

FRACASO Y REACOMODO DE LA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS HACIA CENTROAMÉRICA

LUIS MAIRA

POCAS VECES EN la historia contemporánea las posiciones de influencia de Estados Unidos en un área determinada se han visto tan drásticamente modificadas en un periodo tan corto como ha ocurrido recientemente en América Central. En 1979 han sucedido en la subregión más cosas importantes para Washington, de las que en el pasado acontecían en décadas enteras. La más antigua dictadura militar de corte tradicional y contenido dinástico ha llegado a su fin con el derrocamiento de Anastasio Somoza. El segundo más importante gobierno de fuerza, en El Salvador, con un ejercicio "institucional" del poder político por las Fuerzas Armadas que arranca de 1932 ha corrido la misma suerte, tras la expulsión del general Carlos Humberto Romero del poder, lo que ha abierto paso a una situación inestable para el régimen moderado que lo ha sucedido, debido al apoyo social que exhiben aquellos grupos de izquierda que perseveran en la resistencia armada. Y en Panamá, finalmente, luego de la aprobación por la Cámara de Representantes de Estados Unidos de las normas necesarias para la implementación de los nuevos tratados del Canal de Panamá, se abre también una etapa de reacomodo de las posiciones del régimen inaugurado por Torrijos a fines de los sesentas.

Así, un área que tradicionalmente se consideró de las más seguras para la hegemonía de Estados Unidos y los intereses privados norteamericanos, ha devenido en incierta y potencialmente explosiva, en medio de una coyuntura que tiene precisamente como uno de sus rasgos la búsqueda de una mayor autonomía en la inserción de los países centroamericanos en la estructura de poder internacional.

"La relación entre Estados Unidos y América Central sostenía hace poco la Adjunta para México, Centroamérica y el Caribe, del Secretario de Estado Asistente para Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado siempre ha sido íntima, a veces demasiado íntima. Desde hace mucho tiempo, Estados Unidos ha sido considerado como virtualmente omnipotente en

los asuntos centroamericanos, una falsa interpretación que ha inducido al error a aquellos que toman las decisiones de política tanto en Washington como en América Central. A pesar de nuestro predominio, es claro que los días de intervención unilateral de Estados Unidos en América Central, han terminado".¹

Se trata, pues, de un fenómeno del cual los principales formuladores de política norteamericanos no solamente tienen conciencia, sino que intentan considerar en sus actividades futuras mediante el diseño de una propuesta alternativa. Tal intento se hace necesario, precisamente, por los errores, imprevisiones e insuficiencias de la política previamente aplicada por Estados Unidos.

Toda esta situación ofrece un campo extraordinariamente rico y complejo a los observadores latinoamericanos del quehacer del aparato diplomático estadounidense. En este artículo, intentaremos primero, recomponer los elementos básicos de la política seguida por la Administración Carter frente a América Central y las causas de su fracaso, para luego revisar las nuevas alternativas que se le abren en los países con desarrollos internos más críticos: Nicaragua y El Salvador.

EL DISEÑO ORIGINARIO DE POLÍTICA HACIA CENTROAMÉRICA

Es un hecho suficientemente conocido que el diseño de políticas hacia la región latinoamericana tuvo durante la elección presidencial de 1976 en Estados Unidos, un curso muy singular.² El papel de las tradicionales *task-forces* partidistas que recogían los criterios y proposiciones de los expertos más allegados a los candidatos de los dos grandes partidos, se vio reemplazado, entonces, por el trabajo más sistemático de especialistas convocados por instituciones más o menos vinculadas al establecimiento y, por tanto, capaces de asumir una perspectiva transpartidista, de acuerdo al característico *bipartisan approach* que ha dominado los segmentos fundamentales de la

¹ Shelton, Sally, "The United States and Central America", en: Council on Foreign Relations *Central America and the United States: Trends and Prospects*. Nueva York, 1978. p. 35. Existe edición en español en: "Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana", No. 6, CIDE México, 1979 p. 17 y ss.

² En el número 1 de los mismos Cuadernos Semestrales de Estados Unidos, hay un conjunto de artículos que recogen las características de este periodo: Rosario Green. "Carter y el ciclo crisis-acercamiento en las relaciones interamericanas"; Rioridan Roett. "Las relaciones Estados Unidos-América Latina durante la Administración Carter"; Robert Bond. "El presidente Carter y América Latina"; Luis Maira. "Estados Unidos y América Latina: ¿perspectivas de cambio bajo la administración Carter?". CIDE, México 1977. p. 15 y ss.

política exterior de la Casa Blanca a partir de la segunda guerra mundial. Tal fue el caso de la influyente "Comisión sobre las relaciones Estados Unidos-América Latina", que funcionara en el Centro para las Relaciones Interamericanas, Nueva York, con más de una veintena de especialistas, a partir de julio de 1974 y que elaborara los dos conocidos "Informes Linewitz", el segundo de los cuales se redactó entre noviembre y diciembre de 1976, precisamente a solicitud del entonces presidente electo, James Carter, o del equipo de trabajo más pequeño que en el Instituto para Estudios Políticos de Washington, produjera el documento denominado "Contacto con el Sur", en donde igualmente se intentaban establecer los contenidos fundamentales de una política alternativa a la aplicada por las administraciones republicanas a partir de 1969.³

De la lectura de estos textos, sin embargo, poco se puede desprender respecto a los criterios que debían presidir la "Nueva Era" de relaciones en lo que a América Central se refiere. Es cierto que hallamos en ellos importantes reflexiones que definían la situación del Canal de Panamá como "el asunto más urgente que enfrentará la nueva administración en el hemisferio occidental en 1977",⁴ pero éstas se inscriben dentro del entendido de que la negociación de un nuevo estatuto jurídico para la vía interoceánica no constituía un problema directamente vinculado con su entorno geográfico, sino uno de aquellos asuntos que en el lenguaje del Departamento de Estado se denominan "casos-prueba" (*test-case*), esto es, una situación que por su significación política y estratégica global exige ser considerada de un modo prioritario.

Por lo mismo, para conocer los criterios que animaron la política emprendida por la administración Carter en la subregión centroamericana durante el periodo inicial de su gobierno, debemos ir a niveles más bajos y burocráticos. Y aquí resulta mucho más relevante manejar los criterios y posiciones

³ Resulta particularmente sugerente releer en la coyuntura actual los principales documentos de posición de política latinoamericana de las administraciones republicanas; en especial, el llamado "Informe Rockefeller" (*The Quality of Life in the Americas*, The New York Times Books, New York, 1969) y el Informe del Presidente Nixon al Congreso sobre política internacional en la década de los setenta ("U. S. Foreign Policy for the 1970's: Shaping a durable peace", parte Tercera, p. 115 y ss.). De la confrontación entre estos textos y el curso concreto de la política hemisférica seguida por Washington, la conclusión más importante se refiere a la capacidad de la burocracia profesional para absorber estas diferentes proposiciones dentro de sus propios esquemas, lo que lleva a privilegiar en los diferentes seguimientos el peso del "gobierno permanente".

⁴ "Estados Unidos y América Latina: Próximos pasos" (Segundo Informe de la Comisión sobre relaciones Estados Unidos-América Latina), versión en español publicada en: "Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana", Núm. 1, CIDE, México 1977. p. 155.

elaboradas al interior del Departamento de Estado por los *desk officers* y otros funcionarios de carrera de rango mediano o bajo que se ocupaban de los países que integran el istmo centroamericano.

A fin de cuentas, en su racionalidad fundamental, la política latinoamericana del actual gobierno demócrata no ha sido otra cosa que la combinación de un conjunto de enfoques y políticas nuevos, originados en los colaboradores más inmediatos del actual jefe de Estado (lo que incluye propuestas generales como la política de derechos humanos o de limitación de armamentos nucleares hasta pautas específicas para la realización de negociaciones de un nuevo tipo como las de Cuba y Panamá), combinadas con políticas mucho más tradicionales, replanteados en los documentos internos del personal que trabaja en la sección de Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado y por los asesores encargados de esta política regional en el Consejo de Seguridad Nacional.

La racionalidad de esta segunda propuesta de política para América Central se puede sintetizar en las siguientes ideas centrales:

1) El telón de fondo del primer enfoque centroamericano, es la consideración de que la región latinoamericana en su conjunto ha vuelto a ser una zona segura para las inversiones y los intereses estratégicos de Estados Unidos. Para los formuladores de la política latinoamericana del Departamento de Estado, la estrategia de contención definida por el secretario de Estado, Henry Kissinger, y aplicada a partir de 1971 como respuesta a las tendencias a la radicalización del proceso político en diferentes países de América del Sur, había arrojado un resultado que se consideraba favorable. A partir de éste, la única consideración principal era no llegar a un nivel de identificación completa con aquellos regímenes que, precisamente, por haber tenido a su cargo las etapas más duras de la represión y desarticulación de las organizaciones populares y de izquierda, estaban asociadas a una imagen internacional negativa.

La respuesta apropiada para este tipo de situaciones, se estimaba que consistía en la búsqueda de una transición gradual de los regímenes políticos autoritarios a democracias resguardadas o "viables". En cualquier caso el paso de los primeros a las segundas debería asegurar varias condiciones políticas concurrentes a los gobiernos resultantes: dirección civil a cargo de un partido político o un bloque de partidos capaces de movilizar y representar amplias fuerzas sociales; un proyecto político de claro contenido antisocialista y el mantenimiento de las estructuras y mandos de las Fuerzas Armadas, de tal manera que éstos pudieran cumplir un papel fiscalizador en cuanto al desarrollo de los programas de democratización.

