

CENTROAMERICA: EL CONFLICTO PROLONGADO*

MANFRED WILHELMY V W.
Universidad Católica de Valparaíso

INTRODUCCION

La importancia de Centroamérica como foco de conflicto internacional se ha acrecentado en los últimos años. Su evolución confirma en general la apreciación que hicieramos en un ciclo como éste en 1983, al señalar que no cabía realmente estudiar la crisis desde la perspectiva de las políticas externas de los respectivos gobiernos; al menos, no puede ésa ser la perspectiva central cuando el control de los gobiernos locales sobre los acontecimientos es muy limitado, y cuando su propio comportamiento depende significativamente de factores externos que interactúan con los procesos políticos de cada país.

Sosteníamos entonces que en el caso de un gobierno revolucionario podría darse una excepción; pero ésta en definitiva sería sólo parcial en la medida que se impusiera una lógica de alianzas internacionales por imperativo o por elección en el marco de la lógica del conflicto.

Ello lamentablemente ha venido ocurriendo y, aun cuando no queramos ver en la crisis centroamericana un enfrentamiento Este-Oeste, tratando de sustraer al sistema regional de la nociva competencia de las superpotencias o al menos

* Texto de una conferencia pronunciada por el autor en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile en junio de 1985.

de limitar sus efectos, el curso de los acontecimientos deja poco lugar a dudas sobre la creciente relevancia de las dimensiones externas que los actores involucrados por uno y otro lado han introducido en el conflicto.

De este modo, la tesis de Jaguaribe sobre la escasa viabilidad internacional de Estados como los centroamericanos se ve trágicamente corroborada. Por otra parte, la relevancia que efectivamente ha cobrado la dimensión Este-Oeste de Guerra Fría tiende a socavar la legitimidad y programas de acción referidos a la dimensión de desarrollo Norte-Sur.

El comercio, las relaciones financieras, el crédito se miran explícitamente como herramientas de apoyo o de estrangulamiento, según sea el caso, de regímenes aliados o adversarios políticos de cada una de las partes, todo lo cual presagia, en un contexto de tensión en aumento, etapas aún más críticas en que los actores podrían llegar a desplegar toda la panoplia de sus recursos político-militares, con el peligro de desencadenar reacciones de terceros dentro de una lógica de bloques, de una política "intrabloques", y de un contexto de creciente difusión del poder internacional y de actuación autónoma, tanto de estados nominalmente alineados como de países no alineados. Frente a estas perspectivas poco alentadoras, los esfuerzos de negociación tanto interna como internacionales no han progresado hasta ahora en la medida que se requeriría para enfrentar efectivamente el riesgo de generalización de una guerra no declarada sub-regional, con sus manifestaciones de tipo interno o civil e internacional.

I

ESTADOS UNIDOS Y EL PROBLEMA CENTROAMERICANO

La importancia del rol de Estados Unidos en Centroamérica es decisiva, y a su vez la importancia de la crisis centroame-

ricana en el proceso político de EE.UU. es considerable. En el período electoral de 1984, el gobierno de Reagan comprometió su destino, al menos en lo que a política externa se refiere, con la conducción de sus intereses en el área, tratando de establecer una imagen de gran potencia que a juicio del gobernante norteamericano se encontraba maltrata por fracasos anteriores en otros lugares del Tercer Mundo.

De este modo, Centroamérica llegó a ser un tema de controversia partidaria, aunque los observadores del sistema norteamericano concuerdan que para la reelección presidencial lo que más convenía a Reagan era enfatizar aspectos de política interna, sobre todo para capitalizar el efecto político de la recuperación económica iniciada en 1983.

Buscando presentar una imagen de gran política de interés nacional más que de contingencia partidista, el gobierno designó una comisión de estudio de carácter bipartidista, presidida por el ex Secretario de Estado H. Kissinger, la que entregó su informe en enero de 1984. El documento de la Comisión Kissinger tuvo el mérito de levantar el nivel de debate interno sobre lo inmediato y meramente táctico a un nivel de consideraciones conceptuales y estratégicas, según reconoce un observador independiente.

La Comisión también enfatizó la interdependencia de los enfoques político-económicos y de seguridad en los esfuerzos para encarar la crisis, distanciándose de este modo de la visión "unidimensional" y puramente manipulativa de los intervencionistas de "línea dura", para quienes el uso de la fuerza era la panacea y la única forma de reafirmar rápidamente la posición de EE.UU. en su esfera de influencia otrora exclusiva. Por cierto, el uso de la fuerza no fue descartado, sino solamente relativizado en el informe (política de dos vías).

En tercer lugar, la Comisión recomendó la adopción de una estrategia de acción multilateral para el área, puesto

que el conflicto no involucra solamente intereses de EE.UU. en sus relaciones bilaterales con los Estados centroamericanos. Esto resulta evidente especialmente en los casos de los vecinos en ambos flancos de los países involucrados, esto es, México por un lado y Panamá por otro.

Concretamente, la Comisión propuso un esfuerzo de largo plazo para estabilizar la subregión a través de un programa de asistencia económica, cuyo costo estimó en US\$ 24.000 millones hasta 1990, meta que exigiría una virtual duplicación de las contribuciones de ayuda para el desarrollo centroamericano, y que comprometería a Washington con un tercio del total de los recursos.

Pero la lógica del conflicto Este-Oeste que tanto ha enfatizado la administración Reagan, con la activa colaboración de los sandinistas más prosoviéticos y de la guerrilla marxista-leninista salvadoreña, no ha sido sustituida por los atisbos de una política constructiva hacia Centroamérica. En cierto modo hay aquí un elemento de lo que en sociología se conoce como profecía "autocumplida": las expectativas de un determinado fenómeno contribuyen a su ocurrencia debido a que estimulan conductas reactivas o de anticipación al mismo.

Un analista de la escena centroamericana, el profesor E. Kenworthy, sostiene que en realidad no hay una política coherente, sino diferentes actores y fuerzas en Washington, de modo que las acciones resultantes representan compromisos y transacciones o alternativamente los puntos de vista de quienes han logrado imponerse en un determinado momento o materia. No sólo hay poco entendimiento entre el Ejecutivo y el Congreso; también hay divisiones de importancia en el seno de los poderes públicos; esto es natural en el proceso político parlamentario, pero en el gobierno, aunque es un problema constante, representa una desviación en relación al funcionamiento que cabría esperar dentro de una perspectiva jurídico-formal, donde se presume y espera que la voluntad del jefe de gobierno sea única y se cumpla

efectivamente en todos los niveles de la administración. Aunque tal vez simplifiquemos un tanto, podríamos decir que en la política de EE.UU. hacia la crisis centroamericana pugnan dos tendencias fundamentales: la partidaria de acciones de intervención militar abiertas y directas y la que propugna una solución política; pero mientras ninguna de estas opciones cuenta con apoyo político suficiente para imponerse y desplazar decisivamente la opción rival, cada una tiene apoyo suficiente para bloquear la "victoria" de la otra. La opción militar tiene apoyo en círculos de "línea dura", y no faltan quienes ven la intervención en Grenada, realizada en octubre de 1983, como un precedente que podría validar ese camino. Pero los críticos no dejan de ver las diferencias entre la situación relativamente puntual (y por tanto manejable) de Grenada y la difícil alternativa de uso de la fuerza en el istmo centroamericano, que necesariamente involucraría a muchos países, causaría grandes bajas en todos los participantes y afectaría intereses latinoamericanos y extrarregionales; en suma, provocaría una conmoción político-militar de proyecciones muy significativas, además de consecuencias de política interna difíciles de controlar para la administración.

Por otra parte, cualquier gobierno norteamericano, y con mayor razón uno de las características del actual, difícilmente se contentará con una opción de solución política en la medida que se perciba que su desenlace podría ser el mero registro formal de la salida de la esfera de influencia tradicional de parte importante del istmo centroamericano, probablemente seguido más tarde por la "pérdida" de otros Estados.

Tal percepción contraría la voluntad declarada del gobierno de Reagan de revertir el proceso de declinación del poder de EE.UU.; de modo que los proponentes del entendimiento a través del diálogo tienen una tarea difícil, si no imposible, si pretenden eliminar la opción militar, que es aquella que resulta más interesante para los sectores que

ven en el factor militar aquél en que reside la mayor "ventaja comparativa" de EE.UU. en la región.

