOGRAFIA | 145 |
|--------------------|-----|