2) Ya fuera porque se consideraba que una administración demócrata buscaría, como en los tiempos de Kennedy, dar impulso a la democracia li-

beral en la región latinoamericana o bien, porque se creyera por los propios formuladores de la política latinoamericana, que un curso histórico de esta naturaleza era el más favorable a los intereses estratégicos de Estados Unidos, lo concreto es que hacia fines de la administración Ford predominaba en el aparato diplomático una línea de búsqueda de una cierta homogeneidad u "homologación" de los diferentes países latinoamericanos en el marco de procesos políticos de democratización gradual.

Dentro de este contexto, Centroamérica era considerada como una de las subregiones donde se podía dar mayor impulso a la constitución de estas democracias viables, precisamente por el alto grado de autoritarismo y represión predominantes en la mayoría de los gobiernos existentes y por la mayor influencia y maniobrabilidad que Washington creía tener frente a ellos. (En un sentido riguroso, sólo Costa Rica quedaba excluida de un juicio desfavorable, en tanto una situación de "reservas" se aplicaba a los casos de Panamá y Honduras).

3) Un elemento al que se asignó mucha importancia dentro del Departamento de Estado fue al calendario de elecciones proyectadas en la subregión, que daban lugar a pensar en la posibilidad de reemplazar apropiada y oportunamente a los gobiernos en ejercicio por gobiernos más democráticos y abiertos, pero a la vez confiables para la Casa Blanca y las corporaciones norteamericanas, en cuanto al contenido de sus programas económicos y sus políticas del orden público.

En efecto: si bien en febrero de 1977 debía renovarse el gobierno en El Salvador (una fecha que no permitía hacer demasiado al gobierno de Carter) en el primer semestre de 1978 se debían elegir nuevos presidentes de la república en Guatemala y Costa Rica. Se esperaba, por otra parte, una evolución interna de los regímenes militares de Panamá y Honduras que asegurara, en el primer caso, una institucionalización política que pusiera en la presidencia a un civil con mayores atribuciones de las que había ejercido el mandatario Demetrio Lakas (lo que efectivamente aconteció al llegar a esa función el ex ministro de Educación Arístides Royo, al afianzarse el rol del nuevo Partido Revolucionario Democrático como la fuerza rectora del gobierno y al dejar sus funciones de primer ministro el general Omar Torrijos, que sólo retuvo su cargo de comandante en jefe de la Guardia Nacional). En Honduras, entre tanto, el carácter moderado del gobierno militar encabezado entonces por el general Alberto Melgar Castro, llevaba a pensar que el desencadenamiento del proceso de transición democrática y el posterior traspaso del poder no ofrecería mayores problemas.

4) En este contexto, el experimento de punta, imaginado por el Departamento de Estado para la implementación de la línea de uniformar a la subregión centroamericana en torno a una fórmula de democracias resguar-

dadas, pasaba a ser Guatemala. El Departamento de Estado conocía la existencia de importantes fricciones entre los altos mandos militares representados por el Partido Institucional Democrático (PID), y el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), la Organización de ultraderecha que dirigía el vicepresidente Mario Sandoval Alarcón, heredero de las fuerzas que en 1954 organizaron con el coronel Carlos Castillo Armas la "invasión" que sirvió a la maniobra de derrocar al presidente Jacobo Arbenz. En Washington, se responsabilizaba a Sandoval, —al que se consideraba un político anticomunista de viejo estilo— de la tolerancia a las acciones de las organizaciones terroristas como Nuevo Orden Anticomunista (NOA), Mano Blanca o el Consejo Anticomunista de Guatemala (CADEG) que habían hecho del terrorismo privado tolerado por el Estado y de la eliminación masiva de los principales líderes de las organizaciones populares, una política de orden público semioficial.

Las dificultades registradas dentro del propio gobierno de coalición del presidente Kjell Laugerud entre el PID y el MLN, así como la creciente disponibilidad para una nueva alianza con los primeros del sector moderado y mayoritario del Partido Revolucionario que buscaba una aproximación en esos momentos a la Internacional Socialista, constituían un elemento adicional para el patrocinio de una fórmula que aislara al MLN y permitiera rectificar rumbos en el sentido deseado por la administración Carter, luego de un simple proceso electoral. El óptimo de esta solución, se pensaba por los *policy makers* de la política centroamericana, habría consistido en integrar al nuevo bloque también al Partido Demócrata Cristiano (PDC), que ya había hecho una importante demostración de fuerza política en las elecciones de 1974 (en las que incluso llegó a reclamar la victoria en las urnas y denunció un fraude electoral en contra de sus candidatos), pero se consideraba factible y positiva la fórmula aunque el PDC no ingresara inicialmente a ésta.

5) A partir del cambio de tendencia en Guatemala, se imaginaba una nueva situación en la que las "tendencias democráticas" pasaban a ser predominantes. Esto porque la disputa en Costa Rica entre las candidaturas de Rodrigo Carazo y Luis Alberto Monje era para los efectos del Departamento de Estado, irrelevante, lo que sumado al desarrollo de los procesos panameño y hondureño permitiría concentrar las presiones liberalizadoras en los gobiernos de El Salvador y Nicaragua, en ese orden. Así, las elecciones presidenciales salvadoreñas a efectuarse sólo un mes después de la toma de posesión de Carter, en enero de 1977, no eran vistas como una ocasión propicia para intentar pasos positivos. En Washington se conocía bien el deficiente registro de ese país en materia de elecciones libres, y en particular se manejaba hasta en los detalles del despojo electoral efectuado en 1972 al lí-

der demócrata cristiano, Napoleón Duarte, ex alcalde de San Salvador y candidato de la Unión Nacional Opositora (UNO), a quien los militares agrupados en el Partido de Conciliación Nacional (PCN) desconocieron su victoria, lo que los obligó —para poder afianzar al nuevo presidente, Adolfo Molina— a endurecer todavía más su política represiva. Semejante pronóstico se demostró correcto, puesto que en 1977 se repitió de manera casi idéntica lo acontecido en 1972. El candidato de oposición que, de acuerdo con una práctica muy centroamericana era esta vez también un militar aunque ya retirado, el coronel Ernesto Claramount, fue víctima de una serie de maniobras que permitieron proclamar vencedor al candidato oficial, el ministro de Defensa, general Carlos Humberto Romero, lo que no hizo otra cosa que agregar un pequeño caudal de desprestigio adicional al ya saturado torrente de las prácticas antidemocráticas en El Salvador.

Esta última circunstancia, explica por qué el Departamento de Estado se preparó para el desarrollo de una política positiva en Guatemala, Costa Rica y Panamá (una vez que concluyó la negociación de los nuevos tratados del Canal), en tanto que diseñó una política de “apremios graduales” para los gobiernos de Honduras, El Salvador y Nicaragua, teniendo como horizonte la equiparación democrática de estos últimos países sólo en los primeros años de la década del ochenta. Esta última situación, resultaba del propio itinerario político electoral de la subregión: en 1981, debía ser elegido el sucesor de Anastasio Somoza, mientras que en 1982 se debía designar al reemplazante de Carlos Humberto Romero. Como por esos años se esperaba igualmente la culminación del proceso de apertura hondureño, en la Sección Interamericana del Departamento de Estado, se creía que en los primeros años del próximo decenio les permitirían culminar exitosamente su tarea de rediseño de los sistemas políticos centroamericanos y afianzar los intereses más profundos de la presencia norteamericana en un área potencialmente conflictiva, que ya no podía seguir siendo administrada con la discrecionalidad característica de los tiempos del *big stick*.

¿POR QUÉ FRACASÓ EL “NUEVO ENFOQUE” CENTROAMERICANO DE LA ADMINISTRACIÓN CARTER?

Se puede afirmar con toda certeza que si la política centroamericana se ha convertido en el segmento más desastroso de las medidas aplicadas en América Latina por la nueva administración demócrata, ha sido por desconsiderar una vez más una variable que, en nuestro continente, resulta fundamental: el nivel de desarrollo del movimiento popular. Para un enfoque estático, las predicciones del Departamento de Estado resultaban impecables. Vistas las cosas desde el lado de los gobiernos y las clases dominantes

e imaginando un escenario en que la presión popular no es determinante para decidir la preservación o el relevo de los regímenes de fuerza, un escalonamiento de aperturas democráticas que dejaba para la última etapa a los gobiernos más difíciles de persuadir —El Salvador y Nicaragua— constituía un esquema que formalmente no se podía objetar.

Sin embargo, la desconsideración de este elemento central que, en el pasado había sido la causa de los mayores reveses que registra la política interamericana de Estados Unidos —una errónea estimación de este mismo factor, llevó a la emergencia y consolidación de la revolución cubana entre 1958 y 1961 y a la victoria electoral del presidente Salvador Allende y la Unidad Popular en Chile en 1970— privó de toda validez a las recomendaciones y lineamientos emprendidos por el nuevo gobierno norteamericano.

