

DE CONTADORA A ESQUIPULAS: WASHINGTON Y CENTROAMÉRICA EN UN MUNDO CAMBIANTE

Cristina Eguizábal

Abstract

Due to the profound assymetry in the relationship, the impact of US actions (or of the lack of them) is such that willingly or not, US policies have affected and probably will continue to strongly influence developments in all significant aspects of Central American societies. The policy outcomes are contradictory and paradoxal for the US government cannot foresee let alone control the effects of the process that results from the interaction between its actions and the internal dynamics of the Central American polities

Resumen

La política exterior de Estados Unidos ha tenido siempre una incidencia importante en el acontecer político y económico de los pequeños países del istmo centroamericano. Debido a la profunda asimetría en las relación y a la multiplicidad de las vinculaciones, el impacto de las acciones del gran país del Norte (o de la ausencia de ellas) es tal, que quiéralo o no, las políticas norteamericanas continuarán influenciando fuertemente el desarrollo de todos los aspectos relevantes en las sociedades centroamericanas. Ahora bien, el gobierno de los Estados Unidos no puede prever y mucho menos controlar el proceso resultante de la interacción entre sus acciones y las dinámicas internas de cada sistema político en la región.

Pocos días después que la administración Bush asumió el poder oficialmente, señaló claramente a sus aliados externos y al Congreso de su país que el curso de la política norteamericana hacia Centroamérica había cambiado. Gracias al acuerdo bipartidista negociado por el secretario de estado con los líderes del Congreso, la nueva administración aceptaba la suspensión de la ayuda a la Resistencia Nicaragüense en espera de los resultados electorales y daba así una primera oportunidad para que la paz pudiera realmente avanzar en el istmo. Las negociaciones sostenidas por los presidentes centroamericanos, dentro del marco de Esquipulas, habían hecho posible que las elecciones en Nicaragua fueran adelantadas. Elecciones que a la postre habrían de desembocar en la victoria electoral de la señora Violeta de Chamorro. Gracias al proceso de negociación establecido la guerra y la violencia habían retrocedido y la política había tomado la iniciativa.

El acuerdo bipartidista también indicó la intención de la nueva administración republicana de no dedicar toda su atención a los acontecimientos centroamericanos. Intención que se vió corroborada muy poco tiempo después con el nombramiento de Bernard Aronson como nuevo subsecretario para asuntos interamericanos. Se esperaba que Aronson, partidario de la ayuda militar a los "Contras", tomara firme control de la situación, aún si ésto significaba para el Departamento de Estado continuar dejando de lado a los países más importantes del subcontinente. La agenda latinoamericana más amplia, dominada por los asuntos económicos y por el narcotráfico, le sería confiada entre tanto al departamento del tesoro y a la DEA, respectivamente.

Desde muy pronto fue obvio que el gobierno del presidente Bush no iba a reducir su visión hemisférica a la Cuenca del Caribe. En el aspecto militar, el énfasis estaba siendo

cambiado hacia el control del tráfico de drogas. En la área económica, las discusiones en torno al mecanismo de la "vía rápida", por medio del cual se agiliza la aprobación de los tratados comerciales, así como la propuesta del presidente Bush, presentada el 26 de junio de 1990, de creación de una zona hemisférica de libre comercio denotaban el cambio de énfasis hacia el establecimiento de una asociación madura basada en la libre circulación de mercancías y de capital.

Una vez depuesto el dictador panameño y vista la derrota electoral del FSLN en Nicaragua, el interés de la administración del Presidente Bush en Latinoamérica se trasladó definitivamente de la Cuenca del Caribe hacia la región andina y hacia México.

No obstante los logros alcanzados en la consecución de la paz, la guerra civil prolongada persiste en Guatemala. Las sociedades salvadoreña y nicaragüense siguen divididas en coaliciones políticas antagónicas. La recuperación económica está aún lejana. Después de diez años de una atención internacional sin precedentes las sociedades centroamericanas se acostumbraron a la celebridad, y sus economías también se habituaron a las grandes cantidades de ayuda externa. En este contexto surge la pregunta respecto a las repercusiones del nuevo enfoque norteamericano hacia Latinoamérica en las perspectivas de paz, de democratización y de reconstrucción económica en el istmo.

Debido a la profunda asimetría en las relaciones y de la multiplicidad de las vinculaciones, el impacto de las acciones de los Estados Unidos (o de la ausencia de ellas) es tal, que quieralo o no, las políticas norteamericanas continuarán influenciando fuertemente el desarrollo de todos los aspectos relevantes en las sociedades centroamericanas. Yo añadiría sin embargo, que los resultados de esas políticas son contradictorios y paradójicos en la medida en que el gobierno de los Estados Unidos no puede prever y mucho menos controlar el proceso resultante de la interacción entre sus acciones y las dinámicas internas de cada sistema político centroamericano. El análisis de la política centroamericana de las tres últimas administraciones republicanas lo demuestra fehacientemente.

1. Política y poder en el patio trasero de Washington

En la mayoría de las ocasiones he estado en desacuerdo con las explicaciones dadas por los ideólogos conservadores, respecto a las causas de la crisis centroamericana. Sin embargo hay excepciones. Como ellos, creo que la política de derechos humanos del presidente Carter, contribuyó de manera fundamental a la crisis de poder en Centroamérica desatada con la caída de la dictadura somocista en Nicaragua y con la consecuente polarización del conflicto civil en El Salvador y en algún grado en Guatemala.