Como resultado de la interacción de las dos tendencias, ha surgido una política ecléctica que combina, a veces de manera poco coherente, elementos de carácter diplomático, instrumentos económicos, paramilitares y militares, cada uno de los cuales tiene distintos apoyos político-burocráticos, así como sus momentos de relativo predominio o de marginalidad en la política del país del Norte.

Margaret D. Hayes, especialista en seguridad nacional del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de EE.UU., señala en un estudio que históricamente Centroamérica y el Caribe han sido elementos importantes en la definición de la seguridad de EE.UU. En términos simples, la cuenca del Caribe constituye el flanco sur del perímetro defensivo norteamericano. La mantención en el área de condiciones políticas y estratégicas favorables a Washington es indispensable en el marco de la política global de seguridad, tanto por sus propias características de proximidad y sensibilidad como por las alteraciones costosas que eventuales crisis y amenazas obligarían a introducir en la postura defensiva general.

En la década del 70, el gobierno norteamericano creyó que ya había absorbido en forma relativamente exitosa el impacto regional de la revolución cubana, especialmente en cuanto la URSS había dado repetidas veces seguridades de abstención del uso estratégico de la isla contra el continente americano, y en cuanto a Cuba aparecería interesada en una cierta normalización de relaciones con Washington, así como en la promoción de vínculos con los gobiernos de América Latina más que con los movimientos revolucionarios de la región.

Esta expectativa no se cumplió. Las intervenciones de Cuba en Angola y Etiopía defraudaron y debilitaron a los liberales partidarios de la distensión, y fomentaron la percepción de una declinación del poder de EE.UU. El go-

bierno republicano que llegó al poder en 1981 capitalizó a su favor la frustración de amplios sectores de opinión en torno a esta tendencia.

Segundo, diversos documentos públicos pusieron de relieve en la década pasada la importancia económica y política de América Latina para EE.UU. en momentos que la posición económica global norteamericana se veía expuesta a fuertes presiones y que los sistemas globales de alianzas “hacían agua”. Se trataba de este modo de distanciarse de las posiciones complacientes de la época de la administración Nixon y al mismo tiempo de superar el “espíritu de cruzada” del gobierno de Carter, que —los críticos denuncian y los partidarios reconocen— estuvo asociado a un manejo poco diestro de los instrumentos de poder de que dispone Washington.

Tercero, desde mediados de la década del 70 quedó en evidencia la crisis de los gobiernos autoritarios de Centroamérica, especialmente en El Salvador y Nicaragua y también en otros Estados como Guatemala. El rápido desgaste del orden establecido en esos países, unido al regreso de Cuba a una postura más revolucionaria, provocó considerable preocupación en los círculos oficiales de Washington, especialmente los más conservadores.

La trascendencia de Centroamérica como foco de crisis para EE.UU. es fácil de apreciar. La importancia militar del Caribe para EE.UU. es múltiple: en su uso por el estacionamiento de puestos de escucha y seguimiento de naves de superficie y submarinos en el Atlántico; en la realización de actividades de entrenamiento en Panamá, Puerto Rico y Cuba (Guantánamo), de reubicación costosa o imposible; en la ruta interoceánica de Panamá, cuyo rol en el comercio sigue siendo significativo; en la navegación dedicada al transporte de productos estratégicos, como el petróleo (50% de petróleo importado por EE.UU. del Medio Oriente y de Africa pasa por las Antillas); en el abastecimiento de materias primas como la bauxita (50% proviene de Jamaica)

que resulta conveniente importar del área en tiempos de paz; en guerra podría ser indispensable para EE.UU. procurarse muchas materias primas del área.

Desde la Segunda Guerra Mundial, EE.UU. entendió que Centroamérica y el Caribe quedaban claramente ubicados en su área defensiva, pero ante la ausencia de riesgos estratégicos no realizó esfuerzos de consideración para establecer un sistema de defensa propio o de las débiles repúblicas de la zona. La reacción de la administración Reagan representa un intento de dar un vuelco a una situación que se llegó a percibir como descuidada, a pesar de la importancia que objetivamente tiene el referido flanco sur.

Enumerando las condiciones que debe cumplir la región para satisfacer los intereses de seguridad de EE.UU. un analista, David Ronfeldt, investigador de la Corporación Rand, cuyo principal cliente es la USAF, señala que:

- 1) la Cuenca del Caribe debe constituir un medio seguro y amistoso para el poder, la presencia y el tránsito de EE.UU.;
- 2) estados potencialmente hostiles no deben llegar a adquirir bases e instalaciones en el área;
- 3) las luchas de equilibrio de poder de terceras potencias deben ser excluidas, impidiéndose la desestabilización del área, y
- 4) la protección de los intereses y posiciones de EE.UU. en el área debe exigir una baja proporción de recursos militares del país.

A juicio del autor, si bien la primera condición se cumple, no ocurre lo mismo con la segunda, seriamente violada en el caso cubano por la capacidad militar propia de ese país y las instalaciones soviéticas en la isla.

En cuanto a la tercera, aún en el marco de un sistema esencialmente bipolar, la zona se ha venido transformando

en el "área más internacionalizada de conflicto revolucionario en el mundo", donde juega no sólo la confrontación Este-Oeste, sino que también otras como la lucha entre la OLP y Libia, por un lado, e Israel por otro. Todo esto amenaza la vigencia del cuarto principio, de economía en la asignación de recursos militares de EE.UU., pudiendo constreñir a EE.UU. a adoptar una política de redespiegue de recursos militares hacia el "flanco sur".

La formulación general de Ronfeldt se puede complementar con una enumeración de contingencias más específicas. A éstas se refiere el estudio de Margaret Hayes, para quien se trata fundamentalmente de evitar los siguientes riesgos, o, podría agregarse, de minimizar sus consecuencias en caso que llegasen a ocurrir.

- 1) La emergencia de un Estado hostil respaldado por una potencia externa hostil, capaz de apoyarlo económica y políticamente (una obvia referencia a Cuba) actualmente el interés de EE.UU. es minimizar el impacto de la presencia cubana.
- 2) la presencia de naves enemigas capaces de navegar a voluntad por el Caribe y posiblemente el Golfo de México.
- 3) el acceso de naves enemigas a puertos caribeños para reabastecimiento y mantención mayor, configurando verdaderas bases en la región.
- 4) el acceso a instalaciones aéreas susceptibles de utilización como bases para misiones sofisticadas de reconocimiento.

Cualquiera de estas contingencias, o diferentes combinaciones de ellas, requeriría la preparación de respuestas apropiadas, lo que necesariamente repercutiría en el conjunto de la defensa, por ejemplo, en Europa y Corea; probablemente esto aumentaría el riesgo de una confrontación al disminuir la disuasión en las áreas críticas de tensión entre bloques.

La conclusión de la autora del estudio es que los riesgos enumerados existen, pero que una intervención norteamericana no podrá revertir los procesos de conflicto político y social interno de los Estados, de lo que se desprende que otros instrumentos, como los económicos, deberían ser privilegiados. No obstante, ello sólo sería apropiado en la medida que la URSS y Cuba ejercieran el mismo grado de autocontrol. Pero en cuanto la parte comunista pudiera aprovechar una situación de inestabilidad para subvertir el statu quo, las alternativas solamente serían resignarse a la pérdida del área, con las consecuencias anotadas, o defender lo que queda de dicho statu quo mediante la intervención.

El uso de la fuerza armada por EE.UU. puede darse en tres manifestaciones o grados de intensidad y compromiso:

a) Demostración de fuerza, operaciones encubiertas y política de equilibrio militar.