Entre los errores de “cálculo” de la política proyectada, conviene subrayar los más importantes:

a) *Una estimación insuficiente del poder social y la capacidad de movilización de la extrema derecha guatemalteca.*

Las elecciones de marzo de 1978 en Guatemala, tuvieron lugar en un contexto muy semejante al deseado por los diseñadores de la política norteamericana. La alianza gubernativa se quebró y dio origen a dos candidaturas diferentes: la del general Romero Lucas García, apoyado por las Fuerzas Armadas y el PID, por el Movimiento Aranista Organizado (una entidad constituida por el ex presidente Carlos Arana Osorio durante su gobierno) y, por el Partido Revolucionario, que integró como vicepresidente a uno de sus dirigentes más progresistas, el profesor universitario Francisco Villagrán Kramer; y una segunda del coronel Ernesto Peralta Azurdia, quien ya había ejercitado el poder *de facto*, a principios de los setenta y que concurreó como candidato exclusivo del MLN. Una tercera postulación, la del coronel Ricardo Peralta Núñez, fue presentada por el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Revolucionario Auténtico (PRA).

Lo que en cambio no correspondió para nada a las predicciones y deseos norteamericanos, fueron los resultados de la elección. El nuevo bloque PID-MAO-PR tuvo una capacidad de convocatoria muy inferior a la esperada; la lista de la Democracia Cristiana y el PRA, a la que asignaba un papel marginal retuvo al control de sus principales contingentes electorales, mientras el partido de Sandoval Alarcón obtenía un respaldo tan elevado, que le permitió incluso sostener que habían vencido en las elecciones y que el resultado que dio como nuevo presidente a Lucas García, constituía también un fraude electoral.

Como consecuencia de esto, la situación política resultante en Guatemala en 1978, alteró profundamente las posibilidades de éxito de la política subregional de la administración Carter. En los hechos, el respaldo político, mayor de lo esperado, recibido por las fuerzas de extrema derecha, redefinió la naturaleza misma y los espacios políticos del régimen de Lucas García, llevándolo a posturas mucho más moderadas de las que inicialmente sus sostenedores habían planteado. Las tendencias de extrema derecha continuaron, de este modo, dictando en lo fundamental los contenidos y orientación de la política represiva y esto se ha traducido en persecuciones del movimiento obrero y campesino, que han anulado cualquier posibilidad de mejoramiento de la imagen del nuevo gobierno.

Como una primera derivación se ha producido igualmente una reducción del peso y las posibilidades de acción de sus colaboradores más moderados. La demostración más gráfica de esta situación ha estado en el papel desempeñado por el vicepresidente de la República. Luego de ser privado de todas las atribuciones y prerrogativas que podían acompañar a su cargo y de habersele sustraído del conocimiento de las decisiones de política económica y social, Villagrán Kramer anunció que renunciaría definitivamente, a contar de enero de 1980, al cargo que, en verdad, nunca llegó a asumir.

Un punto igualmente determinante para el curso futuro de la situación guatemalteca, ha sido el fortalecimiento de las organizaciones paramilitares de derecha y el exitoso cumplimiento por parte de éstas de programas terroristas que han incluido la eliminación física de los dirigentes "alternativos", capaces de encabezar un proceso de recambio político. En lo que va de la administración de Lucas García, han sido asesinados, además de centenares de dirigentes populares, los dos principales líderes capaces de encabezar un recambio en Guatemala: Alberto Fuentes Mohr del PRA, antiguo ministro e intelectual destacado, estrechamente vinculado con los partidos de la Internacional Socialista Europea, y Manuel Colom Argueta, ex alcalde de Ciudad de Guatemala, principal dirigente de la organización de centroizquierda Frente Unido de la Revolución (FUR) y uno de los pocos líderes progresistas de ese país con verdadera influencia de masas.

La eliminación de Fuentes Mohr y Colom Argueta está llamada a tener un impacto importante en el proceso político de Guatemala, en el sentido que deja sin conducción por un periodo largo a cualquier proceso de apertura política que sea algo más que una modificación de fachada del régimen actual.

Para Estados Unidos, a su vez, el resultado de las elecciones de 1978 y el curso posterior del gobierno de Lucas García ha determinado que el primero y más importante eslabón de la política exterior centroamericana que se intentó articular, ha desaparecido. La proyección de Guatemala como un

modelo de democracia "viable" en Centroamérica no ha tenido lugar y, en lugar de eso, dicho país ha pasado a engrosar el listado de las situaciones peligrosas para Washington por los rasgos de autoritarismo interno y por la impermeabilidad de sus sectores más conservadores a las presiones externas, aun cuando éstas provengan de los niveles más altos del gobierno norteamericano, lo que les crea una situación muy difícil de administrar.

b) *Una coyuntura casi inmanejable en El Salvador debido al crecimiento de masas de las organizaciones de izquierda que han emprendido la vía armada.*

Intentaremos más adelante explorar con mayores detalles las alternativas actuales de la política norteamericana en El Salvador, uno de sus dos *test-case* críticos de la subregión; con todo, necesitamos consignar en este apartado un aspecto concreto de los acontecimientos políticos de ese país que ha ayudado al colapso de las propuestas originarias de política subregional de la administración Carter.

Éste se refiere a la correlación de fuerzas internas que originan las elecciones de 1977. La existencia de un segundo fraude que arrebató a la UNO el derecho a dirigir el gobierno ese año, acabó teniendo un impacto más profundo de lo que inicialmente se estimó, y esto tampoco fue detectado por los responsables de la política norteamericana. Fue a contar de entonces que se agotó la poca confianza que muchos tenían en los mecanismos electorales y se afirmó la convicción, en sectores representativos de las principales organizaciones populares, de que un cambio real de la situación no se podía esperar sino como resultado de una ofensiva revolucionaria que pusiera término por la fuerza a un régimen militar que se prolonga desde la contrarrevolución de enero de 1932, la que en su oportunidad lo estableció a un costo social de 30 mil muertos, principalmente campesinos, en una época en que la población total del país era de un millón 300 mil habitantes.

El desarrollo de la campaña electoral que precedió a la elección de febrero de 1977, se basó en una medida importante en el ejercicio de la violencia abierta y el amedrentamiento realizados por una organización represiva vinculada abiertamente al gobierno y apoyada por éste, denominada Organización Democrática Nacionalista (ORDEN). Ésta, que fuera fundada en julio de 1975 para reforzar la capacidad operativa del PCN, cumplió su tarea destruyendo los locales de la oposición, impidiéndole a ésta realizar concentraciones y amenazando o castigando a los dirigentes de los partidos que integran la UNO. De nada valieron los reclamos de los líderes opositores, ni el intento de huelga general que paralizó El Salvador por una semana luego de las elecciones, ni la movilización social y el levantamiento de ba-

rricadas en las principales ciudades del país. Igual que su antecesor, el candidato triunfante, coronel en retiro E. Claramount, debió partir al exilio (hacia Costa Rica), mientras se desataba una oleada de represalias en contra de sus partidarios, que éstos llegaron a contabilizar en la cifra de 7 mil muertos.

Estos episodios acabaron por reducir el juego democrático a una promesa vacía en El Salvador, al punto que, sin conocer su racionalidad política anterior, es muy difícil comprender el curso de la situación actual. A partir de entonces se produce una importante vinculación entre organizaciones de masas y aquellas fuerzas políticas que levantan en su plataforma la vía armada como único camino para poner término a las administraciones militares que han resguardado durante casi cinco décadas los intereses de los grandes empresarios cafetaleros y de los más recientes grupos industriales y financieros, ligados a las empresas transnacionales norteamericanas.

La situación resulta más compleja debido a la diversidad de estas organizaciones; la más conocida internacionalmente ha sido las Fuerzas Armadas de Resistencia Nacional (FARN), aunque también tiene alguna importancia las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), resultado de una de las escisiones de izquierda del Partido Comunista salvadoreño, en 1970, así como un tercer grupo guerrillero, el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP). Junto a ellos debe tenerse en cuenta, tanto por su capacidad agitativa como de resistencia militar, a aquellas organizaciones de masas que sin ser parte de la guerrilla también se han definido por la vía insurreccional y que actualmente realizan una implacable oposición a la Junta de Gobierno Cívico-Militar que derrocara al régimen de Romero en octubre de 1979: algunas estimaciones llegan a calcular en 100 mil el número de adherentes campesinos y obreros del Bloque Popular Revolucionario (BPR), en tanto que una adhesión nada despreciable reciben el Frente de Acción Popular Unificada (FAPU) y una, algo menor, las denominadas "Ligas Populares 28 de febrero".

La existencia de un segmento tan amplio de organizaciones de izquierda que rechazan toda forma de transición democrático-liberal y que, más allá de las dificultades que evidentemente hallan para hacerse del poder político y ejercerlo por sí mismas, tienen una capacidad más que suficiente para desarticular desde la base a cualquier gobierno resultante de reajustes no compartidos en la estructura de poder tradicional, plantean actualmente en El Salvador una situación extraordinariamente difícil para los formuladores de política norteamericana. Ahí, en función de los factores predominantes en la evolución política más reciente, aquel tipo de soluciones gradualistas y de apertura que en otros lugares resultarían francamente aceptables (como la instauración del actual gobierno cívico-militar, apoyado por fuer-

zas políticas de centro izquierda), sólo se convierten en factores que acentúan la agitación y el enfrentamiento, alejando la probabilidad de consolidación de un gobierno moderado, capaz de convocar con garantías a un proceso electoral limpio y de otorgar un mínimo de estabilidad al proceso político que responda a las expectativas de quienes articulan la política en Washington.