Hasta 1970, el gobierno de los Estados Unidos sin dedicar mucha atención a las denominadas "repúblicas bananeras" ejercieron una influencia ilimitada sobre la mayoría de ellas, ya fuera por medio de las compañías fruteras o ya fuera gracias a sus alianzas con las "élites exportadoras"¹ de los pequeños países. Después de la segunda guerra mundial, los militares, encargados de defender el *status quo* contra la amenaza del comunismo fueron incorporados a esta alianza, con el beneplácito de la iglesia católica. Cualquier reto al orden establecido, iba a ser considerado en adelante como una clara amenaza proveniente de la potencia enemiga.

Durante la guerra fría, aprovechando la expansión económica mundial, las élites centroamericanas lograron promover el crecimiento económico y ampliar las bases de la acumulación de capital a través del establecimiento de un proceso industrial basado en la sustitución de importaciones. El proceso conllevó un incremento tanto de la población urbana como de los ingresos familiares y como consecuencia de ello emergieron nuevos sectores de asalariados, obreros y clases medias². Frente a los procesos de modernización desencadenados no sólo era difícil mantener el statu quo, resultaba sobre todo absurdo. Sin embargo, después de tímidos intentos de cooptar nuevos miembros dentro de las coaliciones gobernantes y de promover la apertura de espacios políticos de participación ciudadana, los sectores dominantes se enfrentaron con las primeras muestras de agotamiento del modelo de crecimiento económico puesto en práctica, las alianzas entre las élites económicas y los estamentos militares

se fortalecieron³. Con la excepción de Costa Rica, la represión se incrementó en todo el istmo y los regímenes centroamericanos poco a poco estuvieron entre los más represivos del subcontinente constituyéndose así en blancos adecuados de la política de derechos humanos del presidente Carter.

El gobierno de los Estados Unidos por primera vez cuestionaba prácticas políticas que había contemplado imperturbablemente durante mucho tiempo y se convertía en una amenaza para la estabilidad de los regímenes centroamericanos.

Esto coincidió con el cambio de orientación de la iglesia católica latinoamericana a raíz de las reformas conciliares y de la elección de sectores importantes del clero por una alianza con los pobres. Otro de los tradicionales respaldos del statu quo cambiaba su posición. Las dictaduras centroamericanas no lograron contrarrestar dos deserciones simultáneas. La primera en caer fue la dinastía Somocista. Fue remplazada por una coalición revolucionaria de fuerzas populares, apoyada por Cuba, abiertamente antiimperialista.

2. Los problemas de Gulliver⁴

Debido a una especie de efecto de demostración la victoria sandinista se tradujo muy rápidamente en un aumento de la violencia revolucionaria en todo el istmo, particularmente en El Salvador y Guatemala. La administración del presidente Carter reaccionó, intentando prevenir, lo que consideraba el establecimiento de otro régimen hostil en la región. La ayuda militar fue reanudada en el caso salvadoreño, se le aumentó a Honduras y en el caso guatemalteco, la administración demócrata aceptó canalizar la ayuda de manera indirecta⁵. Desde el punto de vista político, optaron por una solución mixta, en vez de abandonar completamente sus alianzas tradicionales concibieron en el proyecto de transformarlas en aliados más aceptables.

Durante la época del presidente Reagan, el objetivo central era el de evitar la consolidación del Régimen Sandinista en Nicaragua. La paz en el área no era suficiente si esto equivalía a el establecimiento de gobiernos que simpatizaran con el experimento sandinista, en la

medida en que simpatías hacia Managua significaban a los ojos de los principales responsables de la política exterior la misma actitud para con Cuba y por ende frente al bloque socialista.

Los ideólogos de la administración veían a su país en medio de un continente sitiado por aliados soviéticos en el Caribe (Cuba, Granada y Nicaragua), y percibían un patrón de crecimiento y expansión del comunismo en el Hemisferio Occidental⁶. Era necesario elevar los costos del experimento comunista en Nicaragua e impedir a toda costa a los soviéticos y a sus aliados la victoria militar en El Salvador. La estrategia debía ser regional y de doble carril, involucrando aspectos de ayuda militar (legal y ilegal) y de ingeniería política.

A pesar de verse obligadas a permitir que se celebraran elecciones libres y a renunciar al control del aparato estatal en cada uno de los países, las fuerzas armadas aceptaron la propuesta de la administración Reagan. Con el apoyo de Estados Unidos los militares salvadoreños no dudaban en su capacidad de obtener una rápida victoria militar sobre los rebeldes. Las fuerzas armadas guatemaltecas ya habían demostrado la "efectividad" de sus métodos contrainsurgentes. Mientras el traspaso del control del gobierno a los políticos civiles no socavara su estrategia contrarrevolucionaria, los militares guatemaltecos estaban dispuestos a aceptar el plan propuesto por Washington. Las fuerzas armadas hondureñas vieron la oportunidad de modernizarse. En el caso de Costa Rica, las autoridades civiles vieron en la cooperación con la administración Reagan, la mejor estrategia para evitar la bancarrota económica del país.

