



ABRIR VOLUMEN I

PARTE PRIMERA DE LA TESIS

LA CRISIS CENTROAMERICANA , DE 1977 A 1990.

CAPITULO I

LA INTERVENCION NORTEAMERICANA EN CENTROAMERICA

I.1.- 1981-1984, Ronald Reagan llega a la Casa Blanca.

1.1.- El día de las elecciones.

Ronald Wilson Reagan, es elegido cuadragésimo presidente de los Estados Unidos el 4 de noviembre de 1980. Desde que, en 1932, Herver Hoover perdiera las elecciones ante Franklin D. Roosevelt ningún candidato conservador había vuelto a ocupar la Casa Blanca.

El día de las elecciones, el "cruzado"¹ Ronald Reagan se vistió con una camisa de cuadros rojos para ir a depositar su papeleta a una casa vecina -su distrito, en Pacific Palisades, es un enclave residencial carente de edificios públicos que puedan servir como colegio electoral-. Después de votar, se cortó y brillantó el pelo y se hizo la manicura en la

¹ Ronald Reagan es "el primer conservador que se proclama públicamente como tal", señala el periodista norteamericano Hedrick Smith.

peluquería Drucker's, en Beverly Hills. Almorzó, un poco más tarde, atún, té helado y leche helada en compañía de sus más cercanos colaboradores políticos, Ed Meese y Mike Deaver.

"Cuando alguno de ellos comenzaba a hablar de victoria o planes estratégicos, el candidato tocaba madera y se negaba a tomar parte en el asunto, temiendo malograr sus posibilidades"².

Poco después de las cinco y media de la tarde, hora del Pacífico, cuando los colegios electorales de la Costa Este empezaban a cerrar, Reagan interrumpía su ducha ante la llamada de Jimmy Carter. Reagan recibía, en albornoz, las felicitaciones del ahora expresidente de los Estados Unidos.

"Allí, en ese preciso instante, el hijo de un vendedor de zapatos de Tampico (Illinois), el antiguo actor cuya mayor ambición había sido de joven llegar a ser locutor presentando a los Cachorros de Chicago, se transformó en la figura política más importante del mundo. Era la culminación de una odisea periodística poco ortodoxa que había comenzado quince años antes, cuando a la edad de 54 Reagan fue convencido por sus compañeros de negocios de California para que entrara en el terreno político y se presentara al cargo de gobernador. Tres veces se había presentado como candidato a la Presidencia, fallando en dos. A la

² Hedrick Smith, "Mister Reagan va a Washington", en Ronald Reagan, ¿una revolución conservadora?, op. cit., p. 183.

tercera se había convertido a la edad de 69 años, en el hombre más viejo en la Historia de los Estados Unidos situado en el umbral de ese cargo agobiante"³.

³ "Mister Reagan va a Washington", art. cit., p. 183.

1.2.- "La paz por la fuerza": consigna electoral de Ronald Reagan.

El voto del 51 % de la población, en una de las elecciones que registró un nivel más bajo de participantes desde 1948-1952, dió el triunfo a Ronald Reagan. Su voto popular fue el séptimo más bajo de las veinte votaciones presidenciales de este siglo y más de tres sobre diez de los que votaron a los republicanos en la carrera para la Presidencia declararon que el suyo fue un voto de castigo a Jimmy Carter.

"La debilidad de la política exterior estadounidense durante la época de Carter se hizo notoria en la opinión pública, lo que animó a los conservadores a reagruparse en pos de la estrella naciente de Ronald Reagan y a difundir con éxito la imagen de "gigante desamparado" para definir a los Estados Unidos durante el gobierno demócrata"⁴.

El 25 de abril de 1980, el presidente Jimmy Carter hizo público un breve comunicado informando a la nación de que una arriesgada misión de comando, enviada a Teherán para rescatar a 53 rehenes americanos, había acabado desastrosamente en algún lugar del desierto iraní.

⁴ Guerras de baja intensidad, op. cit., pp. 74-75.

La crisis de los rehenes de Irán por una parte y, por otra, la agresión del ejército soviético en Afganistán contribuirían a reforzar aquella imagen de "gigante desamparado" que tanto convenía a los republicanos hacer ver.

En 1980, la estrategia de la derecha norteamericana fue capitalizar este estado de opinión en aras de favorecer la elección de un Ronald Reagan que prometía "una nueva aurora en América" y una imagen renovada de fuerza en la escena internacional.

La victoria de Reagan significó en Wall Street una fulgurante subida en el precio de los aviones militares y del material de defensa. En el Pentágono los altos mandos militares no podían disimular su alegría: ya habían dado a conocer durante la campaña electoral su preocupación por el estado de las fuerzas armadas norteamericanas en caso de tener que entrar en combate.

¿Habría de significar este triunfo electoral de los republicanos que la opinión pública norteamericana respaldaba los presupuestos para la Defensa de la administración Reagan?

Al comienzo de los años setenta, el presupuesto de los Estados Unidos para la Defensa era rebajado por vez primera desde 1950. Exigencia de una opinión pública afectada por las consecuencias de una guerra como la de Vietnam y

reacia a cualquier incremento en los impuestos derivado del mantenimiento de intervenciones en terceros países ("síndrome de Vietnam").

En los planes presupuestarios del presidente Ford, en 1976, constaba el aumento considerable en los gastos de armamento. Los votantes optaron por apoyar las propuestas que Jimmy Carter les hacía en torno a rebajar el presupuesto del Pentágono. Jimmy Carter se convirtió así en el trigésimo noveno presidente de los Estados Unidos.

En contraste con Carter, Reagan cree que el poder militar es un requisito necesario para la paz. Habiendo servido en un submarino nuclear, Carter combinaba su visión de ingeniero en armamentos con un "celo casi religioso en cuanto a limitar la carrera de armas con Moscú a través de tratados y negociaciones"⁵.

Ronald Reagan era un eterno veterano de la Segunda Guerra Mundial -trabajó con los "Culver City Comandos" en su primera película para la Warner Brothers, "Love on the air"-. De él, aseguran numerosos amigos que "confía en la opinión de aquellos militares profesionales que creen que muchos de los más graves errores estratégicos de la nación, incluyendo Vietnam, salieron de las mentes de "analistas de sistemas"

⁵ Richard Burt, "Las armas y el hombre" en Ronald Reagan, ¿una revolución conservadora?, op. cit., p. 110.

civiles en el Pentágono y que en privado son bunkers de paisano que usurpan la actuación por derecho de los militares"⁶. También se ha reiterado en la opinión de que el Departamento de Estado ha confiado demasiado en conversaciones de desarme en las que repetidamente han sido engañados por los rusos.

Esa idea de que Moscú está engañando a la diplomacia norteamericana cada vez que se sientan a negociar sobre desarme y aquella otra de que, en el fondo, lo que la Unión Soviética desea es mantener la superioridad estratégica ha llevado a Ronald Reagan a la conclusión de que los Estados Unidos deberían hacer lo mismo.

"¿Desde cuando ha sido malo para Norteamérica ser los primeros en fuerza militar? -preguntó Reagan en un discurso ante la "Legión Americana" en agosto de 1980-. ¿Cómo puede la superioridad militar ser peligrosa?"⁷.

Richard V. Allen, asesor de Ronald Reagan para la Seguridad Nacional y, con posterioridad al triunfo electoral, primer Consejero para la Seguridad Nacional, preparó el informe titulado "Guía Estratégica" que constituyó el índice programático en materia de Defensa de la

⁶ "Las armas y el hombre", art. cit., p. 110.