Así, por circunstancias que son muy peculiares de la estructura social salvadoreña se ha llegado a configurar una situación que hace muy razonable la conclusión de un análisis realizado por la columnista del *Washington Post*, Georgie Anne Geyer, con anterioridad al cambio de gobierno de octubre en el sentido de que "quizá ya sea demasiado tarde para que la clase dirigente de El Salvador y los militares traten de evitar una lucha interminable".⁵

c) *La gestación del amplísimo frente antisomocista que condujo al derrocamiento del régimen dinástico de Nicaragua.*

De todos los factores que han alterado las previsiones norteamericanas en Centroamérica y el diseño consiguiente de sus políticas, no hay duda que el más importante ha sido el desarrollo de la lucha popular que condujera a la caída de Anastasio Somoza Debayle, en Nicaragua, en julio de 1979.

Aunque diversos indicadores daban cuenta del creciente descontento interno de los sectores moderados y de los grupos empresariales en Nicaragua, en el nuevo cuadro político que había resultado de la etapa abierta con el terremoto de Managua, en diciembre de 1972, el gobierno de Estados Unidos y especialmente su diplomacia profesional, nunca calibraron adecuadamente la magnitud de esta amenaza en los años anteriores. Desorientados al parecer por los informes provenientes de embajadores tradicionales (del tipo de Turner Shelton) que se identificaban abiertamente con la familia Somoza y asumían su defensa frente a las autoridades del gobierno y el Congreso de Estados Unidos o, viendo reducido su margen de maniobras por la obstrucción que los integrantes del *lobby* de Somoza —encabezado por los representantes Charles Wilson, demócrata de Texas y John Murphy, demócrata de New York— amenazaban realizar en algunos comités y subcomités claves de la Cámara de Representantes, lo concreto es que su diseño de políticas hasta fines de 1978 se basó, en todo momento, en el supuesto de que a fin de cuentas el presidente Somoza y la Guardia Nacional acabarían por controlar la situación.⁶

⁵ Citado en *El Día*, México, 11 de agosto de 1979, p. 10.

⁶ Para una sistemática exposición de los vínculos de Anastasio Somoza con miem-

La interrogante más decisiva que le ha dejado a los encargados del Departamento de Estado la prolongada crisis iniciada a mediados de 1977, es: ¿por qué la Casa Blanca no se decidió en la debida oportunidad a jugar la carta del retiro de Somoza y la instauración de un gobierno democrático con hegemonía moderada? En un reciente trabajo,⁷ James Petras ha hecho un lúcido recuento de las oportunidades que durante un corto periodo se ofrecieron a Estados Unidos en Nicaragua para implementar un proyecto de recambio, antes del asesinato del dirigente de la UDEL, periodista y abogado, Pedro Joaquín Chamorro. Como anota correctamente Petras, “el proceso de la lucha nicaragüense tuvo un momento de dirección burguesa, pero ésta se mostró incapaz de mantener el liderazgo una vez que las masas se movilizaron. El Frente Sandinista de Liberación Nacional desplazó al Frente Amplio de Oposición entre febrero y marzo de 1978, un periodo en el cual el proceso tomó crecientemente la forma de una lucha de masas armadas”.⁸

Antes que esto aconteciera, la situación creada ofreció un campo de maniobra muy amplio a la diplomacia norteamericana, bajo el solo supuesto de que hubiera estado dispuesta a romper la histórica alianza con la familia Somoza y a aplicar con cierta consecuencia la retórica de los derechos humanos inaugurada por el presidente Carter. Se trataba simplemente de asumir el carácter minoritario y corrompido del régimen; de advertir que su larga tradición de represión lo hacía irrecuperable en sí mismo para cualquier tentativa democrática; de evaluar hasta qué punto el control por los miembros de la dinastía de la estructura productiva nicaragüense había originado una resistencia civil que incluía a capas cada vez más amplias de la propia burguesía. En fin, de darse cuenta que existían en Nicaragua fuerzas políticas internas capaces de dar forma a un nuevo gobierno democrático moderado. La disposición política de estos sectores quedó inicialmente de manifiesto durante la huelga general posterior al asesinato de Chamorro, cuando los propios empresarios pagaron las remuneraciones de sus trabajadores durante las primeras semanas del conflicto para garantizar que éste tuviera resultados más efectivos. Sin embargo, al verse desprovistos simultáneamente de un liderazgo individual apropiado y del apoyo norteamericano que resultaba fundamental para tratar de persuadir a

bros del Congreso de Estados Unidos, se puede revisar: “El lobby de los Somoza”, en: “Estados Unidos Perspectiva Latinoamericana”, Vol. 4, Núm. 9, septiembre de 1979; y el trabajo de Jorge Lawton, “Crisis de la hegemonía. La política de Carter hacia Nicaragua: 1977-1979”, en: Cuadernos Semestrales de Estados Unidos. CIDE, México 1979, Núm. 6. p. 52 y ss.

⁷ Petras, James, “Wither the Nicaraguan Revolution?”, en: *Monthly Review*, Vol. 31, Núm. 5, octubre de 1979, p. 1 y ss.

⁸ Petras, James. *Op. Cit.* p. 8.

Somoza de que debía marcharse, optaron por graduar su propio conflicto con el régimen y no llevaron la huelga general hasta sus últimas consecuencias. Vistas hoy las cosas en perspectiva, este momento y esta decisión constituyeron el *turning-point* de la situación nicaragüense e hicieron inevitable el predominio de aquellos, que, como los sandinistas, sí estaban dispuestos a llegar hasta el final.

A partir de dicha coyuntura, el predominio de los sectores más radicales resultó cada vez más incontrarrestable e incluso las diferencias tácticas sobre las formas de lucha al interior del Frente Sandinista resultaron funcionales para el incremento del asedio a la dictadura, puesto que la obligaron a distraer energías en el enfrentamiento de la guerrilla rural en las montañas organizada por la facción "Guerra Popular Prolongada" (GPP), al mismo tiempo que trataban de enfrentar la insurrección urbana dirigida por la fracción Tercerista y la creciente ofensiva de masas que llegó a adquirir dimensiones nacionales muy amplias.

En este contexto, Estados Unidos tuvo todavía oportunidades y cartas que jugar en la perspectiva de contrarrestar el predominio de las fuerzas izquierdistas. Sin embargo, desarticulada la política originalmente planeada, se puso de manifiesto uno de los talones de Aquiles que actualmente afecta a la diplomacia norteamericana en todas aquellas áreas carentes de un primer nivel de prioridad estratégica: la incapacidad de los diversos equipos encargados de formular política para reanudarse a un panorama nuevo y, luego de coordinar esfuerzos, definir una política alternativa. Situaciones del tipo de la registrada en Nicaragua a partir de septiembre de 1977, tienden, por el contrario, a acentuar la autonomía de los diversos niveles concurrentes a la formulación de la política internacional norteamericana. Esto sólo se traduce en pugnas y discrepancias burocráticas que llevan a la aplicación de distintas líneas contradictorias entre sí.

Así, mientras el Departamento de Estado buscó, a través de William Bowdler, la constitución de un nivel especial de negociación que consideraba a todos los actores y fuerzas involucrados en la disputa interna, el Departamento de Defensa y la Comunidad de Inteligencia propiciaron el fortalecimiento de la ayuda militar al gobierno de Somoza y la consolidación de la estructura de la Guardia Nacional como el elemento central a resguardar en cualquier cambio político. El Departamento del Tesoro, por su parte, mantuvo también una política de apoyo financiero al gobierno en crisis; al propio Secretario del Tesoro, Michael Blumenthal, comprometió el apoyo de Estados Unidos al crédito por 33.9 millones de dólares que el Fondo Monetario Internacional prestó a Somoza a principios de junio, exactamente seis semanas antes de su inminente colapso. Esto originó incluso una interpelación del presidente del Comité Bancario de la Cámara de Repre-

sentantes, Henry Reuss.⁹ El Consejo de Seguridad Nacional, por su parte, de acuerdo con las informaciones que se filtraran de su interior, compartió igualmente una línea tolerante frente a la dictadura, al punto que se le ha responsabilizado de la nota de congratulación que Carter dirigiera a Somoza en agosto de 1978 felicitándolo por los “progresos registrados en materia de derechos humanos”; del mismo modo, en fecha más reciente, se logró establecer que una imposición de última hora de Zbigniew Brzezinski introdujo en el discurso ya redactado del secretario de Estado Vance para la XVII Reunión de consulta de la OEA realizada en Washington en junio de 1978, la propuesta de constitución de una “fuerza interamericana de paz” que el Departamento de Estado había excluido expresamente como una opción a aplicar,¹⁰ en lo que originó la primera derrota política de Estados Unidos en los 31 años de existencia de dicha Organización.

Así las cosas, el estudio de las decisiones de política hacia Nicaragua a partir de la segunda mitad de 1977 puede ser visto como un caso prototípico del predominio de tendencias disruptivas en la canalización política de una situación nueva y no prevista por el segmento del aparato estatal de Washington especializado en la política exterior. Y la causa de esto, es bueno insistir en ello, no ha sido otra cosa que la subestimación que los enfoques burocráticos tienden a hacer normalmente de la fuerza política y militar acumulada por los sectores populares que se dispusieron a emprender una lucha sin tregua y hasta el fin contra un régimen dictatorial con las características del de Somoza. Para semejante hipótesis de resistencia de alcances nacionales (igual que como para la guerrilla cubana de Sierra Maestra en los cincuenta), los formuladores de política norteamericana no tienen una respuesta rápida y apropiada.

d) *El desplazamiento del gobierno moderado en Honduras y el establecimiento de la dictadura militar del general Paz García.*

Un último factor que ha contribuido a modificar el cuadro político que sirviera de base al diseño primitivo de la política de la administración Carter hacia Centroamérica, ha sido el derrocamiento, en agosto de 1978, del gobierno del general Alberto Melgar Castro y la instauración del régimen duro encabezado por su colega Policarpo Paz García.