La realización de vastas maniobras militares norteamericanas con Honduras y el estacionamiento de grupos de batalla naval frente a las costas de Nicaragua corresponde a este tipo de uso de la fuerza, de carácter básicamente disuasivo e intimidatorio. La realización de operaciones encubiertas de apoyo a la contrainsurgencia nicaragüense corresponde a la misma categoría.

b) Ataques selectivos: éstos podrían tener lugar con el fin de impedir la consolidación de una nueva capacidad militar, cualitativamente superior a la actual, por el gobierno de Nicaragua. Por ejemplo, EE.UU. ha anunciado que no permitirá el despliegue de una fuerza aérea con capacidad ofensiva regional en Nicaragua. De producirse el emplazamiento de aviones Mig avanzados, no debería descartarse esta hipótesis de uso de la fuerza. Por cierto, ello tendría serias consecuencias políticas bilaterales y regionales, y aún globales.

c) Intervención militar de largo alcance. Esta podría producirse en dos tipos de eventualidades:

— *una pérdida significativa de control de la situación salvadoreña* por el gobierno de ese país; con los antecedentes militares actualmente de dominio público, ello parece poco probable. En efecto, la situación militar de El Salvador hasta aproximadamente 1983 parecía ofrecer pocas esperanzas, pero desde 1984 comienza a apreciarse el efecto de la asistencia de EE.UU. al gobierno. El ejército está hoy mejor armado, tiene mayor movilidad, y mientras antes tendía a quedarse en los cuarteles, hoy se dirige a combatir en las zonas en disputa. De todos modos, la guerrilla conserva una alta capacidad de hostilización.

— *un enfrentamiento final con el gobierno de Nicaragua.* La elección de una opción de este tipo no parece altamente probable, pero ha sido estudiada atentamente, tanto en lo estrictamente militar como en sus implicaciones económicas internas y sus repercusiones políticas. T. Morán en especial ha evaluado la alternativa militar en gran escala en Nicaragua, la que describe de la siguiente manera, arribando a las conclusiones que se indicarán. Se trata de un estudio operacional y económico.

- a) En términos de despliegue de fuerzas, la contingencia de intervención exigiría entre 2 y 3 divisiones de fuerzas norteamericanas con el apoyo logístico y aéreo de rigor. Además, se requeriría contingentes de Estados centroamericanos (miembros de CONDECA) por razones políticas (para dar carácter multilateral a la acción).
- b) La ocupación del país tomaría unos cuatro meses de operaciones de combate.
- c) la pacificación requeriría unos cinco años, debido a que se enfrentaría un problema serio de sabotaje y guerrilla.
- d) el efecto de la intervención en la economía de Nicaragua sería una caída inicial del ingreso fiscal en 80%, con una recuperación lenta posterior; las exportaciones caerían alrededor de 40%, y en ambos casos EE.UU. tendría que mantener constantes los recursos del gobierno que surgiese

de la intervención, así como otorgar fondos de reconstrucción y desarrollo por unos US\$ 500 millones.

e) el costo económico total para EE.UU. podría ser de unos US\$ 16.000 millones, y el costo de pérdidas humanas por la guerra no ha sido estimado en lo que se refiere a elementos militares y civiles en Nicaragua. En las fuerzas militares de EE.UU. podría oscilar entre 2.400 y 4.800 hombres.

El estudio de Morán deliberadamente omite la consideración de factores políticos y diplomáticos.

En cambio, un ensayo de dos analistas vinculados a organismos muy diferentes pero que comparte un alto interés en el área (Fundación Carnegie para la Paz y Departamento de Marina de EE.UU., Cirincione & Hunter) concluye enfatizando esos factores y procurando limitar la hipótesis de intervención. Según el estudio, el interés central de EE.UU. es comunicar a la URSS la inaceptabilidad de cualquier intento de emplazar una capacidad estratégica en el área.

En el caso que Nicaragua llegase a invadir países vecinos (seguramente alegando que necesita defenderse de las amenazas contrarrevolucionarias de sus vecinos centroamericanos) EE.UU. tendría que proteger la seguridad de esos países (e indirectamente la de México). A juicio de los autores, ello es poco probable, pero los actuales problemas entre Nicaragua y Honduras y Nicaragua y Costa Rica apuntan en dirección a este escenario, aunque por cierto no lo satisfacen.

Queda el problema de la acción preventiva. El efecto de Grenada, a juicio de los autores, podría haber sido el debilitamiento de los escrúpulos morales y jurídicos de quienes vieron en una acción preventiva un remedio eficaz para una situación que amenazaba deterioro. Pero Centroamérica no es Grenada, puesto que, como queda de manifiesto en el estudio de Morán, una intervención exigiría un esfuerzo de largo plazo, con un fuerte costo económico y

militar. Además, habría una reacción internacional latinoamericana y extra regional mucho más fuerte y generalizada que en el caso puntual de la crisis de Grenada.

En conclusión, arguyen estos autores, los legítimos intereses de seguridad de ambas partes podrían ser acomodados por una política que excluyese tanto el emplazamiento de armas soviéticas ofensivas como la hipótesis de invasión por parte de EE.UU. En cuanto a la adquisición de armas avanzadas por Nicaragua, se podría negociar su no introducción, balancéandola con la abstención de vender armas equivalentes a Honduras.

En otras palabras, la función del instrumento uso de la fuerza sería la exclusión de políticas facilitantes de una amenaza estratégica y no el debilitamiento o caída del régimen sandinista, cualquiera que fuese la opinión prevalente en EE.UU. acerca de sus políticas internas.

Desde luego, el análisis anterior no constituye una predicción de eventos particulares: ningún académico sin acceso directo al proceso de decisiones puede decir responsablemente si prevalecerá una línea de intervención o si el uso de la fuerza se limitará a una posición de segundo plano. En este segundo plano por cierto no dejará de tener gravitación, pero no significará la ruptura definitiva de las posibilidades de arreglo político, sea bilateral, sea por otras vías, como Contadora.

La voluntad política del Congreso, actor siempre importante en la política exterior de EE.UU., parece indicar que en realidad la opción militar bajo las actuales condiciones no podría imponerse unilateralmente. La negativa a conceder US\$ 14 millones a la CIA para asistir a los rebeldes antisandinistas fue reveladora del reciente ánimo crítico en el Congreso, al menos en lo que se refiere a Nicaragua. Por otra parte, una intervención de largo plazo obligaría al Presidente a pedir la autorización del Congreso, puesto que bajo la Ley de Poderes de Guerra de 1973 el Presidente solamente puede usar la fuerza armada autónomamente por

el lapso de 60 días, plazo que según los estudios de los analistas militares sería totalmente insuficiente para volcar la situación en contra del gobierno de Managua (en cambio, es mi impresión que una intervención de corto plazo podría en algún momento revertir una situación crítica en El Salvador, pero, como ya se dijo, esta situación hoy no se divisa).

Pero en relación con el Congreso cabe observar que luego de la última visita del Presidente D. Ortega a Moscú, donde pidió ayuda por US\$ 200 millones, se ha producido un vuelco político. El Senado aprobó US\$ 38 millones en ayuda no militar por dos años, y la Cámara de Representantes, de mayoría demócrata, ha actuado en el mismo sentido. Las proyecciones de este vuelco están por verse.

Dentro de la óptica tradicional latinoamericana se preguntará, desde luego, por las estrategias de las empresas multilaterales, puesto que nos hemos acostumbrado (con algo de fundamento en el caso chileno), a pensar en que estas empresas, al ver afectados sus intereses en determinados países, son los verdaderos motores de las acciones intervencionistas de EE.UU.

El tema ha sido estudiado por un especialista, John Purcell, sin que arroje elementos concluyentes a favor de dicha visión tradicional, un tanto estereotipada.

En general, la percepción prevaeciente en el mundo empresarial en relación a Centroamérica es similar a la que existe en relación con los demás escenarios de operaciones económicas: se espera contar con condiciones de estabilidad que permitan planificar los negocios, así como de rentabilidad. En la medida que las condiciones de estabilidad sean precarias, los criterios de rentabilidad serán más exigentes.

Sin duda, el estado de cosas preferido es la mantención o reimposición de un sistema capitalista apoyado por el gobierno de EE.UU. Sin embargo, ello no significa necesariamente que las empresas, para lograr ese fin, quieran cooperar decisivamente a la elección y ejecución de una

política intervencionista. Primero, sus ejecutivos y asesores están conscientes del alto costo de imposición de una alternativa de este tipo cuando se da una situación revolucionaria.

Segundo, la tendencia reciente entre muchas empresas es la adaptación a diferentes estilos, ambientes y posiciones políticoeconómicas nacionales. En este proceso, los puntos de vista extremos tienden a ser ignorados como perjudiciales a la defensa de un mercado de operación, frecuentemente asediado por competencia capitalista europea, japonesa, canadiense o latinoamericana, no necesariamente por competencia socialista.