No obstante, no todo el mundo aceptaba la definición de la crisis esbozada por administración norteamericana. Los países latinoamericanos, particularmente aquellos con intereses geopolíticos en el área, expresaron su preocupación en torno a la escalada de la guerra. Por su lado, los aliados europeos de Estados Unidos estaban alarmados por lo que consideraban la política obsesiva del presidente Reagan en Centroamérica, en particular los preocupaban los posibles efectos de esta fijación sobre el balance del poder a nivel global. Enarbolada por el denominado "Grupo de Contadora", que conformaron las potencias

latinoamericanas de la Cuenca del Caribe, poco a poco, una nueva definición internacional de la crisis iba ganando terreno. En 1984 los gobiernos de Contadora propusieron un "Acta de paz y cooperación en Centroamérica", que enfatizaba, siguiendo las prioridades de sus propiciadores, los aspectos de seguridad: prohibición tanto de bases militares como de apoyo a fuerzas irregulares en otros países; reducción de armamento y retiro de asesores militares extranjeros. A pesar del apoyo casi unánime de la comunidad internacional, ni los sandinistas, apoyados fuertemente por Cuba, ni los principales aliados de Estados Unidos en el área, aceptaron los términos propuestos por el Acta de Contadora.

Para 1985, la política de Reagan en Centroamérica parecía haber llegado a una situación de impasse. El ímpetu de las fuerzas revolucionarias había sido indudablemente sesgado. Sin embargo, ni los conservadores aliados de los Estados Unidos, ni la coalición liberal que apoyaba las gestiones de paz de Contadora lograron desbloquear la situación.

Al mismo tiempo, el contexto internacional estaba cambiando de manera dramática. Los líderes soviéticos se encontraban revisando los parámetros respecto a las relaciones con la otra superpotencia. Por otro lado, la revolución conservadora había perdido su vigor inicial y sus más conspicuos líderes se encontraban cuestionados a raíz del escándalo Iran-Contra. El 7 de agosto de 1987, los cinco jefes de estado centroamericanos firmaron el "Proceso para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica", retomando la iniciativa de la búsqueda de la paz en la región⁷.

Sin abandonar por completo la problemática de los otros países en guerra, los presidentes concentraron su atención al problema de alcanzar un cese al fuego en Nicaragua. Con miras a aliviar tanto la presión militar como económica, la dirigencia sandinista daba muestras de reconsiderar su compromiso con la construcción de una sociedad socialista, pensando más bien en un proyecto menos radical, de corte social demócrata que incorporara principios democráticos, tales como elecciones libres y libertad de prensa, a la idea de una economía de capitalismo de estado. El hecho mismo de suscribir el Acuerdo de Esquipulas II daba muestras de la voluntad del FSLN de revisar su

proyecto político considerando de una manera más realista sus objetivos sobre todo a la luz de los costos.

El presidente Reagan, aunque debilitado por el escándalo Iran-Contra y el próximo fin de su mandato, insistía en el mantenimiento de la política de "doble carril". Por un lado aclamaba el acuerdo de paz y aplaudía el triunfo diplomático, por el otro negociaba con los líderes del Congreso nuevas líneas de ayuda para que la Contra siguiera peleando.

Pocas semanas después que la administración Bush anunciara el acuerdo bipartidista, manteniendo la ayuda humanitaria a la Resistencia Nicaragüense, en Costa del Sol, durante la cuarta reunión cumbre de Presidentes, el presidente Daniel Ortega, hizo pública la intención de su gobierno de promover las negociaciones proponiendo la celebración adelantada de las elecciones presidenciales en un marco legal de corte liberal. Como bien sabemos, Daniel Ortega fue derrotado en las elecciones presidenciales, en febrero de 1990. No obstante, el FSLN continúa siendo la fuerza política más importante del país, controlando las instituciones claves, tales como el Ministerio de Defensa.

Una vez que Nicaragua fue encarrilada por el buen camino, según los parámetros de Washington, los presidentes centroamericanos, particularmente Oscar Arias centraron su atención en la guerra civil salvadoreña.

Si el punto central de la reunión de Costa del Sol había sido la democratización de Nicaragua, en la reunión de Tela, la quinta cumbre de mandatarios a la que asistía por primera vez el recién electo presidente Cristiani, los presidentes expresaron su interés en incentivar la búsqueda negociada de la paz en El Salvador.

El proceso de negociación iniciado por el presidente Duarte, en la Palma y Ayagualo fue pues reanudado esta vez bajo los auspicios del acuerdo de Esquipulas. Dos rondas de negociación se llevaron a cabo antes que el proceso se estancara a raíz de una atentado en la sede de una de las grandes centrales sindicales FENASTRAS. A partir de allí, la violencia aumentó rápidamente, el FMLN intensificó sus ataques, culminando en noviembre, con la ofensiva de San Salvador. Los resultados de la batalla en las calles capitalinas fueron bastante

confusos. El FMLN, sin duda alguna pagó un alto precio en términos de apoyo popular, al traer la guerra hasta las puertas de los residentes capitalinos, especialmente aquellos pertenecientes a los sectores populares y a las clases medias bajas, justamente aquellos que podrían haberse convertido eventualmente en sus principales bases de apoyo político electoral. Pero sin duda alguna la ofensiva demostró al mismo tiempo que los rebeldes estaban muy lejos de ser una fuerza derrotada militarmente.

Sorpresivamente y a pesar de los profundos resentimientos por parte de ambos lados, el gobierno salvadoreño, con el beneplácito de los Estados Unidos y el FMLN conciente de la disminución de sus apoyos externos solicitaron la mediación del Secretario General de las Naciones Unidas con el objeto de reactivar el proceso de negociación⁸. Alvaro de Soto, un experimentado mediador internacional fue requerido para ayudar a los salvadoreños quien después de sostener varios encuentros con ambas parte a inicios de 1990, logró, el 4 de abril, la firma el Acuerdo de Ginebra en el que se establecía la agenda de la negociación.