⁷ Ib., p. 110.

candidatura republicana.

Entre los principios que contenía esta "Guía Estratégica" para el modelado de la política defensiva americana podían destacarse:

- Los Estados Unidos deberían estudiar la posibilidad de defenderse de un ataque nuclear invirtiendo fuertemente en defensa civil y revitalizando un programa para construir misiles antibalísticos. "Los Estados Unidos no aceptan la inhibición permanente del derecho a proteger a sus ciudadanos de los efectos de un ataque nuclear", se recogía en el informe de Richard V. Allen.
- En vez de tratar de disuadir al enemigo con la capacidad de las armas nucleares aptas para eliminar millones de rusos y norteamericanos, los Estados Unidos deberían apuntar hacia objetivos militares en la Unión Soviética en tiempo de guerra, y no hacia objetivos civiles.
- Las ventajas militares en Afganistán o en Europa Oriental no deberían ser aceptadas "como un acontecimiento histórico permanente", según el informe.
- Aunque los Estados Unidos, en ocasiones, deban depender de la capacidad militar de sus países aliados para detener a los soviéticos, "la disponibilidad de tropas aliadas no debe constreñir la acción norteamericana en defensa de sus intereses".

Esta "Guía Estratégica" demuestra la necesidad de apoyar un programa para la construcción de los nuevos misiles MX -cada uno de ellos equipados con diez cabezas nucleares-, esencialmente porque las cabezas nucleares son lo suficientemente precisas como para destruir misiles en la Unión Soviética. Y añaden, que los misiles ahora existentes en la Fuerza Aérea (Sistema Minuteman) siendo vulnerables al ataque convendría moverles alrededor de una serie de refugios subterráneos. Preocupados también por la creciente vulnerabilidad de los B-52 con bases a lo largo de las costas Este y Oeste, se propone trasladar los aviones al interior de la nación, a bases aún por fijar. También se trata, a lo largo del informe, el posible incremento en la producción de nuevos misiles crucero lanzados desde el aire; el inicio de la construcción de un nuevo bombardero así como la construcción de misiles antibalísticos alrededor de los principales centros militares del país, como por ejemplo, las bases de misiles.

En el área convencional de las fuerzas de Tierra, Mar y Aire los asesores de Reagan encabezados por V. Allen, planifican lo que se ha denominado "estrategia de guerra y media", adoptada por Richard Nixon al comienzo de los setenta y perpetuada por Jimmy Carter hacia el final de esa década. Según esa estrategia, los Estados Unidos deben considerar su poder

estratégico-militar en orden a responder positivamente a dos objetivos: 1º) en caso de enfrentarse en una guerra total a la Unión Soviética, los Estados Unidos deben poseer fuerzas suficientes, 2º) y a la vez, poseer fuerzas suficientes para mantener otra guerra "menor" en cualquier lugar del Tercer Mundo. El equipo de Reagan cree que, "en la década de los ochenta, los Estados Unidos pueden encontrarse teniendo que luchar simultáneamente en varios frentes. Europa, el Golfo Pérsico, Asia Oriental, y más cerca de su zona, en el Caribe y América Central"⁸.

El equipo de trabajo dirigido por el General retirado Edward Rowny, antiguo representante militar en conversaciones de paz con Moscú, precisó que la nación necesitaba para no hacer fracasar sus objetivos en el área convencional doscientos buques de guerra más, cinco nuevas divisiones en la Marina y nueve escuadrones tácticos más en la Fuerza Aérea.

Hacia el final de la campaña electoral, cuando los asesores de Reagan para la Defensa declaren a los reporteros que el Gobierno debería considerar la posibilidad de gastarse hasta un 7 % del PNB en Defensa (durante la administración Carter se gastó poco menos de un 5 %), William Casey, jefe de la campaña de Reagan

⁸ "Las armas y el hombre", art. cit., p. 115.

y con posterioridad director de la CIA, hubo de anunciar inmediatamente que aquella no era la opinión de Reagan.

Si se quisiera cumplir con los objetivos prometidos en la campaña sería necesario aumentar los presupuestos de Defensa en decenas de billones en el curso de los próximos años.

La administración Reagan, instalada ya en la Casa Blanca, no dudó en embarcarse en un Presupuesto para la Defensa superior a 2'4 billones de dólares. Presupuesto, que tendrá que hallar solución a dos problemas pendientes:

1º) La necesidad de un incremento masivo de las fuerzas convencionales para permitir a los Estados Unidos "ser capaces de enfrentarse al nuevo y creciente poderío soviético, capaz de desplegar fuerzas aéreas diversas que no están defendidas por los Estados Unidos ni por sus aliados", según dictaba un informe republicano preparado para Ronald Reagan durante el verano del 80.

2º) Si al comprar nuevos armentos el Pentágono debería dar más importancia a las armas convencionales o a las armas nucleares.

Para resolver el primero de los problemas señalados, la administración Reagan habría de dirigirse

hacia la búsqueda de contingentes humanos más que a la adquisición de armas y unidades. Tarea nada fácil en un momento en que las fuerzas voluntarias de la nación están decreciendo. Amén del problema cualitativo existente en las fuerzas activas: "Mientras que en 1975 las estadísticas de la Armada revelan que un 32 % de los nuevos voluntarios estaba por debajo del coeficiente mental medio, en 1979 era el 60 % el que se encontraba en esta categoría"⁹. En los cuerpos de reserva el problema es de reclutamiento: "La fuerza existente en los "Cuerpos de Reserva a Punto" es de menos de 400.000 hombres, lo que la hace inferior en unos 275.000 hombres a lo que el Congreso aprobó y el Pentágono dice que necesita"¹⁰.

Si este problema de reclutamiento es serio, aún lo es más el de reenganche. Por ejemplo, en el cuerpo de Marines no llegan a un 10 % los reclutas que renuevan el contrato. La Marina reconoce que necesitaría más de 20.000 oficiales experimentados y que sólo posee un 65 % de los pilotos que necesitaría para los grandes aviones.

Las medidas contempladas por los asesores de Reagan, durante la campaña electoral, con vistas a

⁹ "Las armas y el hombre", art. cit., p. 117.

¹⁰ Ib., p. 118.

resolver esta situación fueron por un lado, las de demandar más dinero (Así lo hizo el senador John Tower, nuevo Jefe del Comité de las Fuerzas Armadas) y por otro, un aumento salarial de un 17 % para los sueldos de oficiales y alistados (propuesta del General Rowny en un Informe escrito para la campaña electoral de Reagan).

En cuanto al segundo problema sobre si comprar armas convencionales o nucleares, la administración Reagan habrá de decidir una entre dos opciones firmemente apoyadas por los republicanos. Algunos, consideran la importancia del incremento nuclear para reducir la vulnerabilidad de misiles y bombarderos ante un ataque sorpresa. Otros, entre ellos el General Rowny, dada la creciente capacidad soviética para amenazar puntos vitales apoyan la necesidad de aumentar las fuerzas convencionales de Tierra, Mar y Aire.

"Un informe preparado para Reagan por la Heritage Foundation¹¹, una organización conservadora de Washington, había advertido que sentían "profundas dudas sobre la eficacia de la presente estructura de

¹¹ La Heritage Foundation adquirió notoriedad pública a raíz de que publicara, en 1980, "Mandate for Leadership". Se ha llegado incluso a apuntar que la relación entre Heritage y la Administración Reagan es tan estrecha que es difícil delimitar cual de las dos es el origen de la otra.

las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos: sus tipos de despliegues, métodos de guerra y preferencias de equipo"¹².