Tercero, el comportamiento extremo puede ser contraproducente. Así, en El Salvador, una alianza empresarial con la extrema derecha en último término puede frustrar la estabilización del país, y en Nicaragua la sospecha de simpatía contrarrevolucionaria podría perjudicar negocios de interés con el gobierno, por lo menos hasta el embargo comercial dispuesto por el gobierno de Reagan (luego de la negativa del Congreso a dar US\$ 14 millones a los antisandinistas), que privó a los empresarios norteamericanos de sus posiciones residuales en ese país (quedándoles sólo la vía de la relación mediante subsidiarias en terceros países, que también es problemática).

A pesar de la falta de ánimo intervencionista, lo más probable, a juicio de John Purcell, es que las empresas opten por retirarse del área en la medida que se requiera más tiempo y esfuerzo por mantenerse "a flote" en un medio difícil. Esto no incluye las empresas que por su giro dependen altamente de la región (como ocurre con algunas de las empresas fruteras), pero éstas están diversificando su exposición geográfica y sus rubros de operación.

La opción de retirada en todo caso no es de alto costo, puesto que el volumen de inversiones y de comercio no es alto, y aún la mora crediticia —que no ocurrirá por parejo en todos los países— no tiene gran trascendencia. En efecto,

la banca norteamericana ha venido reduciendo su exposición financiera en Centroamérica, que no pasa de aproximadamente un 2% de la exposición total en América Latina y Canadá. Un porcentaje similar corresponde a inversiones directas. A la inversa, la dependencia comercial, financiera, tecnológica y de inversiones de Centroamérica en relación con EE.UU. sigue siendo muy alta, al punto que en el momento del embargo decretado por Washington el comercio de Nicaragua con EE.UU. era todavía de cerca del 15% de su comercio total.

En todo caso, la sustitución de la presencia económica de EE.UU., proceso que para la industria y el comercio de Nicaragua es de alto costo, ya ha comenzado, en la medida que gobiernos europeos y otros han prometido asistencia para mitigar los efectos del embargo comercial de EE.UU.

Paradójicamente, entonces, podríamos encontrarnos en una situación en que los principales actores económicos de EE.UU. no se encontrarían en una posición claramente intervencionista, mientras que en el gobierno habría por lo menos algunos elementos que considerarían seriamente la opción. Ello representa un cambio de relación con los moldes tradicionales y esperados, en el sentido de que los gobiernos responden directamente a los intereses de las empresas y éstas "siguen la bandera", posición ortodoxa asumida como dogma en muchos círculos políticos e intelectuales de América Latina y compartida por elementos conservadores norteamericanos de la "vieja guardia". Este cambio de las empresas hacia posiciones más sofisticadas y calculadas de riesgo político y económico debe mirarse en conjunto con otros elementos de la situación internacional centroamericana.

— Primero, la revolución interna no significa la desvinculación de los mercados internacionales, dominados por las economías de los países altamente industrializados;

— Segundo, la URSS no tiene los recursos y aparentemente tampoco la intención de sostener económicamente otro

país pobre y endeudado del Tercer Mundo como es Nicaragua, a pesar de la orientación prosoviética de la diplomacia sandinista y del carácter socialista de la revolución interna.

Por cierto, la URSS tiene interés en apoyar al gobierno sandinista y vería con buenos ojos el acceso a una cuota de poder o el triunfo de la revolución salvadoreña. Ello reforzaría la posición regional soviética no sólo en el Caribe, sino también en el Pacífico, por ejemplo proporcionando a la Armada soviética puntos de recalada que complementan útilmente su posición estratégica global. Otros beneficios serían esencialmente políticos, como el debilitamiento de la posición de EE.UU. en un área de influencia tradicional y el fortalecimiento correlativo del sistema socialista encabezado por Moscú, tanto en términos de influencia como de prestigio.

No obstante, estos beneficios no podrían justificarse a cualquier costo, como sería la extensión de un "cheque en blanco" al gobierno de Nicaragua para apoyarlo en medio de la crisis o la provisión de apoyo militar masivo, confrontando directamente una política de Washington en un nivel de amenaza estratégica regional.

II

EUROPA OCCIDENTAL Y CENTROAMERICA

Podemos ahora pasar a otro aspecto de la crisis centroamericana: el rol de Europa occidental.

Para los gobiernos de Europa occidental el problema centroamericano ha sido un factor de irritación en sus relaciones con EE.UU.: Washington tiende a exigir solidaridad con sus posiciones en nombre de la alianza atlántica, pero los gobiernos por lo general piensan que Centroamérica no es el lugar más apropiado para manifestar la cohesión de la OTAN. En cambio, son sensibles a las demandas de los

actores políticos identificados con los movimientos revolucionarios del Tercer Mundo, que ven en la revolución sandinista y/o en la guerrilla salvadoreña dos casos de insurrección contra oligarquías locales aliadas con una potencia hegemónica.

Según Wolf Grabendorff, los gobiernos europeos y EE.UU. podrían concordar en los siguientes objetivos y puntos básicos sobre la subregión:

- la inestabilidad centroamericana debida a violencia interestatal o interna debe ser eliminada.
- se requiere apoyar el desarrollo de economías de mercado con el fin de lograr altos niveles de cooperación económica.
- es necesario promover el desarrollo económico y la justicia social mediante programas de ayuda bilateral y multilateral.

En torno a estos puntos seguramente habrá un consenso amplio y fácil, pero la elección de instrumentos y estrategias para alcanzar los objetivos y la fijación de prioridades de acción es materia de divisiones frecuentes, algunas de ellas profundas. Además, el tercer punto debe estimarse básicamente superado dada la fase actual por la que atraviesa el proceso nicaragüense, donde una economía de mercado no parece constituir un objetivo realista.

Es preciso recordar también que la presencia europea se ha diversificado notablemente, con lo que cualquier intento de uniformación de estrategias y métodos choca con la realidad de múltiples actores, cada uno dotado de márgenes significativos de autonomía social, política y económica. Es el caso, sobre todo, de los partidos políticos (y, en el caso alemán, de las fundaciones correspondientes), de los sindicatos, de las iglesias e instituciones de asistencia humanitaria, y de otros grupos diversos que han tenido interés en Centroamérica por largo tiempo o que han entrado en escena estimulados por la crisis.

A juicio de Grabendorff, la perspectiva política interna e internacional de Europa occidental puede contribuir a corregir la percepción de seguridad nacional prevaleciente en Washington y así evitar la "sobrerreacción" a los eventos. En efecto, EE.UU. ha carecido hasta ahora de experiencias que preparen al sistema político para negociar y transigir con fuerzas políticas y concepciones distintas a las norteamericanas. En EE.UU. nunca ha habido un reto importante de un movimiento político de la izquierda al sistema político. Fuera del país, EE.UU. no ha tenido que convivir con vecinos inmediatos con sistemas políticos y económicos completamente diferentes y opuestos. En todo esto, los europeos occidentales tienen una rica experiencia, y han aceptado la necesidad (más que la virtud, podría decirse) de la moderación en el trato con otros sistemas, con un resultado positivo en términos de estabilidad política. En este sentido, la influencia moderadora de Europa occidental podría ayudar a disminuir la probabilidad de enfrentamientos radicales e irreversibles en la subregión.

Más allá de estas generalizaciones, sin embargo, debemos prestar atención a los matices nacionales e ideológicos en las políticas europeas hacia Centroamérica, donde podemos advertir los siguientes enfoques fundamentales:

Primero. De parte de Alemania Federal y en mayor medida el Reino Unido se advierte menos disposición oficial que en otros Estados principales a cuestionar el rol histórico y la política actual de EE.UU. en el área.

Esta política obedece a la condición de aliados claves en el sistema atlántico, que para ambos Estados es determinante en sus políticas exteriores. Influye en el mismo sentido el alineamiento político interno en esos países, ya que hay grandes coincidencias internacionales entre el gobierno de la Sra. Thatcher y la administración Reagan y coincidencias sustanciales, aunque menos profundas, entre la actual coalición gobernante de Bonn y la Casa Blanca.

Con todo, en el caso alemán hay base para el desarrollo de una política propia. Primero la afinidad político-partidista entre los gobiernos del Canciller Köhl y del Presidente Duarte es un importante factor de acercamiento bilateral, que se manifestó en forma muy clara con ocasión de la visita de Duarte a Alemania en julio de 1984.