Aunque esta última situación puede ser considerada más como una consecuencia de los procesos anteriores que como una variable independiente, ha tenido su importancia en la readecuación del proceso político subregional.

⁹ Ver: Rowen, Hobart. “Blumenthal Supports Loan to Nicaragua”, en *Washington Post*, 14 de junio de 1979, p. D1.

¹⁰ Ver: Jack Anderson; “A Troubled Relationship”, aparecido en *Washington Post*, 8 de junio de 1979, p. 67.

El gobierno de Melgar Castro, resultante a su vez de otro golpe de Estado que, en 1974, había puesto término al régimen de facto de Osvaldo López Arellano, se había caracterizado por la búsqueda de una política de conciliación y equilibrio de las diversas fuerzas sociales hondureñas. Tanto por la retórica progresista de su antecesor, que llegó hasta aparentar enfrentarse al secular predominio de la empresa bananera norteamericana Standard Fruit Company (y había trabajado activamente en la promoción de una Organización de Países Exportadores de Banano, capaz de influir en la fijación de los precios y en el control de los mercados de ese producto), como por la existencia de un movimiento obrero y campesino muy fuerte y representativo en Honduras, el gobierno de Melgar Castro debió ubicarse en el centro del espectro político y favorecer la preparación de condiciones para un proceso electoral relativamente abierto. Con esta perspectiva, Melgar constituyó el Consejo Asesor de la Presidencia, un cuerpo colegiado donde estuvieron representadas las principales organizaciones nacionales y casi todas las corrientes políticas.¹¹ Por su parte en el contexto político regional, su gobierno buscó una efectiva neutralidad para Honduras, particularmente en relación a los sectores en disputa en la vecina Nicaragua. Esta posición resultó inaceptable tanto para los gobernantes militares de los países vecinos, como para los sectores más conservadores de sus propias Fuerzas Armadas, que comenzaron a especular acerca del peligro que representaba para su propio país el establecimiento de "una Segunda Cuba" en sus fronteras. Así, el desplazamiento de Melgar y el ascenso de Paz García tuvieron un significado muy preciso en el panorama centroamericano: cambiaron la posición de neutralidad de Honduras por una línea de identificación y apoyo a las restantes dictaduras militares.

De este modo, a partir de agosto de 1978 se intentó constituir un bloque militar de extrema derecha integrado por los presidentes de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras, que trató de reemplazar el papel que no había podido jugar el Consejo de Defensa Centroamericana (CONDECA), una de las instancias creadas dentro del proceso de integración de los años 60 para dar estabilidad política a la región y preservación de los regímenes reaccionarios que registró claramente fracasos e insuficiencias desde el ascenso mismo de la crisis nicaragüense.

La reunión secreta de trabajo sostenida en diciembre de 1978 por los cuatro jefes de Estado en la residencia de verano del presidente guatemalteco, general Lucas García, sirvió, sin embargo, para apreciar en toda su magni-

¹¹ Hemos tocado este mismo tema en un trabajo anterior: "La política de Carter hacia América Latina: Balance del primer año", publicado en: *Carter y la lógica del imperialismo*, Hugo Assman y Franz Hinkelammert Editores. Tomo 2o. Editorial Universitaria Centroamericana, San José, 1978.

tud los márgenes sumamente limitados que estos regímenes tenían para darse solidaridad unos con otros. El potencial explosivo de la situación en El Salvador, que dejaba en 1978 un saldo de más de 800 víctimas como consecuencia de la violencia política interna, la situación igualmente comprometida en Guatemala, donde la política represiva sólo lograba mantener a raya a las organizaciones populares campesinas y la ya anotada significación de las organizaciones sindicales hondureñas tanto urbanas como rurales, echaron por tierra cualquier posibilidad de acudir en ayuda militar de Somoza, a pesar de que en los análisis realizados existió un consenso de que Nicaragua cumplía un papel decisivo en la política centroamericana y que un cambio drástico de la situación ahí debía provocar efectos negativos para las dictaduras y gobiernos militares en toda la subregión.

Se puede sostener que a partir de este momento, las tendencias que desembocaron en el relevo de Somoza y Romero hallaron un campo más abierto para expresarse y provocaron un impacto ampliado. La circunstancia de que cada uno de los gobiernos de fuerza de la región centroamericana haya tenido que ocuparse prioritaria e intensivamente de sus fuerzas de resistencia interior, privó a Estados Unidos de una opción política importante —el cordón sanitario frente a Nicaragua— la que los llevó a tratar de implementar desde principios de 1979, una línea de mayor prescindencia frente a Somoza y sus aliados de la subregión, al precio de tener que asumir las contradicciones y efectos secundarios que surgían de este cambio de línea.

La existencia del gobierno de Paz García en Honduras ha representado, con todo, un factor gravitante en los sucesos políticos centroamericanos de 1979. Su disposición para acoger a los elementos de la Guardia Nacional de Nicaragua luego de su derrota en julio y la mantención de una política tensa y agresiva frente al gobierno de Reconstrucción Nacional, han constituido elementos de inquietud en el manejo de su delicada política exterior para este último. Tras negarse a devolver los aviones sacados de Nicaragua por el personal de la Guardia en su huida, el gobierno de Paz García no mostró excesivo celo para impedir la organización de los casi 7 mil efectivos del ejército somocista que se refugiaron en su territorio, ni tampoco se interesó en frenar las incursiones punitivas y de amedrentamiento que éstos realizaban en la zona del norte de Nicaragua, próxima a la frontera con Honduras.

Las tendencias futuras de proceso político hondureño, son, por todas las razones anteriores, uno de los temas actuales de polémica entre las agencias y departamentos norteamericanos involucrados en la definición de los segmentos de la política exterior. Así, mientras el secretario de Estado Cyrus Vance, en una reciente exposición sobre la coyuntura política de América

Latina, ha incluido "la elección de una Asamblea Constituyente en Honduras en la primavera de 1980" como una demostración "de los cambios que ahora tienen lugar en la región en una tendencia al resurgimiento democrático",¹² los encargados militares y de la inteligencia aducen razones de seguridad para fortalecer los programas de asistencia a las Fuerzas Armadas de Guatemala y Honduras, subrayando el carácter moderno y el buen nivel de adiestramiento de la Fuerza Aérea y el Ejército Hondureño, como un factor importante que debería estar preparado para entrar en juego si el desarrollo político interno de Nicaragua afianza una perspectiva revolucionaria.

LAS OPCIONES FUTURAS DE LA POLÍTICA NORTEAMERICANA EN CENTROAMÉRICA: LOS CASOS DE NICARAGUA Y EL SALVADOR

En los recientes acontecimientos de Nicaragua y El Salvador, los diseñadores de la política exterior norteamericana han encontrado dos modelos políticos y un sinnúmero de lecciones. Estos procesos, además de convertir al conjunto de la subregión centroamericana en un punto neurálgico y crecientemente amenazante para los Estados Unidos, los ha confrontado ante la necesidad definitiva de rearticular una nueva política que, aunque sea tardíamente, sepa tomar en cuenta los factores de impacto doméstico y de impacto global de estos dos procesos.

Esta tentativa de rearticulación principió incluso en la etapa final de la lucha popular contra Somoza, una vez que se hizo evidente que la victoria de los opositores resultaba inevitable. La percepción por parte del gobierno norteamericano de esta situación se puede fechar en el fracaso de la proposición norteamericana en la OEA; a partir de ese momento se constituye un equipo especial en el Departamento de Estado para ir avanzando en las propuestas de una política alternativa.

El hecho de que las conclusiones de este debate no sean todavía conocidas, dificulta adelantar en este momento¹³ una caracterización detallada del contenido de la nueva política centroamericana de Estados Unidos y los juicios que ella merezca. No obstante, algunos elementos se pueden desprender de los planteamientos formulados por el secretario de Estado asistente para Asuntos Interamericanos, Viron P. Vaky en su comparecencia ante el Subcomité de Asuntos Interamericanos de la Cámara de Represen-

¹² Exposición del Secretario de Estado, Cyrus Vance ante la Asociación de Política Exterior de Nueva York el 27 de septiembre de 1979; Agencia Internacional de Comunicación. (Mimeo.) pp. 3 y 4.

¹³ El presente artículo ha sido redactado en la última semana de noviembre de 1979.

tantes, a principios de septiembre de 1979. Igualmente para una visión de conjunto es útil el cuadro que resulta de la exposición sobre la situación actual de América Latina realizada el 27 de ese mismo mes por el Secretario de Estado, Cyrus Vance en Nueva York ante la Asociación de Política Exterior.¹⁴ Esto, unido a las informaciones públicas permiten trazar una primera evaluación provisional de la línea que probablemente emprenderá el gobierno de Washington.