Ronald Reagan que ve con claridad "la mano soviética detrás de todos los cambios que se producen en Africa, Asia, Oriente Medio y América Latina ("No nos engañemos -dijo en un comentario inocentemente revelador que hizo al Wall Street Journal-: la Unión Soviética es la que mantiene toda la inquietud que contemplamos. Si no estuvieran dedicados a esa partida de dominó, no habría puntos candentes en el mundo"¹³, Ronald Reagan, decíamos, ha depositado su confianza en los militares tal vez con el deseo de que sean ellos los que decidan qué tipo de armamento necesita el país. Porque sobre la estrategia que necesita Estados Unidos la mayor confianza de Ronald Reagan está depositada en Ronald Reagan. El sabe cuáles son las preocupaciones del pueblo norteamericano:

"Los sentimientos del presidente eran harina de otro costal. Como ya he dicho, su preocupación por la seguridad de los rehenes, su frustración al no poder utilizar el enorme poderío de los Estados Unidos con un adversario débil pero oculto y su convicción (a mi entender correcta) de que el comunismo nicaragüense supone un peligro a largo

¹² "Las armas y el hombre", art. cit., p. 119.

¹³ Hedrick Smith, "El mundo de Reagan" en Ronald Reagan, ¿una revolución conservadora?, op. cit., p. 130.

plazo para la democracia y la paz del hemisferio occidental, eran auténticas y evidentes", señala Donald Regan¹⁴.

En el mes de octubre, el New York Times elaboró una encuesta con la pregunta: "¿Cree usted que si Ronald Reagan fuera elegido presidente en 1980 nos metería en una guerra?". El 39 % de los encuestados respondió afirmativamente.

El equipo de Reagan hubo de poner diferentes tácticas en marcha inmediatamente para modificar la imagen de "bombardero loco" que parecía acompañar al candidato en un amplio arco del electorado. El primer anuncio del otoño que apareció en televisión mostraba a Reagan diciendo a la gente: "De todos los objetivos que buscamos, el primero y más importante es el establecimiento de la paz mundial". Más tarde pagó media hora de televisión nacional para hablar de Defensa y de política internacional sin asustar al público.

¹⁴ ~~Para que conste. De Wall Street a la Casa Blanca, op. cit., p. 96.~~

1.3.-La resolución del enigma presupuestario.

Pero si existía alguna forma de salir airoso frente al detallista Carter era manteniendo la atención centrada en la economía. Carter iba perdiendo muchos votos de demócratas e independientes que pensaban que económicamente estaban peor que el año anterior.

En el debate celebrado entre Jimmy Carter y Ronald Reagan, al hablar de la decisión que había que tomar el día de las elecciones, Reagan señaló: "Creo que al tomar esa decisión estaría bien poder preguntarse: ¿Está usted mejor que hace cuatro años? ¿Le resulta más fácil ahora ir a una tienda y comprar lo que quiera que hace cuatro años? ¿Hay en el país más o menos desempleo del que había hace cuatro años?".

"Las soluciones de Reagan, que Carter dijo eran "completamente irresponsables y producirían una presión inflacionaria que destruiría a la nación", no importaron. El había invitado a la nación a celebrar un referéndum sobre Jimmy Carter"¹⁵.

¹⁵ Adam Clymer, "La Campaña Final" en Ronald Reagan, ¿una revolución conservadora?, op. cit., p. 182.

La resolución del enigma presupuestario fue la tarea que los asesores económicos de Reagan -la "vieja guardia" conservadora encabezada por Shultz y Greenspan- abordaron después de la Convención Nacional Republicana. Su trabajo consistía en demostrar que Ronald Reagan no hablaba sin fundamentos cuando afirmaba que podía a) aumentar los gastos de Defensa, b) reducir los impuestos en un 30 % aproximadamente y, a pesar de ello, c) equilibrar el presupuesto y reducir la inflación en el curso de su primer mandato.

Reagan había dicho durante la campaña electoral, "Recesión es cuando tu vecino pierde el empleo. Depresión es cuando tú pierdes el tuyo. Recuperación es cuando lo pierde Jimmy Carter".

La resolución de aquel enigma se materializó el día 9 de septiembre de 1980, con el título "Estrategia de Ronald Reagan para el crecimiento económico y la estabilidad", plan económico publicado antes de la elección de Reagan.

El documento señalaba: "Debemos actuar con audacia y decisión para dominar el desbocado crecimiento de los gastos federales, para eliminar los antiincentivos tributarios que ahogan la Economía

y reformar la maraña legislativa que la estrangula"¹⁶. El plan rechazaba explícitamente lo que ellos denominaban "economía de la escasez", y sostenía que sólo una economía en vigoroso crecimiento podía crear nuevos puestos de trabajo y nuevos ingresos capaces de frenar la inflación, rebajar las tasas de interés y gastar lo que se deba en la defensa nacional.

La "Estrategia de Ronald Reagan para el crecimiento económico y la estabilidad" estaba definida en cinco apartados interdependientes: 1) "Controlar la tasa de crecimiento de los gastos gubernamentales, dejándola a un nivel razonable y prudente"; 2) "Reducir las tasas de los impuestos sobre la renta personal y acelerar y simplificar las escalas de depreciación de manera ordenada y sistemática, a fin de eliminar los antiincentivos para trabajar, para ahorrar, para invertir y para producir"; 3) "Una concienzuda revisión de la normativa que afecta a la Economía, y una pronta actuación para transformarla en normativa que estimule el crecimiento económico"; 4) "La puesta en efectivo de una política monetaria estable y sana"; 5) "Devolver al país

¹⁶ Laeonard Silk, "La faceta de los suministros, o de la oferta" en Ronald Reagan, ¿una revolución conservadora?, op. cit., p. 83.

la confianza, por el medio de seguir una coherente política económica nacional que no cambie de un mes a otro".

Pero el control del crecimiento de los gastos federales, dejándoles en un nivel "razonable y prudente" depende de la eliminación del gasto de millones de dólares en fraudes y despilfarros no especificados. Y, habida cuenta de que dichos gastos fueron más que doblados en California durante el mandato de su gobernador Ronald Reagan, era natural que "imperaran dudas generalizadas acerca de que Reagan pudiera reducir los gastos federales en muchos miles de millones eliminando el despilfarro, las hinchazones y el fraude"¹⁷.

Entre las propuestas que contenía el plan para reducir el despilfarro y el fraude, destacamos aquella que se proponía un "logro parcial" y propugnaba una reducción de los gastos federales en un 2 % en 1981, en un 4 % en 1982, en un 5 % en 1983, en un 6 % en 1984 y en un 7 % en 1985.

Por otra parte, Ronald Reagan confía ciegamente en el comercio internacional como motor de crecimiento económico. Suele insistir en que

¹⁷ "La faceta de los suministros, o de la oferta", art. cit., p. 84.

las exportaciones norteamericanas dan lugar a la sexta parte de los puestos de trabajo del sector privado, en su totalidad, en los Estados Unidos. Por ello, que en este plan se proponga "mantener o ampliar estos puestos de trabajo, aunque no por el medio de limitar las importaciones, sino por el de aumentar el acceso de los Estados Unidos a los mercados extranjeros"¹⁸.

Asímismo se recomienda a los Estados Unidos procurar una estrecha política de coordinación con Europa, Japón y los países en desarrollo, operando en el contexto de unas estructuras de poder multipolar, con la idea de que una economía mundial abierta y competitiva puede contribuir en gran manera a la expansión económica interior.