Segundo, la gran importancia económica de la República Federal Alemana le otorga un potencial de primera magnitud para la cooperación económica bilateral, así como un rol determinante para el diálogo multilateral a través de la Comunidad Europea. La República Federal Alemana absorbe alrededor del 10% de las exportaciones centroamericanas, manteniendo con la subregión un saldo comercial negativo que es una significativa fuente de recursos en moneda dura. Tercero, en el plano diplomático, como ha señalado Alois Mertes, "no es un secreto que el Ministro de Relaciones Exteriores de la República Federal Alemana, Hans Dietrich Genscher, tomó la iniciativa para la Conferencia de San José celebrada a fines de septiembre de 1984 con participación de los cancilleres de la C.E.E., de Centroamérica, del Grupo Contadora, España y Portugal". En este evento se logró una importante reafirmación de la política de negociación pacífica de las diferencias regionales y se establecieron las bases para un diálogo regular entre las dos regiones. Justificando un rol europeo vigoroso, dijo Genscher en el Bundestag a su regreso de la reunión que "si somos muy indecisos en nuestro compromiso político y económico, estaremos abandonando los pueblos de la región a una creciente desestabilización... enfrentamos el peligro de que Centroamérica se convierta en la arena de un conflicto Este-Oeste intensificado. Sabemos que los EE.UU. de América concuerdan con nosotros en esta apreciación".

Cabe agregar que en el caso alemán juega un papel la división política entre la República Federal Alemana y la República Democrática Alemana. La considerable presen-

cia de la República Democrática Alemana en Nicaragua y el compromiso anunciado por el Primer Ministro Stoph en reunión del COMECON celebrada en La Habana en octubre de 1984 en el sentido de solidarizar con Managua, han contribuido decisivamente al enfriamiento de la relación bilateral.

La política centroamericana de España ha sido crítica de EE.UU.

Primero, sostiene el gobierno español, EE.UU. no puede reclamar un monopolio de representación de la causa occidental en Centroamérica. En la medida que para la defensa de esta causa se empleen métodos de poder ilegales, acciones clandestinas, etc., de hecho se están socavando los ideales de la forma de vida occidental.

Segundo, la asignación de recursos militares para la acción en Centroamérica podría afectar la seguridad europea si por ello se descuida la propia Europa u otras zonas críticas, como el Golfo Pérsico.

Tercero, en cuanto a las consecuencias de una intervención militar, ella sería inconveniente para los intereses europeos, que no podrían promoverse en un ambiente latinoamericano mucho más profundamente radicalizado que en la época de la crisis de las islas Malvinas. La reacción continental antiamericana se volvería en alguna medida antioccidental, afectando la estabilidad de Estados importantes para Europa, como son México, Colombia y Panamá. En Europa, una intervención favorecería las posiciones y los movimientos antinorteamericanos, neutralistas y pacifistas, al punto que podría afectar la estabilidad de la OTAN y liquidar la causa de participación española en la organización defensiva.

Para el canciller Fernando Morán, estos intereses justifican sobradamente las acciones europeas desde la perspectiva que estamos comentando.

En el plano nacional, la transición española a la democracia aparece como un elemento clave en su política

externa. Si bien no se trata de "exportar el modelo" de transición, la diplomacia española presenta la transición como símbolo de reafirmación de una identificación que, a diferencia de la herencia hispánica durante el régimen autoritario, enfatiza la proyección peninsular hacia el futuro. Este ha sido el tema básico que ha proyectado el Rey Juan Carlos en su diplomacia personal, que lo ha llevado a toda América con excepción de Chile, Cuba, Nicaragua y Paraguay.

En un nivel menos abstracto y simbólico, la transición ha dado lugar a interacciones más intensas y fluidas, que han servido para comenzar a romper la alienación y antioccidentalismo de las izquierdas latinoamericanas y para reafirmar la vinculación de los sectores democráticos latinoamericanos en general con España. A este nivel, la figura clave ha sido sin duda el Presidente del Gobierno, Felipe González, quien ha participado activamente en reuniones latinoamericanas donde ha estado presente el tema centroamericano. Entre los contactos latinoamericanos de España se cuenta, por cierto, Cuba, lo que no deja de dar a Madrid una capacidad de diálogo especialmente interesante.

Pero la política española en el área también ha sido pragmática y realista. Tanto, la conciencia de sus propias limitaciones como el deseo de no exacerbar las diferencias y "malos entendidos" transatlánticos en un momento tan delicado como el actual, han limitado la crítica abierta a las acciones más escandalosas (como el minado de los puertos nicaragüenses a comienzos de 1984), que también fueron ampliamente criticadas en los EE.UU. Con todo, según Morán, "los europeos no podrán dejar de notar que su apoyo real al enfoque general de los EE.UU. ha sido muy escaso y, sobre todo, carente de entusiasmo".

Al mismo tiempo, el rechazo a una solución militar es enfático, por cuanto no respondería a las causas de fondo de la crisis, eliminaría las perspectivas de acercamiento

dentro de los Estados y entre éstos, y radicalizaría las posiciones de la izquierda centroamericana moderada.

Cabe señalar que el canciller Morán piensa que las posiciones extremas representan una minoría dentro del gobierno sandinista encabezado por el Presidente Daniel Ortega, y que los rebeldes salvadoreños podrían aceptar un arreglo político aún sin participación en el poder. Los acontecimientos desde 1984 no parecen darle la razón. En todo caso, para el ex canciller la opción militar favorece a la "línea dura" centroamericana.

La visión socialdemócrata-socialista del Grupo Contadora es particularmente positiva, aunque no deja de ser realista. El debilitamiento y la "deslegitimación" del enfoque de orientación militar se reconoce como una contribución importante del Grupo. Un segundo aspecto positivo, que según Morán impresionó favorablemente a los ministros europeos en la reunión de San José, es la creación de una disposición a realizar negociaciones entre los propios centroamericanos, lo que deja abiertas las puertas a una solución regional.

No obstante, en la visión socialista se percibe, como expresa Morán, que "si bien el proceso de Contadora puede resolver muchos de los problemas de seguridad que efectivamente presenta la crisis, no tiene nada que decir frente al deseo de recobrar la iniciativa política y militar que está en la base del análisis del gobierno de Reagan. Por tanto, en la medida que el foco y los objetivos de la política norteamericana hacia la región no cambien, será muy difícil para Contadora llevar la paz a la región sin el apoyo de los EE.UU."

En el caso francés, la diplomacia independiente hacia Centroamérica y la crítica del enfoque norteamericano obedecen tanto a la orientación política del gobierno del Presidente F. Mitterrand como a la tradición internacional de la V República, instaurada por Charles de Gaulle, en el sentido de procurar para Francia un rol político nacional

propio, autónomo y aún disidente frente a EE.UU. La declaración conjunta franco-mexicana de 1981 sobre la situación salvadoreña, donde se sostuvo que no podría haber paz sin considerar el rol político de la guerrilla, constituyó una acción importante en esta línea.

Otros gobiernos, como el sueco, se interesan en la crisis centroamericana en una perspectiva de promoción de vinculaciones con focos de desarrollo de alternativas políticas en el Tercer Mundo. Estas políticas representan, desde luego, opciones viables en el marco de un sistema que ha dejado de ser estrictamente bipolar, aunque su gravitación en el desarrollo de las políticas centroamericanas todavía está por verse.

Todo lo anterior sugiere que, a diferencia de crisis del pasado, Europa occidental ha llegado a constituir un factor significativo en la política internacional de la región, cuyas acciones ya no siguen automáticamente el liderato de EE.UU. No obstante, no es posible hablar de Europa como actor unitario, salvo de manera parcial y en alguna medida superficial como resulta evidente a partir del análisis que se ha intentado, es necesario distinguir posiciones y enfoques nacionales, así como trascender el nivel estatal para considerar también el transnacional. Sin duda, en este terreno aún podríamos ahondar mucho más.

III

AMERICA LATINA Y LA CRISIS

El análisis de las perspectivas latinoamericanas se circunscribe en esta exposición al Grupo Contadora, tanto por razones de tiempo como por el apoyo generalizado de las propuestas del Grupo entre los Estados de la región.

Resulta interesante, en todo caso, constatar la variedad de enfoques y motivaciones de los Estados del Grupo Contadora en su línea diplomática frente a la crisis.