En cualquier caso, lo que resulta claro es que la administración del Presidente Carter ha decidido efectuar una revisión global de todos los criterios aplicados hasta ahora en los países de América Central, así como de los nuevos elementos introducidos por la coyuntura más reciente. En este sentido resulta fundamental la misión en el terreno encomendada a Philip Habib en la subregión en julio de 1979. Habib, que fuera subsecretario de Estado para Asuntos Políticos al inicio del mandato de Carter y que renunciara en 1978 por razones de salud, es un personero de gran influencia en el gobierno. En 1977, luego de presidir la delegación norteamericana a la Asamblea Anual de la OEA efectuada en Granada, se le encargó la realización de gestiones para completar la normalización de relaciones con los países del Caribe inglés; sostuvo entrevistas con el primer ministro de Guyana, Forbes Burnham, que fueron decisivas para eliminar las tensiones existentes con ese país. Se sabe que al término de su actual comisión en América Central, Habib entregó a Vance una completa estimación de la situación en la subregión. Todo indica que varias de las gestiones posteriores realizadas por Vaky y Bowdler, tanto en Nicaragua como en El Salvador, tienen su origen en sus recomendaciones.

Todo este bloque de antecedentes permite deducir que entre los lineamientos del nuevo enfoque en gestación se consideran los siguientes puntos:

- 1) La estimación de que, pese a su importancia y potencial agudeza, los problemas que Estados Unidos afronta en Centroamérica no llegarán a tener una dimensión global, puesto que la Unión Soviética no tiene ni intenciones ni posibilidad de realizar una política de intervención en esa área. Los analistas internacionales norteamericanos estiman que esto no se producirá fundamentalmente por la baja disposición de Moscú a invertir una cantidad elevada de recursos para dar apoyo a nuevas experiencias latinoamericanas. Nuevamente, en un gráfico comentario editorial, el *Washington Post* reflejaba gráficamente esta estimación cuando afirmaba que la URSS no tiene interés en comprar en América Latina "another billion do-

¹⁴ Statement by Viron P. Vaky Assistant Secretary of State before the Subcommittee on Inter-American Affairs. House of Representatives. "Central America at the Crossroads", Septiembre 11, 1979 (Mimeo); el del Secretario Vance es el ya citado en la nota 12.

llar baby", alusión manifiesta al costo de los programas de ayuda externa suministrados a Cuba.

2) La evaluación de que incluso en las situaciones más problemáticas (Nicaragua, El Salvador) existe una amplia franja de fuerzas políticas domésticas que se oponen a programas demasiado radicales, que rechazan cualquier vinculación internacional estrecha con el mundo socialista y que desean mantener relaciones normales con Estados Unidos. En este momento, al menos en el Departamento de Estado, se considera que el margen de maniobra para apoyar y fortalecer a dichos sectores es significativo. Esta línea de apoyo se vincula estrechamente con las necesidades económicas inmediatas de ambos gobiernos y con la magnitud de los intereses norteamericanos que subsisten en esos países y que han recibido hasta ahora seguridades de un tratamiento adecuado.

Es revelador que el primer informe económico del nuevo gobierno efectuado por el Banco Central de Nicaragua haya estimado como muy determinante el grado de penetración extranjera en la economía de ese país, al punto de que se señalaba que con una inversión inicial de más de 200 millones de dólares, 28 consorcios transnacionales (de los cuales la mayoría es norteamericano) controlaba, directa o indirectamente, cerca del 80% de la economía nacional, producían casi el 50% del PNB del país y generaban ganancias del orden de 300 millones de dólares que eran enviadas como remesas a Estados Unidos y otros países capitalistas. Sin embargo, pese a la magnitud de estos indicadores, el Gobierno de Reconstrucción Nacional ha anunciado su decisión de fijar reglas del juego estables para la inversión extranjera, un punto que ha merecido gran valorización en Washington.

En la misma línea los sostenedores de una política no rupturista subrayan que la mayoría de los integrantes del equipo económico del nuevo gobierno de Nicaragua son personas que merecen amplia confianza por su competencia profesional y por sus posiciones políticas moderadas. Entre estos personeros los más considerados son Joaquín Cuadra Chamorro, ministro de Hacienda, un economista y banquero con buenos vínculos en Estados Unidos, que fuera miembro del grupo de los 12; Manuel José Torres, ministro de Agricultura y un próspero empresario ganadero; Noel Rivas Gasteazoro, ministro de Industria, presidente de la Cámara de Comercio de Nicaragua y quien, si bien tuvo un importante papel en la convocatoria de la huelga general en febrero de 1978, es conocido por sus puntos de vista conservadores; Roberto Mayorga, ministro de Planificación Económica, un competente cuadro técnico con formación económica y jurídica que fuera secretario del Mercado Común Centroamericano y el gobernador del Banco Central, Arturo Cruz, hasta hace muy poco un alto funcionario del Banco Interame-

ricano de Desarrollo, en Washington.¹⁵ Este equipo económico ha trazado una línea que no ha ofrecido un solo flanco de ataque a la susceptible comunidad financiera norteamericana. Ha reconocido el monto total de la deuda pública externa de más de 1.8 millones de dólares dejada por Somoza, a pesar de que una parte sustancial de esta cantidad fuera contratada en los últimos dos años; ha abierto negociaciones con el Fondo Monetario Internacional para obtener un programa de ayuda de ese organismo y ha invitado a un equipo técnico de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) a hacer una estimación de los daños registrados en la economía nicaragüense durante la guerra civil. Todos estos puntos han sido también debidamente sopesados en Washington.

En cuanto a El Salvador, el conjunto de los sectores civiles que dan apoyo al nuevo gobierno presentan un registro que difícilmente permite un intento de descalificación ante los diplomáticos profesionales norteamericanos. Los miembros civiles de la Junta tienen todos hojas de servicios profesionales relevantes y ningún vínculo con organizaciones radicales o preferencias por los esquemas internacionales de la Unión Soviética. El más próximo a los círculos de Washington es el empresario Mario Andino, propietario de una subsidiaria del consorcio minero norteamericana Phelps Dodge, pero igualmente buenos son los antecedentes del líder social demócrata Manuel Guillermo Ungo, máximo dirigente del Movimiento Nacional Revolucionario, uno de los tres partidos integrantes de la UNO, estrechamente vinculado con la Internacional Socialista o de Román Mayorga, el ex-rector de la Universidad Centroamericana (UCA) de San Salvador, propiedad de la orden jesuita, considerada por muchos observadores como una de las más importantes universidades católicas en América Latina.

Así las cosas, la existencia de amplias capas no radicales en los gobiernos nicaragüense y salvadoreño es apreciada en el Departamento de Estado como un elemento muy determinante en el diseño de sus propias políticas. Fortalecer progresivamente a dichos sectores, cuidando al mismo tiempo de que no sean excesivamente vinculados a las posiciones de Estados Unidos, es una parte esencial de la línea que se intenta seguir en el periodo próximo.

3) La estimación de que las Fuerzas Armadas constituyen el sector más crítico para el éxito del enfoque nuevo que se intentará aplicar por Estados Unidos en la próxima década. Un primer elemento que está definitivamente claro es que en esta etapa, al menos en estos dos países, Estados Unidos no ligará su suerte ni dará apoyo a los grupos responsables de la vieja estructura de poder militar. Del mismo modo que el gobierno de Carter hizo todo lo posible para impedir la desarticulación de la Guardia Nacional en

¹⁵ Ver: "The New Government in Nicaragua", en: *Latin America Political Report* Vol. XIII, Núm. 30. 3 de agosto de 1979 p. 235.

cuanto a expresión orgánica de las Fuerzas Armadas de Nicaragua, en la etapa anterior a la caída de Somoza, ahora no desea mantener ningún contacto ni ha prestado apoyo a los proyectos contrarrevolucionarios fraguados por los grupos de esta procedencia.

Uno de los temas que ha sido objeto de un tratamiento más cauteloso en el Consejo de Seguridad Nacional y en el propio Departamento de Estado, ha sido la política de venta de armamentos norteamericanos al nuevo gobierno nicaragüense. La determinación finalmente favorable para negociar este punto se funda, entre otras razones, en el temor de que una negativa norteamericana pudiera haber sido la base para la búsqueda de lazos más estrechos con Cuba por parte del nuevo gobierno. Porque en Washington se advierte que, no obstante que el ministro de Defensa, coronel Bernardino Larios es un antiguo oficial de la Guardia Nacional que sólo se manifestó públicamente contra Somoza en noviembre de 1978, cuando debió exiliarse en Costa Rica al fracasar un complot que preparara, los mandos superiores del nuevo ejército de Nicaragua son abiertamente hostiles a cualquier política de aproximación a los intereses norteamericanos (los comandantes Humberto Ortega y Luis Carrión pertenecen a los sectores de FSLN con mayor definición revolucionaria y una más completa adhesión al pensamiento marxista). De ahí se deriva el hecho de que en los ejercicios destinados a establecer cursos alternativos para la política nicaragüense, las alternativas de radicalización son imaginadas como el resultado de un creciente predominio dentro del aparato estatal de estos sectores a los que se atribuye un firme control del sector militar y del orden público, a través del ministro del Interior, Tomás Borge. Se estima igualmente que la política exterior del nuevo gobierno es el resultado del equilibrio dinámico e inestable entre los sectores moderados y estos grupos de la izquierda del FSLN (a los que se considera globalmente adscritos a las posiciones cubanas). Esta situación es la que explicaría las oscilaciones de la línea internacional y que, por una parte, se mantenga una política flexible y ampliamente "positiva" hacia Estados Unidos y los organismos económicos internacionales en que éste tiene influencias, mientras por otra, Nicaragua se haya afiliado abiertamente en las posiciones más radicales y militado dentro del bloque más próximo a la Unión Soviética (que encabezaran Cuba, Vietnam y Etiopía) durante la Sexta Conferencia Cumbre de Países no Alineados, efectuada en La Habana en septiembre de 1979.