Durante las dos últimas décadas, los Estados Unidos han conseguido la más baja tasa de inversión interior de todas las naciones industrializadas. Frente a las inversiones domésticas de un 32 % a un 34 % que presenta Japón, o las de la Alemania Federal entre un 22 % y un 27 %, Estados Unidos tan sólo se sitúa entre un 16 % y un 18 %. Inversiones domésticas que, generalmente, desarrollaron programas de I+D,

¹⁸ "La faceta de los suministros, o de la oferta", art. cit., p. 97.

lo que ha representado que Japón o Alemania se sitúen en la avanzadilla tecnológica mundial, relegando de ese papel hegemónico a los Estados Unidos.

En una economía globalizada toda política nacional de crecimiento habrá de tener un alcance internacional, por cuanto ya cualquier nación - incluso si es tan grande como los Estados Unidos - que intente, en solitario, su expansión corre el riesgo de alterar gravemente su balanza de pagos y la circulación de su moneda, con lo que agravaría la inflación.

Sin embargo, "¿cabe la posibilidad de que los Estados Unidos y las naciones asociadas aprendan a colaborar de un modo que sea beneficioso para todos; o bien, nación tras nación, se verá arrastrada a adoptar una política proteccionista, motivando en última instancia el estancamiento y la desintegración de la Economía Mundial como ocurrió en los años treinta de este siglo con desastrosas consecuencias para la paz?"¹⁹.

Este es el interrogante vital que habrá de responder la administración Reagan.

¹⁹ "La faceta de los suministros, o de la oferta", art. cit., p. 106.

Sin lugar a dudas, es del todo esencial -y así se hace constar en esta "Estrategia de Ronald Reagan para el crecimiento económico y la estabilidad"- la colaboración con el resto de las naciones, bilateral y multilateralmente, de "un modo beneficioso para todas".

Sin embargo, no sabemos hasta qué punto lo que es menester aplicar en el macrocontexto económico mundial es beneficioso también en el microcontexto geopolítico de Ronald Reagan. Queremos decir con ello, que no se pueden pretender diseños económicos asépticos, estrictamente en términos macroeconómicos multilaterales si luego, de modo unilateral y obedeciendo a "propios intereses" se abre la veda para intervenir políticamente en terceros países. La justicia social no tiene sentido al margen del desarrollo. Las democracias pluralistas no aguantan los embates de la miseria y el subdesarrollo.

El desarrollo global sólo es practicable cuando la premisa inicial asume que la colaboración que se cree beneficiosa en términos económicos habrá de serlo también en términos políticos. Ya que de no ser así, estaría primándose un proyecto de desarrollo y libertad

para el Norte -Japón, Estados Unidos y la CE-, enclave tecnológico mundial, frente al Sur -el resto de la humanidad- abocado al subdesarrollo.

Por lo que dicta el credo geopolítico de Ronald Reagan, y tratamos de hacer este pronóstico a partir del diagnóstico que el acontecer pone frente a nosotros, así habría de ser, decidido como está a dar importancia capital al fortalecimiento militar de los Estados Unidos y, sereno como está, ante la posibilidad de que estos crecientes gastos en defensa pudieran en primer lugar, llegar a debilitar la vida económica norteamericana (si se desvían recursos dedicados a fines civiles para orientarlos a fines militares se arriesga a un aumento de la presión inflacionista), y en segundo lugar, empeorar las relaciones de los Estados Unidos con Europa Occidental y Japón, que no apoyarían el ejercicio de la fuerza. Esto es, la aplicación de una política de presión, frente a terceros países, ya sean del Tercer Mundo, comunistas o productores de petróleo.

¿Significaba el triunfo electoral de Ronald Reagan que la opinión pública norteamericana respaldaba los Presupuestos para la Defensa de su administración?

1.4.- Estrategias de la intervención norteamericana en Centroamérica:

Hasta bien entrados los setenta no se produjo la paridad estratégica (armas y equipos) entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. La segunda posguerra había dividido al mundo en dos bloques, el Este y el Oeste, representados cada uno de ellos por las potencias hegemónicas: Unión Soviética (más sus "satélites") frente a Estados Unidos (más sus "aliados").

Dos macroprocesos, la revolución tecnológica y la internacionalización económica, comienzan durante esa década a difuminar aquel contexto internacional inmediato a la segunda gran guerra. Será sobre este nuevo contexto, "paradigma tecnológico", sobre el que se canjeará una política de guerra fría o política de bloques (Este-Oeste) por una política, otra, "integral" con unos ejes económicos capaces de redefinir cualesquiera etiquetas ideológicas (frente a la amenaza del subdesarrollo comienza a perder legitimidad aquella otra "amenaza comunista"). Lo que se legitima en la década de los setenta es el pluralismo democrático y lo que se redefine es su

estatuto, en el que va a incidir primordialmente una economía libre de mercado. Así surgirá la "nueva identidad" de las relaciones internacionales, que desde este momento, presentará otro mapa geoestratégico mundial: el del Norte y el Sur.

1.4.1.- Los años de la guerra fría.

La posesión y uso de armamento bélico nuclear así como los acontecimientos internacionales de la segunda posguerra, condujeron a los estrategas norteamericanos, durante la década de los cincuenta, a proyectar lo que se ha venido denominando "Estrategia de la Represión Masiva". Los fundamentos doctrinarios de este modo de aplicación de la fuerza eran:

1º) Dar por hecho que existía un bloque conformado por la Unión Soviética y sus satélites (partidos "comunistas " y "procomunistas") que era el gran enemigo y la principal amenaza para los objetivos nacionales de los Estados Unidos.

2º) Proyectar, para su uso, un nuevo diseño estratégico-defensivo que debía venir alentado por un programa de "largo alcance" (en términos de Lilia Bermúdez), capaz de oponerse a la amenaza del enemigo durante un tiempo indefinido. Para ello se requería trasladar el potencial nuclear estadounidense al "teatro principal de la guerra" (según Bermúdez), Europa. En caso de que la Unión Soviética consiguiera desarrollar tecnología suficiente, la disuadición a cualquier ataque enemigo (ya fuese a objetivos centrales o periféricos) estaría en razón de mantener esa superioridad arrolladora que reportaría el poder

estratégico de la fuerza aérea. Fuerza, que debería ser reforzada por las "defensas no nucleares" (según Bermúdez) de occidente, por lo que era preciso conseguir partidarios de la causa norteamericana en aquellos países, regiones o zonas donde el peligro del "avance comunista" fuera mayor. Con ello se conseguiría amenazar de modo indirecto.

"Para esta "amenaza indirecta" se pensaba, con toda seriedad (y por lo tanto se trataba de planes de campaña operativos reales) en la utilización de armas nucleares estratégico-tácticas de tipo limitado (esto es, no utilizables sobre Moscú y otros centros vitales del enemigo)"²⁰.

Tal era el esquema: la defensa local si bien es importante por sí sola no puede contener a la Unión Soviética. Entonces, deberá reforzarse por medio de la disuasión que entraña un poder de represalia masiva.

Fue este corpus doctrinario el que aceleró la carrera por la supremacía nuclear así como la

²⁰ BERMUDEZ, L. Y CAVALLA, A., Estrategia de Reagan hacia la revolución centroamericana, Editorial Nuestro Tiempo S.A., Universidad Autónoma Nacional de México, 1982, p. 26.

dedicación, en cuerpo y alma²¹, al desarrollo de misiles de largo alcance y de sofisticados equipos de transporte.