En su reciente artículo "Contadora: el Proceso de Paz en Colombia y Centroamérica" el profesor Fernando Cepeda Ulloa vincula la participación colombiana en el Grupo con la política de paz interna. Para entender esta vinculación es necesario tener presente que la violencia es el problema endémico del sistema político colombiano, y es preciso recordar que desde 1978, durante la administración del Presidente J. César Turbay, con la famosa toma de la Embajada dominicana, el conflicto guerrillero de Colombia adquirió visibilidad mundial. Por otra parte, es necesario señalar que en el proceso y la evolución política de Colombia la alternación de fases violentas y pacíficas y el tránsito entre una y otra estrategia por parte de un mismo acto no excede los márgenes de lo posible y aceptable para el sistema.

Durante la administración de Turbay se abrió el actual proceso de reconciliación con los alzados en armas, en un momento que se habían estrechado los contactos de la guerrilla con Cuba y Nicaragua y la situación del Caribe y Centroamérica se tornaba explosiva. A juicio del profesor Cepeda, era indispensable encarar ambos problemas considerando su interdependencia, entendiendo la coyuntura internacional, la correlación de fuerzas entre las superpotencias y sus intereses en la región, incluyendo la propia Colombia.

Los signos iniciales para la iniciativa de paz no fueron auspiciosos, por cuanto la administración Carter en su último año se inclinó más hacia la solución militar. El apoyo de Colombia a la revolución sandinista no había impedido a Managua activar viejas aspiraciones territoriales respecto a Colombia. Tercero, el gobierno colombiano se opuso a la aspiración cubana a lograr un asiento en el Consejo de Seguridad de la NU, lo que a juicio de algunos había intensificado el compromiso de ayuda revolucionaria a la guerrilla. A su vez, esta estrategia cubana habría fortalecido al equipo de "línea dura" de Alexander Haig en cuanto al

rol subversivo soviético-cubano en América Latina, que de ningún modo se limitaba a socavar a las dictaduras, comprometiendo en cambio a una democracia de primera línea como Colombia.

A pesar de estas circunstancias poco propicias, la política de paz interna y la política exterior se sincronizaron desde el cambio de gobierno. No se podía promover la reconciliación interna sobre la base de la amnistía, mientras la política externa no se alejase de la posición norteamericana en Centroamérica, que era diametralmente opuesta a la cubana, nicaragüense y soviética, con adhesión de la guerrilla colombiana. Era incompatible una política de paz en el interior con una política de apoyo a la confrontación externa, confrontación que convertía en enemigos de Colombia a los revolucionarios centroamericanos, que debían considerarse potenciales enemigos de cuidado, ya que disponían de la capacidad de dar lucha dentro del propio país mediante la guerrilla.

Rodeado de una popularidad sin precedentes, Belisario Betancur puso en marcha una estrategia de paz que incluyó una amnistía amplia y generosa, un programa de apertura democrática centrada en la modernización del sistema partidista y electoral, y el mantenimiento de un estilo de gobierno nacional, ampliando el sistema de Frente Nacional que venía operando "de facto" después de su término oficial en la década pasada.

Frente a las posiciones internacionales de la izquierda, incluyendo la guerrilla, se desarrolló una política marcadamente pragmática, que Cepeda ha denominado de "mexicanización" de la política exterior. Sencillamente se dio un giro hacia la izquierda, cooptando y al mismo tiempo desarmando a la izquierda, al acercarse al gobierno las fuentes mismas de apoyo externo de la guerrilla.

El ingreso al movimiento no alineado y el mejoramiento espectacular de las relaciones con Cuba (en momentos que Fidel Castro presidía la agrupación no alineada) sin resta-

blecer relaciones diplomáticas con ese país, han sido elementos claves de esa estrategia. En el mismo sentido se buscó aprovechar el prestigio internacional de Gabriel García Márquez, de quien Cepeda, tal vez exagerando algo, dice que llegó a constituir un "canciller ad hoc" para Centroamérica, al tiempo que abogaba por la reconciliación política en el país.

El cambio radical en la política exterior colombiana hacia Centroamérica se manifestó en la reunión celebrada en la isla panameña de Contadora los días 8 y 9 de enero de 1983, donde los representantes de México, Venezuela, Panamá y Colombia acordaron hacer "un llamado para que se reduzcan las tensiones en el área por medio del diálogo y la negociación, reiterando la necesidad de poner en práctica un sistema de convivencia pacífica".

Ya se había insinuado la nueva orientación en el mes de diciembre anterior, cuando se promulgaba una ley de amnistía y se dictaban otras normas tendientes al restablecimiento de la paz, que en opinión del profesor Cepeda han sido las más generosas de la historia del país y seguramente del mundo.

Al mismo tiempo, el presidente Betancur, en un discurso oficial durante la visita del presidente Reagan, discrepaba claramente de la política norteamericana al señalar que "la paz no se logra ni con presiones ni con aislamientos, sino con ayuda indiscriminada y con diálogo amplio", y al denunciar que América Central y el Caribe amenazaban convertirse en "campo de duelo de combatientes forasteros".

Los efectos buscados por Colombia a través de la iniciativa de Contadora pueden resumirse en los siguientes puntos:

- 1) Betancur procuraba fortalecer su imagen internacional de pacificador, con el fin de aumentar su prestigio interno y de legitimar el proceso de paz en Colombia.
- 2) Los auxiliares de la guerrilla colombiana tanto en Cuba

como en Nicaragua suspenderían sus interferencias en el sistema político colombiano, cooperando al proceso de paz. Un ejemplo de esta actitud serían las comunicaciones de Fidel Castro y Daniel Ortega a los secuestradores de Jaime Betancur, hermano del presidente, que habrían sido antecedentes definitivos para su liberación, y demostrativas de la influencia cubana y nicaragüense en la guerrilla.

3) Los guerrilleros percibirían que la nueva política podría evitar la derrota de la revolución de Nicaragua, configurando un nuevo panorama político que juzgarían más propicio para los propósitos de la izquierda.

Ya hemos dicho anteriormente que, más allá de la retórica del proceso de paz, se trata realmente de desarticular y debilitar a la guerrilla mediante la ruptura de su conexión internacional. Por lo tanto, como cuarto objetivo podemos señalar que se trató de bloquear la "centroamericanización" del conflicto colombiano. El gobierno entendió que luchar por la paz en Centroamérica implica evitar el desbordamiento ineludible del conflicto hacia Colombia. La imagen de un "dominó" en dirección a Colombia ejerció al parecer una influencia poderosa en el ánimo de los actores oficiales.

En el caso mexicano, la línea del gobierno se inscribe claramente en la tradición de disenso en relación con la política regional de EE.UU. Como ha demostrado Mario Ojeda, las relaciones bilaterales México-EE.UU. están gobernadas por un consenso implícito referente al derecho mexicano de manifestar discrepancias a Washington sobre puntos esenciales para México, e importantes aunque no fundamentales para EE.UU. Por ejemplo, EE.UU. tolera y aún respeta la posición disidente de México en torno al tema cubano, pero sólo en cuanto no esté comprometido un interés vital para Washington. Así, México ha podido mantener relaciones diplomáticas con Cuba, pero en la crisis de los cohetes en Cuba (1962) debió unirse a la posición norteamericana, y con ocasión de la "cumbre económica"

de Cancún, debió aceptar el veto de EE.UU. bloqueando la participación de Cuba en la reunión.

El problema de la crisis centroamericana en este contexto es que la definición de la administración Reagan del asunto como un enfrentamiento de la Guerra Fría tiende a dejar la discrepancia mexicana sobre el conflicto en el borde de lo inaceptable para Washington. Esto explica la tensión bilateral que una y otra vez ha generado Centroamérica en las relaciones bilaterales.

Una segunda motivación mexicana dice relación con el sistema político y la tradición revolucionaria. El progresivo agotamiento de la legitimidad revolucionaria del sistema mexicano ya es un hecho, frente al cual los actores políticos oficiales muestran una limitada capacidad de reacción. El análisis de esta crisis política, que es fundamentalmente de participación en el proceso político y de distribución del producto de la actividad económica, excede el objetivo de esta exposición. Pero es una crisis que exige respuestas, y la política exterior ha demostrado constituir una vía idónea para la preservación del "mito" revolucionario, que no exige al partido oficial la realización de acciones participativas y redistributivas, de exigencias difíciles de dimensionar. De este modo, una política de apertura a fuerzas latinoamericanas que promueven la transformación revolucionaria de sus respectivos países tiene una especial racionalidad para el sistema político, manteniendo el "mito revolucionario" y contribuyendo a la estabilidad del sistema político.