El contexto de esta nueva ronda de pláticas resultó más favorable que el anterior. A nivel internacional, el nuevo patrón de relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, seguidas en el ámbito regional por la disolución de la Contra armada y el triunfo electoral de Violeta Chamorro había cambiado dramáticamente el contexto externo de las negociaciones salvadoreñas. En la escena doméstica, sólo los sectores más conservadores y corruptos de las fuerzas armadas, las fracciones más tradicionales de las élites económicas y los grupos revolucionarios más radicales, mantenían su posición dura respecto al proceso de negociación.

3. La política de Estados Unidos y las negociaciones de paz en El Salvador y Guatemala

Una vez que la administración Carter hubo ampliado la definición de la seguridad nacional de los Estados Unidos en el Hemisferio Occidental incluyendo objetivos de democratización y de respeto a los derechos humanos, ciertamente el orden de las prioridades ha

variado y muchas veces estos objetivos han sido reemplazados por aquellos más acordes con el significado convencional de seguridad nacional. Esto, dicho sea de paso, no sólo por la administración conservadora que lo sucedió sino también por los propios consejeros del presidente Carter. Pero se convirtieron en demandas políticas de una gran cantidad de sectores de la opinión pública internacional y fueron articuladas por el Congreso como una intensa oposición al involucramiento directo de tropas norteamericanas y como un cuestionamiento continuo de la calidad del respeto a los derechos humanos por parte de los aliados de Washington en la región.

Si el gobierno Sandinista había sido hostigado en nombre de los valores democráticos, era necesaria alguna coherencia si es que la administración Reagan quería mantener cierto grado de credibilidad. Sólo a los ojos de los sectores políticos más conservadores, la mera invocación del peligro comunista era excusa suficiente para justificar una intervención masiva, aunque fuera indirecta, en las pequeñas repúblicas centroamericanas.

En El Salvador, a pesar de la transnacionalización del sistema político manifiesta a través de toda la década, la mayoría de las fuerzas políticas del país, tanto de la izquierda como de la derecha, tuvieron la capacidad de mantener un alto nivel de autonomía, que en un principio hubiera parecido imposible dada su fuerte dependencia con respecto a la ayuda externa.

En mi concepto, una de las razones que explica esta contradicción fue la consolidación de las fuerzas armadas, dentro de la correlación de fuerzas interna, particularmente vis-à-vis las élites económicas tradicionales. A pesar del hecho que los militares salvadoreños fueron incapaces de derrotar a la guerrilla, gracias a la ayuda masiva, muchas veces por medio de actividades ilegales, se convirtieron en el grupo de poder más importante en el escenario político. En el proyecto de democratización contrainsurgente, el componente militar lógicamente se impuso sobre el componente de democratización. La situación de guerra hizo imposible que las elecciones se convirtieran realmente en el principal arbitrio de la lucha política. Los partidos políticos no han sido capaces de trascender su función de

maquinarias electorales. Es más, la derrota electoral que sufrió la Democracia Cristiana durante las últimas elecciones presidenciales, así como su pobre actuación en las elecciones legislativas de marzo de 1991, demuestran que el principal partido del país ha más bien perdido la habilidad que tuvo una vez de canalizar las demandas y obtener respaldo por parte de la sociedad civil. Por el otro lado, la frágil modernización del partido ARENA no está aún asegurada. Está por verse la capacidad del FMLN de convertir su poderío militar en poder político a través de la actividad proselitista.

Durante varias décadas predominó un patrón de dominación basado en la relación élites económicas-estamento militar, la crisis de la estructura de dominación, precipitada por la victoria de la Revolución Sandinista obligó al menos de ciertos grupos, a buscar nuevos patrones de relación. El modelo tradicional de relación en el que la élites económicas se encargaban de la organización de la creación de riqueza, manteniendo cierto control sobre las políticas económicas, mientras los militares disfrutaban de las prebendas del manejo del estado estaba claramente agotado. Un sector de las fuerzas armadas, la denominada "juventud militar", intentó formar una nueva alianza, esta vez con la izquierda. La oposición de los más radicales tanto de la derecha como de la izquierda fue brutal. Otra fracción, apoyada por Washington, conformó una alianza con la Democracia Cristiana pero fue incapaz sin embargo de obtener el respaldo económico y social necesario para consolidarse.

Después de un corto período de aislamiento, el sector más moderno de las élites económicas, comenzó a tomar distancia con respecto a las prácticas de violencia e intimidación de los viejos sectores oligárquicos. El partido ARENA, que había estado dirigiendo las actividades de los denominados "escuadrones de la muerte", se iría convirtiendo poco a poco en el partido político de la derecha salvadoreña.

Para estos empresarios convertidos en políticos modernos la alianza tradicional de su clase con la fuerzas armadas resultaba disfuncional en la medida en que continuaba estando hegemonizada por los sectores más reaccionarios. Aquellos justamente que Washington, considerado como un actor clave en la reconstrucción económica del país, había decidido

transformar. Las consideraciones políticas no son sin embargo las únicas, existe también malestar generalizado entre la comunidad empresarial por las prácticas económicas "desleales", utilizadas por los militares. Finalmente después de once años de guerra, con una infraestructura económica severamente dañada, los empresarios salvadoreños se dieron cuenta que en este período caracterizado por la redefinición de la economía internacional era imperativo para ellos terminar la guerra.