El balance de las numerosas guerras limitadas libradas desde 1945 -el conflicto chino, las guerrillas en Grecia y las crisis de Malaya, Vietnam, Taiwan o Hungría, por mencionar algunas- demostraron que aunque la estrategia de represalia masiva era capaz de contener un conflicto global, de nada servía para evitar conflictos menores.

Los estrategas norteamericanos debieron entonces dar marcha atrás y tratar, al menos, de hallar otra estrategia de reemplazo que tuviera en cuenta la importancia de evitar o de ganar rápidamente una guerra limitada así como evitar un conflicto general. Pues de lo contrario, aquella guerra limitada que no se pudiera ganar rápidamente se convertiría en un conflicto permanente conducente tal vez a generar otro conflicto mayor.

Para esta estrategia de reemplazo habrían de tenerse bien presentes los nuevos supuestos

²¹ Durante el transcurso de la administración Eisenhower los gastos en Defensa se incrementaron de un modo ascendente. En parte debido a los gastos en nuevos armamentos y en parte, a los gastos heredados de la guerra de Corea.

(nuevos supuestos que exigían la aplicación de nuevos conceptos y, por ende, de una nueva estrategia):

a) La amenaza del mundo comunista continuaba presente. No sólo estaba ahí sino que, además, tenía la fuerza suficiente para demostrar que así era.

b) La estrategia del mundo comunista operaba desde los supuestos tácticos de la "guerra de guerrillas" (puesta en práctica primero por Mao y después por el Ché Guevara).

c) La manera de enfrentar este nuevo tipo de guerra exigía una estrategia global, con todos los componentes (económicos, diplomáticos, militares, psicológicos, sociales) listos para su aplicación en función del carácter y de la intensidad de la agresión.

d) Para los países del Tercer Mundo -"definidos como el escenario principal de la guerra" (Bermúdez)- era necesario desarrollar y aplicar el concepto Defensa y Desarrollo Interno (Internal Defense and Developement, IDAD)²².

²² La máxima expresión del IDAD habría sido, para América Latina, el proyecto de la administración Kennedy denominado "Alianza para el Progreso". O dicho de otro modo, la aplicación de los supuestos teóricos de "cooperación", entendida ésta como semilla de dependencia. Aunque para el presidente Kennedy tan

Desde el punto de vista estrictamente militar, la estrategia iba a operar sobre tres grandes escalones:

1º) el escalón sin compromiso abierto de fuerzas norteamericanas (fuerzas propias).

Las fuerzas norteamericanas utilizables eran los servicios de inteligencia, las ayudas económicas y el adiestramiento y abastecimiento de las fuerzas armadas nacionales o regionales. Se confiaba a las fuerzas "nativas" la derrota de las fuerzas guerilleras enemigas y, en el caso de fallar éstas, se construirían escalones de fuerza regionales.

2º) el escalón con compromiso de fuerzas norteamericanas convencionales.

Se establecían fuerzas especiales y se modificaban las existentes en el cuerpo de Marines, para reforzar a los grupos regionales o actuar independientemente.

3º) el escalón termonuclear.

Se continuaba con el desarrollo de los misiles intercontinentales y con otro tipo de tecnología militar destinada a interceptar

sólo se trataba de un "hermanamiento" para el desarrollo.

Otra de las expresiones del IDAD fue lo que se ha denominado Contrainsurgencia, asistencia militar masiva combinada con programas de desarrollo económico y social. O dicho de otro modo, acciones encubiertas para ayudar a gobiernos aliados en la respuesta a los movimientos de liberación nacional.

un eventual ataque de cohetes intercontinentales soviéticos.

Así que se conviniera que ésta fuese la estrategia que reemplazase a aquella inicial de represalia masiva. En síntesis, obedecía al dominio de la escalada -como pasó a ser denominada-, haciendo referencia a la capacidad que los Estados Unidos tenían de amenazar o coaccionar a otra nación mediante el recurso de poseer un dominio efectivo sobre el próximo escalón de violencia. "O sea, la posibilidad ambigua de pasar de la utilización de armas convencionales a las armas nucleares"²³.

Esta estrategia del dominio de la escalada habría de ponerse en práctica durante la guerra de Vietnam. Lo que, en principio, se consideró el laboratorio ideal para probar la eficacia de estos métodos resultó, finalmente, un infierno revelador de su ineficacia. No poder contener al enemigo supuso la primera derrota en la historia de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos.

²³ Guerras de baja intensidad, op. cit., p. 33.

"Entonces se culpó al gradualismo en la aplicación de la fuerza de ser el responsable de la no consecución de los objetivos militares, error agravado por las imprecisiones e interferencias políticas"²⁴.

Pero también hubo respuestas con las que los estrategas norteamericanos no contaban a priori y que resultaron esenciales para hacer fracasar la estrategia del dominio de la escalada. Por ejemplo, la falta de "unidad nacional" o ausencia de un consenso necesario en la aplicación de la máxima fuerza para sofocar el conflicto; el papel desempeñado por los medios de comunicación como tribuna de la oposición interna; la imposibilidad de aplicar el concepto "fuerza total"; la respuesta estratégico-táctica de los vietnamitas; la ardua tarea de movilizar las reservas en un mínimo tiempo; el énfasis excesivo en las metas de corto plazo; la complejidad creciente e inmanejable de la estructura militar.

La estrategia futura que se diseña a partir de los errores del dominio de la

²⁴ Estrategia de Reagan hacia la revolución centroamericana, op. cit., p.34.

escalada acude de nuevo al escalón de intervención directa militar, aún habiendo oposición interna. Sin embargo, este concepto de intervención directa aparece ya sutilmente pulido. Así consistirá en : una rápida decisión sobre el empleo de la fuerza y un rápido despliegue de fuerzas suficientes al servicio de objetivos concretos dentro de áreas geográficas limitadas y en un tiempo determinado.

Lo que ha cambiado es el concepto de la fuerza y la forma de aplicarlo contra el enemigo, así como la creación de nuevos escalones en el terreno militar norteamericano.

Es en esta redefinida perspectiva estratégico-militar donde encajará Jimmy Carter su particular visión "trilateral" de las relaciones internacionales. Es decir, readecuará la estrategia militar del modo más coherente posible con sus planteamientos diplomáticos.

"Los planteamientos estratégicos de la administración Carter afirman, en primer lugar, que el objetivo básico de la

"seguridad nacional" de Estados Unidos es preservarlo como una nación libre, con sus instituciones y valores intactos. Para ello, debe asegurarse no sólo la integridad territorial, sino también un "ambiente internacional" en el cual los intereses norteamericanos sean protegidos y la libertad de acción de Estados Unidos queda asegurada"²⁵.

Para lograr un "ambiente internacional" favorable a los objetivos de su administración, Carter establece un índice de principios fundamentales:

1º) Fortalecer la relación trilateral con Europa Occidental y Japón.

2º) Ampliar el marco de las relaciones bilaterales hacia las que se considera "potencias emergentes" (Brasil, México, Venezuela, Irán, India, Arabia Saudí, entre otras).

3º) Construir una política Norte-Sur.

4º) Establecer relaciones con la Unión Soviética tendentes a favorecer un clima pacífico mundial.

5º) Solucionar los problemas regionales

²⁵ ~~Estrategia de Reagan hacia la revolución centroamericana;~~
op. cit., p. 40.

más importantes para los intereses norteamericanos.

6º) Hacerse cargo de los llamados "problemas globales", entre los que ocupan un lugar destacado la carrera armamentista y la proliferación nuclear.

7º) Construir la relegitimación del sistema norteamericano "identificando" a la política exterior y a la defensa de los Estados Unidos con lo que se denomina sus "valores fundamentales": la democracia, la defensa de los derechos humanos, etc.