Pero, con todo, no existen indicios de que el gobierno norteamericano considere posible en un plazo breve la constitución de su sector disidente, que pueda recibir apoyo entre los actuales mandos militares de Nicaragua. Probablemente sea esto mismo lo que explique la cauta actitud de rechazo

a los requerimientos que les han sido efectuados por oficiales que pertenecieran a los cuerpos militares somocistas.

En El Salvador, entretanto, la situación militar es fundamentalmente diferente. Allí las Fuerzas Armadas no han sido desarticuladas e incluso el predominio de los oficiales aperturistas es todavía discutible. Las informaciones disponibles permiten establecer, sin embargo, que Estados Unidos decidió retirar apoyo al gobierno de Romero y a la línea más reaccionaria del ejército prácticamente como resultado de la misión Habib y del cambio interno en Nicaragua.

El influyente y calificado embajador norteamericano en San Salvador, Frank Devine, encargado hasta fines de la administración Ford de la coordinación dentro de la sección interamericana del importante Departamento de países andinos y uno de los más respetados diplomáticos de carrera como especialista en cuestiones latinoamericanas, ha desempeñado un importante papel en el retiro del apoyo al gobierno de Romero. Desde el inicio de su misión, Devine puso un fuerte énfasis en la cuestión de los derechos humanos en El Salvador. No debe olvidarse que uno de los primeros diferendos del gobierno de Carter con un país latinoamericano se produjo en 1977 con El Salvador, a raíz del informe que, en virtud de un mandato legal, remitió al Congreso el Departamento de Estado, para establecer la situación en materia de respeto de derechos humanos de los diversos países del Tercer Mundo que aspiran a ser beneficiarios de la ayuda económica norteamericana. Al conocerse en febrero de 1977 el informe que describía a El Salvador como "un grueso y abierto violador de derechos humanos" el gobierno salvadoreño decidió renunciar a la ayuda militar de Estados Unidos, en coordinación con varias de las dictaduras militares latinoamericanas.¹⁶

El embajador Devine, que mantuvo una constante presión sobre el régimen de Romero, a partir de la caída de Somoza en Nicaragua pasó a propiciar una línea de desidentificación y retiro del apoyo norteamericano. Se conoce una reflexión de Devine efectuada con posterioridad a la visita secreta que Viron Vaky hiciera a El Salvador en julio pasado y en donde tuvo amplios contactos con Partidos de Oposición: "Sería un error absolutamente imperdonable cerrar los ojos a la dramática lección de los trágicos eventos del país vecino".¹⁷ Sus estrechos contactos con Habib, Boulder y Vaky han hecho ciertamente de él una pieza determinante en el diseño del

¹⁶ El texto de los diversos informes sobre derechos humanos preparados por el Departamento de Estado para el Congreso de Estados Unidos, en relación a países latinoamericanos, puede ser consultado en: Cuadernos Semestrales de Estados Unidos Números 5 (pp. 363 y ss.) y Número 6 (pp. 365 y ss.). En este último figuran los relativos a Nicaragua y El Salvador.

¹⁷ Ver: *Latin America Political Report* Vol. XIII Núm. 20. "El Salvador: scars and stripes". 3 de agosto de 1979. p. 227.

comportamiento norteamericano para ayudar en la liquidación del régimen de Carlos Humberto Romero. En conocimiento de esta situación y preocupado por ella, el general Romero pidió a mediados de agosto de 1979 ser invitado a Estados Unidos para discutir directamente con altos funcionarios en Washington los programas que su gobierno pensaba adoptar, para encauzar una cierta apertura política. A esas alturas Romero había aceptado un control internacional en las elecciones municipales de 1980 por la OEA, había aprobado un plan para el retorno de los dirigentes políticos exiliados y ofrecía "garantías" de que el candidato del PCN en las elecciones presidenciales de 1982 sería un civil y no un militar, aunque se negaba, igual como lo hiciera su colega Anastasio Somoza, a discutir siquiera una propuesta de acortamiento de su mandato y una convocatoria anticipada al proceso electoral. En ese cuadro, Devine recomendó y obtuvo que el Departamento de Estado se negara a recibir a Romero. Esta actitud se adoptó a pesar de que en círculos influyentes del Departamento de Defensa se recomendaba precisamente lo contrario: sostener por todos los medios al gobierno de Romero y aumentarle la ayuda militar. Al poco tiempo el hecho se hizo público a través de una filtración.¹⁸

Por último se debe consignar que la embajada norteamericana en San Salvador, que mantuvo en todo momento amplios contactos con el sector de la oposición integrado por el PDC y el MNR, luego del golpe de Estado de los coroneles Majano y Gutiérrez, el 15 de octubre de 1979 no ha hecho ningún intento por favorecer a los mandos militares más ligados a los gobiernos anteriores de Molina y Romero que la Junta cívico-militar de cinco miembros piensa ir removiendo gradualmente.

d) El diseño de la nueva política tenderá a asumir una situación que ha ido consolidando a partir del ascenso de la crisis nicaragüense: la de considerar que Centroamérica no es una subregión importante para Estados Unidos en términos económicos, sino fundamentalmente en los aspectos militares y estratégicos. La inversión norteamericana en los cinco países centroamericanos se estima por el Departamento de Estado en alrededor de 750 millones de dólares, lo que representa sólo el 0.5% de la inversión extranjera directa global de Estados Unidos; el comercio total anual de Estados Unidos con la subregión es de alrededor de 1.8 millones de dólares y representa menos del 1% del comercio exterior de Estados Unidos. En la óptica norteamericana los países centroamericanos no suministran, ni al parecer po-

¹⁸ Ver: "El Salvador: midfield manoeuvres", en: *Latin America Political Report*. Vol. XIII, Núm. 24, 31 de agosto de 1979 p. 269; Riding, Alan. "El Salvador's Troubles May Be Entering A New Phase" en: *The New York Times*, 21 de octubre de 1979, p. 2; y Jean-Pierre Clerc. "El Salvador: La guerre Civile rampante", en: *Le Monde*, París, 17, 18 y 19 de octubre de 1979.

seen, ninguna materia prima estratégica para su economía, pero, en cambio, dependen fuertemente de Washington para sus abastecimientos de maquinaria y equipos, para la colocación de su producción agropecuaria y para obtener los recursos financieros que les permitan expandirse.¹⁹

Si ligamos esta asimetría entre lo que los países centroamericanos “dan y reciben” de Estados Unidos con el ya referido supuesto de que la Unión Soviética no intentará extender su campo de influencia a la subregión centroamericana el problema fundamental de Estados Unidos pasa a ser la neutralización de una eventual penetración cubana, gobierno al que Washington sí atribuye propósitos autónomos de expansión de su influencia política y militar en ese entorno.

Esto probablemente explique el hecho de que la reciente propuesta de ayuda para Nicaragua en el nuevo presupuesto norteamericano, correspondiente al año fiscal 1980-1981, que ascenderá a 75 millones de dólares, haya sido anunciada como parte del programa de asistencia especial a los países de Centroamérica y el Caribe. Para los dirigentes de Washington la estrecha vinculación entre estas dos subregiones hace particularmente inquietante la creación de focos de radicalización en algunos de los países más pequeños del archipiélago caribeño tales como Granada, Dominica y Santa Lucía, en todos los cuales los gobiernos radicales o progresistas han reemplazado, en el curso de este año, a antiguos aliados moderados de Estados Unidos. Frente a este bloque de nuevas experiencias transformadoras, los equipos profesionales del Departamento de Estado son partidarios de oponer una estrategia flexible que se limite a neutralizar sus alineamientos en el “campo comunista”, pero que sea capaz de tolerar líneas y actitudes internacionales de relativa independencia de los designios norteamericanos. Como creemos haberlo insinuado ya, este es uno de los asuntos que ocasionan mayor fricción al interior del aparato estatal estadounidense en lo que se refiere a la definición de un nuevo enfoque, puesto que los sectores principalmente más vinculados a la seguridad exterior (el Pentágono y la Inteligencia) prefieren una política dura y de contención de cualquier experimento potencialmente revolucionario, y de afianzamiento de todos los lazos con aquellos

¹⁹ Para una completa evaluación de los antecedentes económicos relativos a los países de la subregión centroamericana, puede consultarse: International Marketing Information Series, U. S. Department of Commerce, “Foreign Economic Trends and their implications for the United States”; en especial: los volúmenes 79-012 “Nicaragua”, de marzo de 1979; y 79-089 “El Salvador”, de agosto de 1979.

No escapa a nuestra percepción que existe una manifiesta contradicción entre los antecedentes que sirven de base a la evaluación de Washington y los indicadores ya citados del Informe del Banco Central de Nicaragua. Sólo cabe anotar que una tal diferencia en torno a aspectos factuales puede tener una significativa incidencia en la forma como ambos actores conciben y organicen sus relaciones bilaterales en el futuro.

gobiernos de derecha que se autoproclaman aliados de Estado Unidos (como serían los casos de Haití y Guatemala, para referirnos a dos muy característicos).