En Guatemala la situación se ha desarrollado de manera distinta. Las autoridades guatemaltecas se aislaron a partir de que la comunidad internacional presionó por un mayor respeto a los derechos humanos, principalmente desde los años setenta cuando rehusaron aceptar las demandas que la administración Carter hacía al respecto. A partir de allí, las fuerzas armadas guatemaltecas lograron desarrollar el mayor nivel de autonomía en la región lo que les permitió dos cosas importantes: primero, mantener una cautelosa neutralidad frente a los objetivos de la política exterior de administración Reagan, para la región, principalmente el de derrocar al gobierno sandinista; segundo, pelear "a su manera" la guerra contra la guerrilla, que había estado alzada en armas por más de treinta años. Tuvieron sin embargo que hacer algunas concesiones, los militares guatemaltecos se vieron obligados a ceder el control del aparato estatal, por lo menos el control absoluto y aceptar el establecimiento de un régimen civil y de autoridades electas. Lograron mantener, no obstante, importantes cuotas de poder. Más aún, contrariamente a los partidos políticos, desacreditados por la corrupción y por el aumento de la violencia social, el ejército de Guatemala tiene un proyecto de sociedad coherente. Su ideología está basada en los valores autoritarios tradicionales, a pesar de que su proyecto incluye ciertas prácticas democráticas con el principal propósito de obtener la legitimidad internacional, la médula sigue siendo la noción de "seguridad nacional".

La coalición insurgente es aún poderosa desde el punto de vista militar, a pesar de estar enfrentando una crisis ideológica importante. Para las fuerzas guerrilleras tanto en Guatemala como en El Salvador, la desintegración del bloque socialista, el incremento de las dificultades

económicas en Cuba, la desaparición de la URSS y finalmente la derrota electoral del sandinismo, cambió dramáticamente el contexto de cualquier victoria posible. En el caso del FMLN más precisamente, frente a una contracción significativa de sus opciones políticas junto con el colapso ideológico que sufrió su modelo de sociedad, para poder garantizar la renovación del apoyo de las masas populares, los líderes rebeldes se han visto forzados a ensayar un giro hacia principios de corte social demócrata, como base para su proyecto político.

Todos los observadores coinciden que la política norteamericana hacia Centroamérica ha cambiado y que la decisión de disminuir su presencia en la región fue tomada inmediatamente después de la victoria electoral de la UNO en Nicaragua. A partir de ese momento el gobierno de los Estados Unidos empezó a ejercer presión sobre sus aliados para obtener acuerdos negociados en los conflictos de los otros países.

A partir del momento en que las Naciones Unidas iniciaron sus esfuerzos de mediación entre las facciones opuestas, la Casa Blanca empezó a cabildear para que los militares salvadoreños aceptaran la idea de un acuerdo negociado. Asimismo, fue ampliamente difundido el hecho que el equipo de la embajada norteamericana ejerció toda su influencia sobre los diputados salvadoreños para que los Acuerdos de México fueran ratificados¹⁰.

El año pasado, por primera vez en décadas el Departamento de Estado mandó a llamar a su embajador en Guatemala como señal de protesta por lo que consideró una complicidad del gobierno en las incesantes violaciones de los derechos humanos¹¹. Posteriormente criticó abiertamente la violación de derechos humanos, condenando públicamente al gobierno y a las fuerzas armadas guatemaltecas, por sus abusos, y condicionando, de nuevo, la ayuda militar. En junio de 1991, miembros del personal de la embajada norteamericana estuvieron directamente involucrados en la protección de políticos izquierdistas, tratando de legalizar lo que sería la URNG como partido político, amenazados por los escuadrones de la muerte, ayudándolos a obtener asilo en Canadá¹².

Desafortunadamente, Guatemala ha emergido como uno de los mayores en el narcotráfico

y como productor de heroína por lo que la ayuda cuasi-militar, dentro del programa anti-drogas no sólo se ha mantenido sino que ha aumentado. Entre los planes de la DEA está el de suministrar a la fuerza naval guatemalteca de 10 a 20 botes de alta velocidad; instalar una nueva estación de radar en la costa sur de Guatemala así como dar entrenamiento para el análisis de los datos obtenidos por el radar, finalmente montar operaciones contra las actividades de los carteles de drogas. Esto significa que Guatemala se ha convertido en importante frente de guerra contra las drogas y desafortunadamente lucha contra el narcotráfico y paz no son complementarios¹³.

El cambio en la agenda norteamericana es también visible en el área económica. El énfasis ahora es en el libre comercio y no en la ayuda. Los países centroamericanos han firmado ya tratados marco como preámbulo para las futuras negociaciones de liberalización del comercio y la inversión. Después de diez años de guerra, la ayuda para la reconstrucción es absolutamente necesaria y aún los mandatarios más cercanos a Washington, el presidente Endara y la señora Chamorro, han tenido problemas en el acceso de la ayuda prometida.

4. Más allá de la Guerra Fría

En la década de los 80 la administración republicana presidida por Ronald Reagan, hizo del derrocamiento del gobierno sandinista su principal preocupación hemisférica, subordinando para gran frustración de los gobiernos latinoamericanos todo otro punto de la agenda, en particular aquellos relativos a la renegociación de la deuda externa y a la recuperación económica de la región.