En este encuadre de objetivos ubicaremos la estrategia militar norteamericana hasta los inicios de la década de los ochenta. Para Lilia Bermúdez y Antonio Cavalla²⁶, cuyo libro Estrategia de Reagan hacia la revolución centroamericana hemos citado durante este análisis, "el quinquenio 1979-1983" habría constituido el marco de aplicación de dichos objetivos. A nuestro entender, tal datación temporal de la estrategia militar norteamericana no es correcta. Pues consideramos que a partir del triunfo electoral, el 4 de noviembre de 1980, del candidato conservador Ronald Reagan la estrategia

²⁶ Investigadores en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

militar norteamericana habrá de ser otra acorde a los objetivos defensivos del nuevo presidente y en función de las prioridades que él considere como vitales.

Para ser más clarificadores diremos que los siete principios fundamentales ordenados por la administración Carter pudieron ir acompañados de una estrategia militar de **contrainsurgencia**, una forma básica de la guerra de baja intensidad definida como "asistencia para la defensa interna en el extranjero" (Mariano Aguirre). Esta era una sutil política de intervención que bajo la etiqueta de "misión pacificadora" escondía otros objetivos como la supresión, mediante la ayuda a gobiernos aliados nacionales, de las guerrillas de liberación nacional.

A partir de 1980, los principios de la administración Reagan contrastarán con los de la anterior administración. Las alteraciones son de orden cuantitativo y cualitativo, y la estrategia militar que se aplique obedecerá a estas alteraciones. Por ejemplo, el principio séptimo: **Construir la relegitimación del sistema norteamericano "identificando" la política exterior y la defensa de los Estados Unidos con lo que se denomina sus "valores fundamentales":**

la democracia, la defensa de los derechos humanos, etc. Este pasará a ser el primer principio en el corolario político de Ronald Reagan, quien había prometido "una nueva aurora en América" y una imagen renovada de fuerza cara al exterior. Contruir la relegitimación del sistema norteamericano "identificando" la política exterior y la defensa con lo que se denomina los "valores fundamentales" del pueblo norteamericano, ha sido una de las empresas que con más interés retomara el propio presidente. Esta, junto a las de hacerse cargo de los llamados "problemas globales" (sexto principio de la administración Carter), y ampliar el marco de las relaciones bilaterales hacia "potencias emergentes", consolidaron el eje de la política exterior de la administración Reagan; que ante todo quería demostrar a sus países vecinos que volvía a ser la potencia hegemónica.

La estrategia militar que se acople a los objetivos fundamentales de la nueva administración combinará el apoyo a la tradicional política de contrainsurgencia con la promoción de la proinsurgencia, otra de las formas de la guerra de baja intensidad, ejercida "con grupos armados o antisoviéticos (o "luchadores por la libertad") contra los "gobiernos títeres" de Nicaragua,

Angola, Kampuchea o Afganistán para "revertir" (rollback) los supuestos avances de la Unión Soviética durante los años 70" (Mariano Aguirre).

Esta última forma adquirirá una importancia relevante con Ronald Reagan, al adoptarla como instrumento quirúrgico para operaciones en el exterior. A través de su apoyo a los "luchadores por la libertad" sostuvo la contrarrevolución en Nicaragua, Angola, Afganistán y Camboya y pudo implicarse en operaciones encubiertas en otros lugares del Tercer Mundo: Laos, Vietnam, Yemen del Sur, Etiopía y Surinam.

Para concluir, creemos esencial situar la estrategia militar norteamericana de la década de los ochenta fuera de connotaciones en política exterior anteriores o comunes²⁷, a otras administraciones norteamericanas. Reagan representa a la nueva derecha norteamericana y la suya ha constituido una "nueva teoría de la intervención en el Tercer Mundo" (Aguirre y Matthews). No

²⁷ Bien es cierto, que la supremacía norteamericana ha visto, a lo largo de los años cincuenta, una forma exclusiva de consolidarse en el plano internacional: poniendo en práctica el uso de la fuerza en terceros países. Políticas de intervención que vienen siendo comunes en las administraciones norteamericanas de los últimos treinta años. Pero que, en ningún caso, son heredadas de administración a administración. En el caso de Ronald Reagan, la metodología estratégico-militar ha sido realmente novedosa.

existe, por lo tanto, un continuum entre estrategias anteriores (de la represión masiva, del dominio de la escalada, de la contrainsurgencia) y su estrategia, "la guerra de baja intensidad". Como no existen parámetros sustancialmente semejantes en las perspectivas diplomáticas entre administraciones anteriores y su administración.

1.4.2.- América Latina, el legado de la Administración Carter.

Ese enclave entre las Américas del Norte y del Sur, pero también entre los océanos Atlántico y Pacífico que constituye Centroamérica, ha sido contemplado por estrategias norteamericanos desde dos perspectivas:

- a) como un grupo de países integrados en América Latina que se precisa estable, amistoso hacia Estados Unidos y libre de influencias exteriores.
- b) como área geopolítica "fronteriza" en la que urge evitar, a toda costa, la instalación de un gobierno "hostil" a los intereses norteamericanos (capaz de propagarse con rapidez por la zona).

Cuando la administración Carter aplique sobre el istmo centroamericano la estrategia de contrainsurgencia confirmará que ambas perspectivas siguen presentes.

Pero la tendencia a considerar la región latinoamericana de importancia estratégica para los "intereses vitales de los Estados Unidos" es ya histórica. Este carácter quedaba claramente probado antes y después de la firma de los Tratados Torrijos-Carter sobre el Canal de Panamá, vía que sigue siendo

fundamental en el desarrollo de los planes de contingencia de las fuerzas armadas norteamericanas.

Para Bermúdez y Cavalla, resulta evidente la valoración militar de la zona, "entre otras cosas como enclave geopolítico de paso de gran parte de las materias primas estratégicas destinadas a la industria estadounidense y de los productos que intercambia su economía con el resto del mundo"²⁸.

Además, la relación entre algunos gobiernos centroamericanos y la clase gobernante norteamericana siempre ha sido muy fluida (un ejemplo significativo lo constituiría el "lobby" que la dictadura de Anastasio Somoza mantendrá en el Congreso de los Estados Unidos, y que actuará posteriormente como apoyo a la revolución antisandinista).

Esta "buena vecindad" entre la oligarquía centroamericana y la administración norteamericana ha sido muy favorable para los Estados Unidos, pues siempre han visto en Centroamérica la plataforma ideal sobre la que desplegar su poderío estratégico, en función de ese interés histórico por mantener "controlada" la región latinoamericana.

²⁸ Estrategia de Reagan hacia la revolución centroamericana,
op. cit., p. 51.

Durante el mandato Carter, la política que se aplique hacia la región se proyectará acorde a dos ideas principales: "los derechos humanos" y el abandono de la perspectiva que contemplaba a la región como un "bloque monolítico". La política de los derechos humanos suponía que la conducta de los gobiernos del Norte hacia los restantes gobiernos del mundo estaría en relación con el grado de respeto o violación de los derechos de las personas. La segunda idea, proponía iniciar un proyecto de políticas de país a país o, en los casos de Centroamérica y El Caribe, un proyecto subregional siempre que existieran similitudes reales entre los indicadores económicos, sociales y políticos de los países de la subregión.

"Los burócratas permanentes del Departamento de Estado, por su parte, agregaron una tercera idea: la necesidad de impulsar en América Latina, con las variables nacionales del caso, las "democracias viables", esto es, regímenes a medio camino entre las dictaduras y la vieja democracia liberal al estilo de la chilena, que había permitido el triunfo electoral de un candidato marxista"²⁹.