En tercer lugar, sin embargo, la sutil política de contención, ya visualizada en el caso colombiano, está también presente en México. A través de la cooperación de los movimientos revolucionarios —en lo que los mexicanos son maestros— se espera obtener mejores frutos que a través de la confrontación, que además de ser dudoso éxito para México, violaría el principio de legitimidad interna. La imagen de una Centroamérica en guerra y profundamente polarizada no puede dejar de ser inquietante para el gobierno

del Presidente De la Madrid, ya que involucrará necesariamente a México en la medida que se acerque a las fronteras del país y empuje hacia el norte a oleadas de refugiados políticos cuyas acciones futuras serían imprevisibles, difíciles de controlar y desestabilizadoras.

En el caso venezolano, la participación de Contadora tiene motivaciones variadas. La política exterior venezolana ha evolucionado hacia posiciones más autónomas sólo en la última década, con alguna antelación en todo caso a la colombiana. Bajo la administración de Carlos A. Pérez, la política exterior se orientó a aumentar el margen de autonomía frente a EE.UU. Entre las iniciativas dirigidas a ese fin, se procuró coordinar la diplomacia con la de México, actuando en conjunto en foros interamericanos y latinoamericanos, por ejemplo, en la creación y puesta en marcha de SELA. En segundo lugar, se buscó proyectar un rol conjunto de desarrollo y cooperación hacia Centroamérica y el Caribe mediante el Acuerdo de San José, mediante el cual ambos países proveen petróleo a los importadores del área en condiciones especialmente favorables, que no es necesario detallar aquí, pero que habilitan a los dos Estados a desarrollar activamente las relaciones económicas y al mismo tiempo a situarse en el centro del escenario diplomático como potencias intermedias capaces de desempeñar roles constructivos que antes nadie jugaba o que en cualquier caso se pensaba que debían recaer en EE.UU.

Una segunda motivación venezolana ha sido de carácter pragmático. Interesado en promover la estabilidad centroamericana, el gobierno de Caracas concluyó desde fines de la década pasada que la coalición gobernante en El Salvador desde 1979 y el gobierno demócratacristiano actual dan esperanzas de una solución moderada a la crisis. Igualmente, un apoyo a la causa sandinista aparecía como la estrategia apropiada para prevenir una radicalización de las políticas de Managua, de modo de no llevar al sandinismo a

una posición internacional extrema, contraria a la orientación moderada de la diplomacia venezolana.

Las motivaciones venezolanas también han tenido carácter ideológico y personal. En el caso del último gobierno del COPEI (administración del presidente Luis Herrera Campins) la afinidad ideológica entre el partido gobernante y la DC salvadoreña condujo a un estrechamiento de relaciones, el que también se explica por la amistad entre J.N. Duarte y los elementos dirigentes del COPEI. Como cabía esperar, este apoyo suscitó acusaciones en el sentido de que las políticas de Caracas no eran independientes sino que obedecían a los puntos de vista de Washington.

Por último, la participación de Panamá es explicable fundamentalmente por el éxito panameño en la conducción de una larga y difícil negociación con EE.UU., como fue la negociación en torno al nuevo tratado sobre el Canal de Panamá. Este éxito dio a la diplomacia panameña un prestigio que ha servido para suplir en parte su carencia relativa de bases de poder nacional, permitiendo la participación de este Estado en una iniciativa de potencias regionales medianas como son los demás integrantes del Grupo. Obviamente en el caso panameño también juega un papel importante la situación geográfica del país, vecino directo del área en conflicto, lo que le da un interés especial en su desarrollo y eventual desenlace.

Estas motivaciones e intereses están sujetos, por cierto, a variaciones que dependen del curso de los acontecimientos y de la coyuntura política de cada país. Así, en el caso mexicano hay una moderación relativa entre los gobiernos de los Presidentes López Portillo y De la Madrid, que puede atribuirse en parte al estilo del actual gobernante; el cambio también se debe a la necesidad de una recomposición de las relaciones EE.UU. en el contexto de la crisis financiera, que se ha vivido desde 1982.

Las conversaciones Shlaudeman-Tinoco, celebradas en sucesivas reuniones en Manzanillo, México, las que se con-

certaron con participación del mandatario mexicano, han sido fruto de este enfoque moderado del Presidente De la Madrid.

La historia de las negociaciones en el seno del Grupo Contadora ha sido larga y compleja. Por momentos se ha pensado que el Grupo tenía la clave para la pacificación de Centroamérica, sólo para descubrir después que la crisis se había profundizado, quedando las esperanzas de un arreglo efectivo en el papel.

En el primer año de funcionamiento del Grupo se logró establecer un sistema de trabajo consistente en tres grupos (de seguridad, político y económico-social); producto de esta etapa fue un programa de 21 puntos para garantizar la paz, la seguridad y la estabilidad de la región. Este plan comprendía la congelación de las importaciones de armas y del tamaño de los ejércitos, la reducción del número de asesores militares extranjeros y un pacto de no agresión que prohibía la utilización de los territorios nacionales para atacar a otros países.

El plan fue apoyado en principio por los Estados centroamericanos y el propio gobierno de EE.UU. admitió que constituía la mejor base de solución de la crisis. Pero en definitiva los 21 puntos no se convirtieron en tratado porque Nicaragua exigió ciertas modificaciones que a juicio de El Salvador, Honduras y Costa Rica dejaban intacta la superioridad militar de Managua, mientras EE.UU. debía desalojar sus posiciones en Centroamérica.

Hacia abril de 1984, según la apreciación de la investigadora Esperanza Durán, "parecía dudoso el éxito de Contadora e incluso su propia existencia". No obstante, a mediados de año los cancilleres dieron un paso adicional al aprobar el Acta Revisada de Contadora, proyecto de tratado internacional comprensivo que es el intento más completo de superación de la crisis hasta ahora realizado. Pero el Acta Revisada no ha sido suscrita por los Estados involu-

crados, a pesar de la oferta del gobierno sandinista de hacerlo por su parte sin modificaciones.

Las objeciones fundamentales de parte de Costa Rica, Honduras y El Salvador se refieren al control de armas y fuerzas militares y a los procedimientos de verificación de los acuerdos en materia de seguridad. En el primer aspecto, el Acta estipula (19) que las partes no introducirán nuevos sistemas de armas que modifiquen cualitativa y cuantitativamente los inventarios actuales de material bélico; otra disposición (21) obligaría a las partes a remitir a la Comisión de Verificación y Control sus inventarios actuales de armas, instalaciones y efectivos. Una vez entregado el respectivo inventario, las partes suspenderían toda adquisición de equipo bélico, moratoria que se mantendría hasta que se acuerden límites en una segunda etapa, destinada a determinar niveles máximos de aviones de combate, helicópteros, tanques y vehículos blindados, piezas de artillería, cohetes y sus medios de lanzamiento y naves de guerra.

Para la implementación de estas disposiciones, se contempla una Comisión de Verificación y Control compuesta por:

- a) cuatro miembros representantes de Estados de reconocida imparcialidad y con interés genuino de contribuir a la solución de la crisis centroamericana, propuestos por el Grupo Contadora y aceptado por las partes;
- b) un representante del Secretariado General de la OEA y uno del Secretariado de la NU y
- c) un Secretario Ejecutivo.

A juicio de los Estados nombrados, las disposiciones citadas no resguardan suficientemente sus intereses. A la fecha de la moratoria, Nicaragua estaría en ventaja militar y ésta se mantendría mientras no se alcance un consenso sobre limitación de armas, lo que al parecer los vecinos de Nicaragua estiman muy difícil.

Esto en cuanto al primer punto. En cuanto al segundo, se piensa que la Comisión podría ser inefectiva.