En un principio, la crisis centroamericana fue definida por la Casa Blanca y por el Departamento de Estado en términos exclusivamente de enfrentamiento Este-Oeste. Sin embargo, en un afán de ensanchar la coalición anti-sandinista, la administración republicana, recogió los lineamientos elaborados por la Comisión bipartidista liderada por el ex-secretario de estado, Henry Kissinger y pronto incluyó elementos de política cuyos objetivos eran más bien de índole económica, buscando paliar los altísimos costos que las sociedades

centroamericanas estaban pagando por la militarización del conflicto en la región. Los flujos de ayuda económica aumentaron (excepto para la Nicaragua sandinista obviamente) y Washington estableció paralelamente un programa de preferencias arancelarias con el fin de mejorar la capacidad de exportación de los países centroamericanos y del Caribe, de dar nuevos incentivos al crecimiento de las economías del área y por consiguiente de fortalecer en el plano doméstico las bases de apoyo de los gobiernos aliados¹⁴.

En el caso de los países centroamericanos la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), vino a complementar en alguna medida las ventajas de las que ya gozaban dentro del esquema del Sistema Generalizado de Preferencias. Decimos en alguna medida, porque muchos de los principales productos manufacturados en la región se mantuvieron excluidos de las medidas preferenciales¹⁵.

A pesar de todas las limitaciones -arancelarias, comerciales y de simple aprovechamiento por parte de los centroamericanos- algunos de ellos lograron beneficios interesantes¹⁶. Costa Rica y Guatemala en particular desarrollaron nuevas líneas de productos de exportación entre los que destacan las frutas tropicales, plantas ornamentales, flores, pescado y camarones. Resulta notable que en el caso costarricense, los productos de exportación no tradicionales han llegado a convertirse en conjunto, en el tercer rubro de exportación.

La primacía de lo económico -no obstante la guerra del Golfo- que se ha manifestado en estos años en el sistema internacional se ha hecho sentir también en las relaciones entre el norte y el sur del Hemisferio Occidental. El peligro que para la seguridad de Estados Unidos representaba el percibido avance soviético en América Central, ha cedido el paso a otras preocupaciones: narcotráfico, deuda, migración, medio ambiente e intercambio comercial. Con la excepción del problema de la inmigración ilegal proveniente de Centroamérica y el Caribe, en todos los otros rubros, la relevancia de la región centroamericana es secundaria. La lógica de la iniciativa Bush traduce este nuevo orden de prioridades.

Tres son las problemáticas a las que se refiere la propuesta del presidente Bush, bautizada con el nombre de "Empresa de las Américas": la cuestión de la deuda, de la inversión externa y del comercio entre el norte y el sur del hemisferio.

En cuanto a la deuda, la propuesta Bush, plantea la remisión de la deuda pública latinoamericana con el gobierno de Estados Unidos. Este es probablemente el único tema en el que para Latinoamérica como un todo, no representa más que 2.7% del total de la deuda y para los países centroamericanos sí sea significativo. En efecto representa una porción importante de la deuda contraída por los pequeños países del istmo en términos blandos.

En el campo de la inversión, se destaca la propuesta de constituir en el BID un fondo de apoyo a las reformas de liberalización económica, que alcanzará un monto de US \$1 500 millones en cinco años y el llamamiento a los gobiernos de la CE y de Japón a contribuir¹⁷. Es cierto que los gobiernos centroamericanos, siguiendo muy de cerca los lineamientos del FMI y del Banco Mundial, han emprendido todas profundas reformas de los sectores públicos y de sus finanzas internacionales. Al igual que los países más grandes, no siempre han podido mantenerse dentro de los límites de austeridad acordados. En cualquier caso, el impacto económico de sus procesos de ajuste no tiene comparación con los de las grandes economías regionales en las que Washington tiene puesto su principal interés, en particular el mercado mexicano.

En cuanto a los aspectos comerciales, con la liberalización del intercambio a nivel continental, de no establecer mecanismos compensatorios, los países centroamericanos arriesgan ver desplazadas sus exportaciones no tradicionales por las de las economías más grandes de la región, por lo menos en el corto plazo¹⁸.

Finalmente en lo que se refiere a la inversión, en ausencia de acuerdos y condicionamientos previos es de esperar que se planteen fuertes desequilibrios en la distribución regional del capital foráneo adicional generado por las nuevas condiciones del mercado, ya que muy probablemente tenderá a concentrarse en los países relativamente más desarrollados, en otras palabras en aquellos que ofrecen las mayores "ventajas comparativas".

5. Washington y el futuro de la democracia en Centroamérica

Después de muchos años de lucha, la inmensa mayoría ha aceptado que los orígenes de la violencia no han sido importados y que ésta se ha originado en las profundas desigualdades enraizadas en las sociedades centroamericanas (con la excepción de Costa Rica) y que desafortunadamente permanecen aún ahí, más agudas que nunca. La amenaza comunista se ha desvanecido, los dirigentes de las élites civiles y militares centroamericanas y sus protectores en Washington no pueden seguir manteniendo la guerra, sin admitir que las consideraciones de poder han sido al menos tan importantes como los principios democráticos¹⁹.

La obsesión con Nicaragua por parte de la administración Reagan y su propuesta regional de derrocar al régimen sandinista, puso a los países del istmo en el centro de la confrontación entre las super-potencias. Nunca antes las sociedades centroamericanas habían sido objeto de tanto interés. Entre las ventajas que esto tuvo, creo que la más importante fue que las fuerzas democráticas pudieron valerse de la atención mundial para ampliar sus márgenes de participación política y para asegurar la celebración de procesos electorales honestos gracias a la supervisión internacional.