Sin embargo, la presidencia de James Carter vino a confirmar hasta qué punto la estrategia política de

²⁹ Estrategia de Reagan hacia la revolución centroamericana, op. cit., p. 53.

su administración con respecto a América Latina fue ambigua. Si por un lado, diagnosticaba la inestabilidad de regímenes represivos, por otro, confiaba su dispositivo de seguridad a la permanencia en el poder de dichos regímenes.

Analizando el calendario político nicaragüense de julio de 1977, cuando se inicie la fuga de capitales de Nicaragua, hasta julio de 1979, cuando el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) entre triunfador en Managua, observamos cómo se manifiesta tal ambigüedad con toda su crudeza.

El 22 de agosto de 1978, los Terceristas³⁰ toman el Palacio Nacional. Los acontecimientos habían tenido como detonante el asesinato de Pedro Joaquín Chamorro³¹, el 10 de enero. Esta muerte iba a desencadenar la reacción popular en todas las ciudades

³⁰ Sector Tercerista: las distintas facciones de fórmulas de lucha contra la dictadura somocista en que se dividió el FSLN en los años setenta, se constituyen en tres. La Guerra Popular Prolongada (GPP), cuyos representantes oficiales antes de la unificación del FSLN fueron Tomás Borge, Henry Ruiz y Bayardo Arce. La facción Proletaria, impulsada por Jaime Wheelock, Luis Carrión y Carlos Núñez. La Tercerista o Insurreccional, comandada por los hermanos Daniel y Humberto Ortega y Víctor Tirado. Esta última facción invitó a sectores más amplios de la sociedad nicaragüense a participar en la lucha preinsurreccional, de donde surgirá el llamado Grupod de los Doce, y lanzará la ofensiva final que reportó el triunfo de 1979, no antes de haberse unificado las tres tendencias en una sola Dirección Nacional.

³¹ Pedro Joaquín Chamorro Cardenal, abogado, director del diario La Prensa hasta su muerte. Fue una destacada figura política contraria a la dictadura somocista. Esta lucha le condujo en varias ocasiones a la cárcel. Su muerte produjo un levantamiento popular que contribuiría a la derrota de la dictadura de la familia Somoza.

del país. Así el 28 de enero, Somoza ante las manifestaciones populares, deberá decretar el Estado de Emergencia. Después, el 26 de febrero cuando el pueblo de Monimbó se levante ante un acto de represión de la Guardia Nacional, Somoza dejará claro en Nueva York, que no abandonará el poder hasta 1981.

El día 29 de agosto, a las pocas horas de la toma del Palacio Nacional, llegará a Managua un representante de la administración Carter. La situación en el país ya es de auténtica confrontación civil. La aviación bombardea Matagalpa y la Guardia Nacional desata ataques contra la población civil en distintas ciudades. El FSLN llama a la insurrección. Insurrección que concluirá -a 20 de septiembre de 1978- con un saldo de más de 6.000 muertos. El FSLN se verá obligado a retirarse hacia la montaña. A los dos días de esta masacre la Organización de Estados Americanos (OEA) exigirá a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que haga un informe "in situ" sobre la violación de los derechos humanos en Nicaragua. Se propone una comisión mediadora de la OEA formada por representantes de Estados Unidos, Guatemala y República Dominicana.

Somoza aceptará oficialmente la mediación el día 28 de septiembre de 1978. Aunque todas las tendencias del FSLN se pronuncian en contra de la misma no es obstáculo para que la Comisión Mediadora comience sus trabajos en la línea de negociar un "somocismo sin

Somoza", como después se verá.

Sólo cuando el gobierno de Somoza rechace la propuesta de la Comisión Mediadora en torno a la realización de un plebiscito con supervisión internacional, la administración Carter (8 de febrero de 1979) restringirá sus relaciones diplomáticas -ya lo había hecho con anterioridad Costa Rica- y cancelará la ayuda a Somoza, lo que no impide que el FMI otorge (el 14 de mayo de 1979) al dictador un crédito de 65 millones de dólares.

Una vez unificadas las tres tendencias del FSLN, su Dirección Conjunta anunciará la ofensiva final (29 de mayo de 1979); atacará los frentes Sur y Norte y llamará a la huelga general revolucionaria y al paro empresarial (4 de junio de 1979).

El 22 de junio, a los seis días de anunciar la formación de un Gobierno Provisional acordado en Costa Rica³², Estados Unidos convoca una reunión de la OEA en la que pide la intervención militar de una fuerza de paz en Nicaragua. La petición es rechazada y se pide la salida de Somoza³³, quien anuncia (6 de julio de

³² Este Gobierno Provisional estaba integrado por Daniel Ortega Saavedra, Sergio Ramírez Mercado, Moisés Hassan, Alfonso Robelo y Violeta Barrios de Chamorro.

³³ La familia Somoza había venido gobernando el país durante casi cincuenta años. El fundador de la dinastía, Anastasio Somoza García, fue impuesto por las tropas de ocupación norteamericanas en la intervención de 1936. Somoza García será ajusticiado en 1954. Posteriormente, su hijo Luis se hará cargo de los destinos del país. Cuando fallezca a causa de un ataque cardíaco dejará el espacio libre a su hermano menor, Anastasio, quien además de asumir el poder se hará cargo de la jefatura de la Guardia Nacional. Anastasio Somoza Debayle fue derrocado tras la

1979) estar dispuesto a dejar el poder. El 17 de julio, el dictador huirá del país cuando ya el FSLN controle las ciudades de León, Masaya, Matagalpa, Diriamba -entre otras- y haya liberado Estelí. Ese 17 de julio, Somoza huye del país previo acuerdo con Estados Unidos de dejar en el poder a Francisco Urcuyo con el compromiso de negociar con el Gobierno Provisional. Urcuyo anuncia que se quedará como presidente de Nicaragua hasta 1981. Del todo imposible, puesto que el día 19 de julio el FSLN entra triunfador en Managua.

El triunfo de la insurrección popular en Nicaragua fue una derrota grave para la estrategia militar y diplomática estadounidense pues demostró, en primer lugar que, el "sistema interamericano" ya no era gobernable por los Estados Unidos³⁴; en segundo lugar, puso de manifiesto que, en ciertas coyunturas, los pactos militares regionales nada pueden garantizar³⁵. Y en tercer lugar, la derrota de la Guardia Nacional, nombre con el que la dictadura somocista bautizó al

insurrección popular dirigida por el FSLN en julio de 1979, tras una cruenta guerra civil que costó 50.000 vidas humanas y durante la cual, la Guardia Nacional bombardeó a la población civil de diversas ciudades del país.

³⁴ A pesar de las presiones ejercidas por la diplomacia norteamericana sobre la OEA, fue imposible que esta organización legitimara cualquier tipo de intervención dirigida a escamotear el triunfo sandinista.

³⁵ Ni Somoza, ni el Pentágono, ni los amigos de ambos en los centros políticos norteamericanos, pudieron invocar al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca para componer una "fuerza de paz".

ejército, hizo quebrar uno de los escalones claves de la estrategia militar norteamericana hacia América Latina: que las "fuerzas armadas nativas" eran capaces de mantener la "estabilidad" y el "orden" y controlar a los movimientos de masas liderados por frentes de liberación nacional.

La administración Carter había puesto en marcha su estrategia en otros dos países de la subregión: Guatemala y El Salvador.