En ambos casos, se trata por cierto de un problema de falta de confianza, el que sin lugar a dudas se ve acrecentado en la medida que subsisten focos y situaciones de tensión que desembocan en incidentes bilaterales, como los recientemente ocurridos entre Nicaragua y Honduras y Nicaragua y Costa Rica. En ambos casos se ha tratado de situaciones parecidas, ya que Nicaragua ha acusado a los Estados vecinos de permitir y amparar acciones de las fuerzas antigubernamentales, mientras Honduras y Costa Rica han hecho cargos de violación de sus territorios por fuerzas del Ejército Sandinista. Las acusaciones de Costa Rica están siendo investigadas a petición de ese país por una comisión de la OEA.

La situación de "impasse" política en torno a un acuerdo de paz se mantiene hasta ahora, contribuyendo a renovar las dudas, tanto dentro como fuera del escenario de conflicto, en torno a la aptitud del proceso de Contadora para producir un auténtico consenso entre las partes.

Como ocurre en este tipo de procesos, cada parte subordina sus posiciones de negociación a consideraciones y cálculos de poder.

Estados Unidos y sus aliados centroamericanos aceptarán un arreglo político en la medida que vean en él perspectivas de fortalecimiento de su seguridad, lo que hoy significa que accederán a un acuerdo en cuanto implique un retroceso sustancial en las posiciones de Nicaragua.

Pero el gobierno de Nicaragua a su vez considera viable un acuerdo sólo en la medida que a través de él se divise una perspectiva de real consolidación y legitimación de sus propias posiciones.

El Acta Revisada de Contadora aparentemente satisfizo este interés nicaragüense, y por ello el gobierno de Managua se allanó a la firma en septiembre de 1984.

En cambio, EE.UU., a pesar de diversas expresiones de

apoyo a Contadora, no parece confiar realmente en el proceso. Más bien, la estrategia del gobierno de Ronald Reagan procura alterar la correlación local de fuerzas antes de buscar un acuerdo de fondo. Para ello recurre al apoyo en gran escala a El Salvador y Honduras y a la hostilización constante del gobierno sandinista por la vía de los rebeldes y de las demostraciones de fuerza. Hasta ahora, estas alternativas se ven como menos costosas que una intervención militar "a fondo".

Al mismo tiempo, EE.UU. mantiene cierta actividad diplomática, sea bilateral —conversaciones de Manzanillo—, sea con el Grupo de Contadora. Al decir de F. Cepeda, "la verdad es que los dos caminos se exploran y trabajan al mismo tiempo. Respaldo a Contadora (que es la negociación) y auspiciar a los "contras" (que es la búsqueda de la victoria). Ahí reside buena parte de la ambigüedad que ha caracterizado el tratamiento de la cuestión centroamericana. Esa ambigüedad es común a la posición de EE.UU., a la de Nicaragua y la de Cuba", por cuanto estos dos países también alternan o combinan la negociación con el uso de la fuerza.

Por otra parte, Contadora se ha convertido de algún modo en un cómodo lugar común, donde no falta un elemento de escapismo; es, para citar una vez más a Cepeda, "la coartada que le permite a unos moderar antiguas posiciones de enfrentamiento con EE.UU., a otros apaciguar las exigencias de sectores domésticos, a algunos asumir posiciones sin mayores riesgos y a todos la sensación de que están apasionadamente comprometidos con la paz en Centroamérica. (Pero) ... la primera falta ... en esta materia corre por cuenta de los centroamericanos. No hay sustituto para una paz buscada y negociada por los propios centroamericanos. Contadora no puede ir más allá de lo que pretenda la voluntad de paz de los centroamericanos".

Lamentablemente las perspectivas de paz dentro de cada país no se presentan promisorias. Tal como ocurre en

las negociaciones internacionales, las partes subordinan sus posiciones frente al diálogo a consideraciones de poder. De este modo, no puede haber verdadera reconciliación nacional y se mantiene en cada país la raíz de los conflictos civiles salvadoreño y nicaragüense.

No tenemos el tiempo para entrar a un análisis profundo de la situación interna de Nicaragua; pero está claro que el actual régimen de Managua tiene poco parecido con la amplia coalición antisomocista del primer año de la revolución. Los sectores moderados democráticos han sido efectivamente purgados del poder, que es controlado hoy por una dirigencia que, más allá de diferencias históricas sobre estrategia revolucionaria, coincide en el interés en desarrollar un sistema de control autoritario del país. Es cierto que Nicaragua no es Cuba. Persisten elementos de pluralismo social y político, aunque los sectores no sandinistas ven fuertemente asediadas sus posiciones. Tampoco hay todavía y a pesar de todo una ruptura radical y definitiva con EE.UU., como ya se ha visto, ni un distanciamiento y animosidad con todo el resto de América Latina. Pero aún así es posible afirmar que el grado de ruptura interna es tan profundo y el control tan comprensivo que la situación ha pasado más allá del rango de opciones que podría perfilar hacia el futuro próximo una evolución democrática apoyada por un consenso amplio.

La política exterior sandinista lamentablemente refuerza este cuadro de polarización. Como ha demostrado Arturo Cruz Segueira, un observador altamente calificado, cuyas convicciones antisomocistas están fuera de discusión, la diplomacia se ha caracterizado por una amplia gama de posiciones de apoyo a la URSS. Esto sucede aún en materias alejadas del interés práctico nicaragüense, pero que han servido a decenas de Estados del Tercer Mundo para reafirmar posiciones de principios y un auténtico no alineamiento.

Me refiero a asuntos de Kampuchea, Afganistán y el establecimiento de relaciones con la República Popular Chi-

na, que fue insistentemente pedido por los sectores moderados en el Consejo de Estado pero bloqueado por el FSLN. En cambio se decidió mantener vínculos con Taiwán, el antiguo aliado de Somoza.

Obviamente, una política externa de estas características, a pesar de la profesión de fe de no alineamiento, es incompatible con la generación de un amplio consenso nacional. La asistencia de uno de los estados de historial represivo más tristemente célebre, como es la República Democrática Alemana, en la estructuración de un sistema de seguridad del estado es también un signo ominoso. El propio Felipe González, que no puede ser tachado de reaccionario, ha señalado recientemente que para la promoción de la paz se necesita un mayor compromiso con la apertura y el pluralismo, que el dirigente español obviamente echa de menos en el gobierno sandinista.

CONCLUSIONES

A seis años de la caída de Somoza y de la toma del poder por la junta cívico-militar salvadoreña, resulta difícil presentar conclusiones, para no decir predicciones, sobre una crisis en pleno desarrollo.

En este momento, las perspectivas de un arreglo político son muy escasas.

En El Salvador, el gobierno, con el apoyo de EE.UU., ha demostrado disposición al diálogo, pero por ninguna de las partes se divisan bases para un arreglo. La situación militar todavía no es muy clara. Si el gobierno lograra ganar terreno (y cuenta para ello con apoyo de EE.UU., ya que el gobierno de Reagan hoy no tiene problemas con el Congreso respecto de este país) podría debilitar la guerrilla al punto de que algunos elementos políticos de oposición juzgasen más ventajosa una participación parcial en los asuntos políticos que su virtual eliminación del sistema. Esto por

ahora es sólo una especulación, y además involucraría una división de la oposición. Si por el contrario la guerrilla llegara a volcar a su favor la situación militar, podría volver a exigir coparticipación o aún ir a una renovación de la "ofensiva final". Esto también es especulativo, y podría empujar a EE.UU. a una línea de intervención, que en este caso sería presentada como asistencia a un gobierno amigo amenazado por una insurgencia con apoyo externo.

En Nicaragua la reposición de fondos públicos de EE.UU. a la insurgencia ha radicalizado las posiciones de las partes. Daniel Ortega ha respondido con el anuncio del posible regreso de unos asesores militares cubanos que habían terminado sus misiones en el país, y con la renovación de su interés en aviones de combate Mig de un modelo avanzado. De este modo, se daría un paso hacia el tipo de situación que podría mover a Washington a reforzar la opción intervencionista, que sería más probable en la medida que no fuese de largo alcance, sino selectiva.

Segundo, las relaciones entre Nicaragua y sus vecinos centroamericanos han entrado en una fase de mayor tensión, producto de la lucha entre el gobierno sandinista y los rebeldes. Este enfrentamiento ha vuelto a plantear el riesgo de una guerra regional generalizada. Tercero, la situación interna nicaragüense, que como se ha visto está íntimamente ligada a la crisis internacional, no muestra signos de progreso, persistiendo, en cambio, los graves problemas entre el gobierno con la oposición y la Iglesia Católica, como podemos apreciar a través de las noticias.