Es evidente que esta importante contradicción acerca de los rasgos y características de la nueva política hacia Centroamérica y el Caribe y de la forma en que se articulan los enfoques diplomáticos con los intereses de seguridad es el factor que más ha postergado la definición y aplicación de una respuesta política norteamericana.

e) Un elemento fuertemente presente en el actual debate de Washington ha sido la idea de una "cogestión" de los casos críticos, compartiendo esfuerzos para encauzar una línea apropiada con aquellos países latinoamericanos que tienen indiscutible influencia en la subregión y que desempeñaron un papel mucho más positivo que Estados Unidos en el apoyo y en la lucha contra Somoza. Sectores muy amplios entre los especialistas y los funcionarios de Washington estiman que la mejor alternativa de Estados Unidos es unirse al bloque que puede formar países como México, Venezuela, Costa Rica, Panamá y otras naciones con regímenes democráticos que, a partir de 1977, dieron apoyo a los combatientes sandinistas y que se supone tendrían una mayor capacidad negociadora para "supervisar un curso democrático del proceso".

Estas opiniones tienen su lógica. El conflicto de Nicaragua vino a marcar la culminación de una internacionalización ideológico-política de la región latinoamericana en lo que aparece como uno de los rasgos más característicos de la década de los 70's. En el contexto de la crisis de la hegemonía internacional norteamericana, nuevas fuerzas políticas europeas, como la Democracia Cristiana o la Socialdemocracia, han pasado a jugar un papel cada vez más determinadamente en la definición del cuadro político de nuestros países, para lo cual han establecido alianzas o vinculaciones compartidos y fuerzas que, en el pasado, tuvieron un carácter fundamentalmente nacional. Los sectores más lúcidos del gobierno norteamericano consideran que Estados Unidos debe reconocer esta tendencia e insertar sus esfuerzos dentro de ella. En este sentido, una primera experiencia de coordinación de fuerzas con las organizaciones europeas de la Internacional Socialista fueron las presiones conjuntas para impedir el golpe de Estado militar en la República Dominicana, luego de las elecciones de mayo de 1978, en que resultó triunfante el candidato del Partido Revolucionario Dominicano, José Antonio Guzmán. En esa oportunidad el Departamento de Estado se apresuró a anunciar que suprimiría toda ayuda a cualquier sector que desconociera el resultado electoral, lo que fue un factor decisivo para desactivar la tentativa golpista. En fecha más reciente acciones de esta índole han sido coordinadas en Ecuador, y sobre todo, en Bolivia; el secreta-

rio de Estado, Vance, asistió brevemente a las sesiones de la Asamblea Anual de la OEA, realizadas en La Paz en octubre pasado y previno que Washington tendría un comportamiento desalentador para cualquier intento de desconocimiento del gobierno constitucional de ese país. Pocos días después, al materializarse el golpe del Coronel Alberto Natusch, el Departamento de Estado se negó a dar reconocimiento diplomático al gobierno que éste trató de organizar.

En un contexto semejante influyentes formuladores de la política exterior norteamericana piensan que tendría mucho más fuerza y una mejor imagen internacional una administración "compartida" de las situaciones cruciales de Centroamérica (fundamentalmente Nicaragua y El Salvador) con aquellas potencias emergentes del área que tienen sus propios intereses en expandirse hacia la subregión y que comparten una perspectiva favorable a la instauración de democracias liberales, a la vez que no desean regímenes "de corte castrista".²⁰

²⁰ Un punto que deja muy claramente de manifiesto la nueva importancia que Centroamérica ha adquirido para Estados Unidos a partir de la guerra civil nicaragüense, es el conjunto de recomendaciones presentada por la gran prensa de Washington y Nueva York en la época del desenlace del conflicto. En estos análisis, el tema de la "coadministración", está muy presente. Recomendamos revisar los editoriales: "Hands-Off Intervention in Nicaragua", "Saving Nicaragua From Somoza" y "What Nicaragua Doesn't Need", del *New York Times*, del 26 y 30 de junio y el 11 de julio de 1979; "Nicaraguan End Game" y "Somoza's Resignation", del *Washington Post*, del 5 y 8 de julio de 1979; y "The Nicaraguan Gamble", del *Wall Street Journal*, del 10 de octubre de 1979.

Allí podremos leer juicios tan reveladores como los siguientes:

"Una opción está abierta para Estados Unidos: unirse con México, Venezuela, Costa Rica y los otros países más o menos democráticos de América Latina para aceptar a los sandinistas como los probables vencedores y utilizar este acercamiento para llevarlos a los patrones democráticos que estos países profesan. Hay un riesgo en esta opción, para un país como Estados Unidos, cuyas políticas domésticas y responsabilidades internacionales no le conceden la libertad displicente que países como México asumen para desatender la posibilidad de una segunda Cuba..." (*Washington Post*, 5 de julio de 1979, p. 18).

Pero hay una alternativa también "Como fue cierto desde temprano, la mejor dirección para Estados Unidos se encuentra en trabajar con los otros Estados democráticos del hemisferio que se involucraron en el conflicto de Nicaragua. Esta es la forma de disminuir las sospechas de una intervención norteamericana unilateral. Esos Estados particularmente aquellos próximos como Costa Rica, Venezuela y México, más Panamá, tienen un interés todavía más fuerte que el interés norteamericano en ver al régimen de Somoza reemplazado por un gobierno representativo y estable. Su política los inhibe de propagar las ansiedades que sus líderes incuestionablemente sienten en relación a la posible llegada al poder en Managua de un régimen marxista de base estrecha y probablemente orientado hacia La Habana. Pero estas ansiedades son reales y proporcionan a los Estados Unidos un discreta plataforma para concertar una política de democracia en las Américas. Más aún, aquellos esta-

Los partidarios de esta línea subrayan que Estados Unidos debe tener en cuenta (a partir de las lecciones recibidas en junio de 1979) la existencia de un eventual bloque latinoamericano estable, contrario a las dictaduras militares y a los regímenes de ultraderecha. El que puede constituir una mayoría al interior de los órganos de la Organización de Estados Americanos. Si se suma a los países andinos, que en la reunión de Cartagena de mayo de 1979 decidieron coordinar una política exterior común basada en la defensa de los derechos humanos, los valores democráticos y los principios originales del no alineamiento,²¹ a los países resultantes de la descolonización del Caribe inglés y a República Dominicana, El Salvador, Nicaragua y México, se puede imaginar una mayoría relativamente permanente en la OEA que sea capaz de hacer resurgir algunos de los principios del nacionalismo norteamericano, levantado a finales de la década pasada y dejar a Estados Unidos en una posición comprometida si adopta un camino equivocado.

Los partidarios de la política de encauzamiento compartido de los riesgos consideran que en una acción conjunta con los países líderes de ese eventual bloque, Estados Unidos podría conseguir importantes ventajas, a la vez que asegurar el predominio de sus intereses estratégicos en el curso de la próxima década. De ahí que intenten que la resolución de las situaciones planteadas en Nicaragua y El Salvador constituya un experimento de signo positivo dentro de esta tendencia.

f) Finalmente se puede anotar que, como nunca, parece existir en Washington la convicción de que los enfoques generales de política subregional no anulan la necesidad de recoger la especificidad de las situaciones de cada país y de conocer más profundamente a las fuerzas y sectores sociales que tienen un peso decisivo en cada uno de ellos.

El manejo manifiestamente cauteloso de los pasos a seguir en Nicaragua y El Salvador en los últimos meses, pone de manifiesto la convicción de los especialistas del Departamento de Estado de que, ante todo, ambas crisis deben ser tratadas como casos distintos.

En verdad lo son.

Mientras en Nicaragua Estados Unidos hace frente a la necesidad de recomponer una política fracasada que lo ligó, más allá de todo límite acep-

dos latinoamericanos, tienen capacidad negociadora frente a los sandinistas: ellos suministraron las armas sandinistas..." (*Washington Post*, 8 de julio de 1979, p. 6).

²¹ Particularmente reveladora de la línea internacional que piensan seguir los países andinos, es la Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, emitida en septiembre de 1979 en La Habana, Cuba, durante la realización de la Sexta Conferencia Cumbre de Países No Alineados.

table, a un régimen que fue derrotado política y militarmente por su propio pueblo, en El Salvador enfrenta la necesidad de estabilizar y consolidar a un régimen que emergió como la manifestación preventiva de un segundo cambio "catastrófico".

Así, en tanto en Nicaragua se trata de impedir que las tendencias radicales predominen dentro del gobierno de Reconstrucción Nacional, en El Salvador la operación consiste en impedir que un gobierno de centro que sólo tiene el apoyo dubitativo de una parte de la izquierda, se vea impedido de dar dirección al país y resulte finalmente desplazado por grupos de extrema izquierda con los cuales Washington sabe de antemano que no existiría ninguna posibilidad de diálogo y para el cual no habría otra línea recomendable que las políticas duras de enfrentamiento y desarticulación directa que proponen importantes sectores de la comunidad nacional y la inteligencia.

Dar forma a una política coherente, en medio de todos estos problemas es, para decir lo menos, un desafío difícil. Ello explica que, a seis meses de su principal derrota en América Latina en los últimos 20 años, el aparato estatal norteamericano no logre todavía entregar una respuesta articulada.