Los partidos políticos modernos, establecidos en los años sesenta, con fuertes vinculaciones europeas, continuaron creciendo protegidos por la atención externa. Sin embargo el sistema de partidos es aún demasiado ajeno a la estructura de poder real. Los partidos no han podido ampliar sus funciones más allá de la de asegurarse los votos en la medida en que no han logrado convertirse en genuinos canales de intercambio de demandas y apoyos.

Como una forma de evitar la represión política la sociedad civil no se estructuró siguiendo únicamente el patrón tradicional del desarrollo político a través de la consolidación de los partidos. Los nuevos espacios políticos, asegurados por la atención internacional, fueron ocupados por organizaciones no gubernamentales y se han transformado en canales de participación política. Grupos de derechos

humanos, grupos religiosos, grupos femeninos y étnicos se han convertido en voceros y activistas cada vez más eficientes en la defensa de sus intereses. Al igual que partidos políticos nacidos durante la época liberal de la Alianza para el Progreso, estos grupos han multiplicado su vínculos con el mundo exterior, desde donde se les protege, ayuda, apoya y prepara para lograr influencia política, tanto en el plano doméstico como en el internacional.

Con el propósito de evitar el envío de tropas norteamericanas a Nicaragua, la administración Reagan escogió centroamericanizar la guerra. Esto condujo a la internacionalización del conflicto y por ende a la necesidad de lidiar con cuestiones de respaldo internacional y a establecer estrategias para lograrlo. La ayuda y la ICC fueron las técnicas económicas, la política de democratización relativa —elecciones técnicamente honestas y respeto a los derechos humanos— constituyó en gran medida una técnica para generar apoyo político a nivel internacional.

La aproximación de "triple carril" tuvo efectos contradictorios e inesperados: por un lado se fortalecieron las fuerzas armadas locales en tanto que "contendientes de poder"²⁰ en las correlaciones de fuerza nacionales por consiguiente haciendo más difícil su profesionalización y sobre todo su obediencia a la ley y su reconocimiento a la primacía de la autoridad civil. Por otro lado, al multiplicar las vinculaciones internacionales y abrirse la dimensión internacional de los sistemas políticos centroamericanos contribuyó al fortalecimiento de la sociedad civil, no desde arriba a partir de la creación artificial de un centro político, sino desde abajo, desde aquellas masas otrora percibidas como subversivas. Los ajustes estructurales emprendidos en el plano económico, se han traducido en importantes cambios en el balance de poder económico entre las diferentes fracciones del capital. También han significado una contracción de los aparatos estatales y del gasto público, por consiguiente en un deterioro de los niveles de vida de las clases medias asalariadas y de los sectores populares, tanto urbanos como rurales o sea de la mayoría de la población lo que no es buen presagio ni para la democracia, ni para la paz.

6. Consideraciones finales

La creciente interdependencia económica, el desarrollo tecnológico en materia de comunicaciones y transporte ha ido cambiando paulatinamente la esencia de las relaciones internacionales en los últimos años.

Aparecen y se multiplican nuevos tipos de problemáticas: *transnacionales* o *intermésticas* tales como la contaminación ambiental, las migraciones, el tráfico de drogas, las epidemias y el terrorismo, todas cuestiones que involucran a un sinnúmero de actores, públicos y privados, individuales y colectivos, de diversas culturas y nacionalidades, que por su carácter transnacionalizado, no pueden ser solucionadas por un sólo gobierno sino que requieren del esfuerzo conjunto y coordinado de la comunidad internacional²¹.

Paralelamente estamos en presencia de una homogeneización creciente de la jerarquía de valores imperante entre los miembros del sistema y asistimos a la universalización de los valores liberales occidentales, tales como los derechos a la libertad individual, a la propiedad privada y a la libre elección de los gobernantes. El derecho de ingerencia gana espacios, los límites clásicos entre políticas internas y políticas exteriores son cada día más confusos. Las nociones de soberanía y de autodeterminación están siendo redefinidos.

En el caso centroamericano, la violencia que ha azotado a la región en los últimos años, obedeció a una serie de desajustes estructurales, económicos y sociales que no recibieron la debida atención por parte de las élites políticas hasta que irrumpió la violencia. Esta última tiende a resorberse paulatinamente pero los desequilibrios que la generaron en una primera instancia se mantienen y pueden resumirse en la existencia de un crecimiento demográfico sostenido sin un concomitante crecimiento de las economías de la región ni un modelo de desarrollo alternativo que prometa el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de nuestras poblaciones. Desafortunadamente la pobreza endémica, las precarias condiciones de salud de las grandes mayorías, la falta de alimentación adecuada para nuestra niñez son problemas que lejos de pertenecer al pasado se ciernen amenazantes sobre nuestro futuro.

Con el fin de los conflictos políticos, han surgido a la superficie nuevas amenazas, me refiero a la integración de la región en las redes del narcotráfico internacional, (producción de opio en Guatemala y de marihuana en Belice, zonas de trasbordo de mercancía y de lavado de divisas en Costa Rica, Panamá, Honduras y El Salvador) y al deterioro del medio ambiente.

La pobreza rural en particular y la precariedad de los recursos energéticos han acelerado la deforestación y ha convertido la erosión del suelo en un peligro inmediato para la agricultura. La falta de controles públicos permiten la utilización de sustancias tóxicas sin las precauciones debidas. Recientemente compañías de origen norteamericano han intentado, aparentemente sin éxito, establecer plantas procesadoras de desechos tóxicos en la región. Con la excepción de Costa Rica, los países centroamericanos carecen de políticas conservacionistas que prometan un futuro menos incierto en cuanto al desarrollo de este tipo de proyectos.

A los problemas tradicionales de pobreza endémica, se añadieron los que heredamos de la violencia y de la guerra, reforzándose mutuamente. En un tercer nivel se han venido a sumar nuevas problemáticas que a su vez potencian y se potencian en su relación a los anteriores lo que no presagia nada bueno ni para la consolidación de la paz, ni para el fortalecimiento de la democracia.

Notas

1. Véase Víctor Bulmer-Thomas, *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge University Press, 1987.
Para más información de antecedentes consultar a Víctor Bulmer Thomas *La economía política centroamericana desde 1920*. Publicación del Banco Centroamericano de Integración Económica. (B.C.I.E.) EDUCA. 1a edición San José Costa Rica, 1990.
2. Véase, Héctor Pérez Brignoli y Yolanda Baires, "Growth and Crisis in the Central American Economies 1950-1980" *Journal of Latin American Studies* 15, November 1983, pp. 363-367.
3. Para una visión más completa del proceso véase, Edelberto Torres-Rivas, "*Crisis del poder en Centroamérica*". San José: EDUCA, 1981.
4. He tomado la analogía del título de la obra clásica de Stanley Hoffman.

5. En esta época las fuerzas armadas guatemaltecas desarrollaron importantes programas de cooperación con el gobierno israelí. Véase, Bishara BAH-BAH en colaboración con Linda BUTLER, *Israel and Latin América: The Military Connection*, New York: St. Martin's Press/Washington: Institute for Palestine Studies, 1986, pp. 160-166.
6. Véase Comité de Santa Fe. "Las relaciones interamericanas: escudo de la seguridad del nuevo mundo y espada de la proyección del poder global de Estados Unidos". En : CIDE. *Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, Vol. 9, Primer semestre de 1981, pp.181-214.
7. Para más detalles consultar a Francisco ROJAS y Luis Guillermo SOLIS *¿Súbditos o Altados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica*, San José: FLACSO/Porvenir, 1988.
8. *Centroamérica Hoy*. No. 35, febrero 7, 1990.
9. Véase, Jennifer Schirmer, *Guatemala, los militares y la tesis de estabilidad nacional*, San José: FLACSO, 1991, pp.183-220.
10. En una primera votación los diputados de ARENA habían rechazado ratificar las reformas constitucionales respecto de la composición del organismo electoral con el fin de impedir la participación de la izquierda. Gracias a las gestiones de la embajada de Estados Unidos en San Salvador y de representantes de las Naciones Unidas, la Asamblea volvió a sesionar y una mayoría de diputados votó las reformas. *The Miami Herald*, 1 de mayo de 1991.
11. *Centroamérica Hoy*. No 38, 23 marzo de 1990.
12. Véase *Panorama Internacional*, San Jose, 2 de junio de 1991.
13. Véase Michael MASSING, "The New Game in Guatemala", *The New York Review of Books*, 25 de octubre de 1990, p. 55.
14. La iniciativa fue anunciada por el presidente Reagan ante la OEA en febrero de 1982, presentada ante el Congreso un mes más tarde, tardó un año en ser aprobada. En el transcurso del debate parlamentario fue despojada de sus elementos más innovadores en cuanto a incentivos para el comercio y la inversión, quedando básicamente como un programa de preferencias arancelarias, muy similar al SGP establecido por el Trade Act de 1974.
15. Entre los productos excluidos se encuentran: textiles y confecciones; atún enlatado; petróleo y derivados; calzado, guantes de cuero, goma y plástico; bolsos, maletas y confecciones de cuero, etc. Cf. María E. Gallardo, "La iniciativa de la Cuenca del Caribe", *Cuadernos de Ciencias Sociales*, San José: FLACSO, 1988, pp.18 y 19.
16. Nicaragua fue admitida como beneficiario después de la constitución del gobierno de Violeta de Chamorro.
17. Con motivo de la reunión del BID, celebrada en Nagoya en mayo de 1991, el gobierno del Premier Kaifu anunció haber llegado a un entendimiento con Estados Unidos para contribuir con US \$500 millones al fondo propuesto en la Empresa de las Américas. Se espera que los gobiernos europeos contribuyan con otro tanto.
18. Nos basamos en los argumentos elaborados por la CEPAL al respecto. Véase CEPAL "Sobre la Iniciativa de las Américas", *Comercio Exterior*, 41 (2), febrero de 1991, pp. 206-213.
19. Para una teoría de la rebelión en Centroamérica véase, John BOOTH y Thomas WALKER, *Understanding Central America*, Boulder: Westview, 1989. (Cap.5. Theories about Central American Rebellions), pp. 47-53)
20. Nos referimos a la noción de "contender for power" utilizada por Charles Anderson. Véase Charles ANDERSON, *Politics and Economic Change in Latin America. The Governing of Restless Nations*, New York: Van Nostrand Reinhold, 1967, p.90.
21. En lo que concierne al análisis de las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica desde esta perspectiva, véase, Abraham Lowenthal, "Rediscovering Latin America", *Foreign Affairs*, 69 (4), Fall 1990, pp. 27-41.