Las elecciones guatemaltecas anunciadas para el primer semestre de 1978 constituían un terreno propicio para poner en práctica su política: la administración norteamericana intentó formar un "centro" político guatemalteco que marginase a la ultraderecha del Movimiento de Liberación Nacional (MLN) y a las organizaciones revolucionarias. Por otra parte, la intensa y continuada violación de los derechos humanos hacía que el intento norteamericano por implantar un nuevo régimen electo tras los comicios fuera bien acogido por la opinión pública norteamericana, así como por los centros de poder internacionales.

Guatemala, pretendían, iba a consolidar el primer eslabón de una cadena regional de "normalizaciones" que debía ser seguido por Panamá, Honduras y ya en 1981, por Nicaragua.

La estrategia norteamericana en Guatemala se vió, sin embargo, imposibilitada ante la solidez de la ultraderecha liderada por Mario Sandoval Alarcón y por la gran aceptación de los votantes hacia los partidos de centroizquierda. Esta situación dio paso al fraude electoral, que aunque hizo ganar al "centro" representado por Romeo Lucas (Presidente) y de Francisco Villagrán Kramer (Vicepresidente) lo precipitó a la desconfianza nacional y a la nula credibilidad internacional. Incluso la pretendida defensa de los derechos humanos chocó con la oposición de las fuerzas armadas guatemaltecas, que optó por rechazarle y derechizar aún más sus posiciones. La intensificación de la lucha de masas, dirán Bermúdez y Cavalla, terminó de cerrar el cuadro de inviabilidad de la fórmula "democracia restringida" para Guatemala.

Las planificaciones para El Salvador del Departamento de Estado norteamericano venían a aprovechar la existencia de un sector antifascista en las fuerzas armadas para tratar, así, de implantar un gobierno cívico-militar que anulara las acciones de la izquierda revolucionaria y de la ultraderecha, motor de los escuadrones de la muerte.

La junta cívico-militar surgida del golpe del 15 de octubre se amoldaba en gran parte al modelo planteado por la administración Carter de las "democracias viables". A su formación concurrieron las

fuerzas armadas, la Democracia Cristiana, la socialdemocracia local, algún miembro moderado del ala comunista y la Iglesia Católica progresista. Así quedaba aislada la izquierda revolucionaria. El gobierno de los Estados Unidos podía, de este modo, apoyar a un gobierno amplio, con predominio de los "moderados".

Sin embargo, el desarrollo de los acontecimientos volvió a incidir en que la estrategia de las "democracias viables" no era el mejor planteamiento para defender intereses norteamericanos en América Latina.

El "centro" que intentó alentar la administración Carter resultó ser, finalmente, una mezcolanza de las fuerzas armadas, hegemonizadas por el sector más represivo de El Salvador y de la derecha de la Democracia Cristiana, representada por Napoleón Duarte y Antonio Morales³⁶.

El fracaso de las "democracias viables" propició la estructuración de una nueva política en Washington, emanada principalmente de los guardianes de la "seguridad nacional" ("burócratas del Consejo de Seguridad Nacional, de la CIA y del Departamento de

³⁶ El resto de la Democracia Cristiana, entre cuyos representantes estaban Héctor Dade y Rubén Zamora (exministros y exmiembros de la segunda y tercera juntas) formó el Movimiento Popular Social Cristiano, que posteriormente se adherirá junto con la socialdemocracia de Guillermo Ungo y amplios sectores centristas al Frente Democrático Revolucionario.

Defensa, y sus agencias de inteligencia y análisis estratégico", según Bermúdez y Cavalla). Así que se constituyera en agosto de 1979 la Fuerza de Despliegue Rápido (RDF: Rapid Deployment Force), compuesta por dos divisiones aerotransportadas, dos batallones de fuerzas especiales del Ejército de Tierra y tres divisiones de Marines con sus respectivos transportes, a los que acompañaba una flota de aviones de transporte del Military Airlift Command (70 C-5 y 23 C-141).

"La RDF es imaginada preferentemente -y no únicamente- para enfrentar ejércitos regulares que invadan países donde se pone en peligro la seguridad de los Estados Unidos o a ejércitos de países aliados que realicen viajes que lesionen gravemente algún interés vital norteamericano (Arabia Saudita, por ejemplo)"³⁷.

El nuevo concepto estratégico se orientaba a tener fuerzas preparadas para zonas de alto interés, especializadas en dicha zona y situadas en emplazamientos próximos. Legado estratégico de la administración Carter a la administración Reagan para aplicar en la zona centroamericana y caribeña. Como el propio Carter reconociera, se había conformado un estado mayor dedicado exclusivamente a la subregión, con base en Key West, Florida.

³⁷ Estrategia de Reagan hacia la revolución centroamericana,
op. cit., p. 59.

Durante la XIII Conferencia de Ejércitos Americanos, efectuada en Bogotá (Colombia), los primeros días de noviembre de 1979 (de la que se excluyó al Ejército Popular Sandinista por considerarlo "fuerza irregularmente constituida"), los Estados Unidos plantearon una reestructuración de la alianza militar interhemisférica. El tema central de esta conferencia fue "la lucha contra la subversión comunista". En ella, a propuesta de los militares argentinos se aprobó el "Plan Viola" que planteaba la eliminación física del enemigo interno, que ya no era solamente el guerrillero sino todo el movimiento popular. Y se acordó también, la aplicación de un plan unificado de acción contra las fuerzas revolucionarias y un apoyo a los militares en los países con mayores problemas: El Salvador y Guatemala.

Los estrategas norteamericanos creyeron esencial fomentar desde entonces el apoyo a las fuerzas militares nacionales. Así que la propuesta fuera acompañada de las siguientes medidas: dotar a las fuerzas armadas latinoamericanas de los últimos equipamientos en tecnologías para la Defensa; estimular el desarrollo de "más sistemas defensivos" en la región; asesorar a los establecimientos militares en apoyo logístico, planificación de las operaciones; así como invitar a los militares latinoamericanos a las escuelas y academias de los Estados Unidos al mismo

nivel que los participantes norteamericanos.

Se trataba, entonces, de elevar las relaciones militares interamericanas a todos los niveles, cualitativa y cuantitativamente, ofreciendo a los ejércitos latinoamericanos la toma de responsabilidades que hasta ese momento sólo los Estados Unidos creían les pertenecía.

También el sector privado quiso intervenir en el conflicto regional latinoamericano. A partir de noviembre de 1979 se puede datar la formación de un grupo denominado Caribbean-Central American Action (Acción sobre el Caribe y América Central). "Se trata de un grupo privado no gubernamental creado en el distrito de Columbia, como corporación privada sin fines de lucro para apoyar y generar esfuerzos del sector privado que tienden a los siguientes objetivos: promover la inversión norteamericana en América Central y El Caribe; incrementar la asistencia de fuentes privadas para el desarrollo y ayudar al sector privado para "construir sociedades humanistas" y para lograr el crecimiento económico y la participación democrática"³⁸.

El Caribbean-Central American Action será inaugurado personalmente por el presidente Carter. Contaba entre sus miembros fundadores con William

³⁸ Estrategia de Reagan hacia la revolución centroamericana,
op. cit., p. 64.

Bowdler, en esa época Secretario Adjunto de Estado para Asuntos Interamericanos.

Simultáneamente a estas acciones, se dispara la atención de los medios de comunicación de masas ligados al Departamento de Defensa, que muy pronto se suman a la tarea de advertir sobre la "amenaza comunista" que se cierne sobre Centroamérica³⁹.

Esta reestructuración de la estrategia norteamericana que Carter favoreciera a raíz de los desastres del planteamiento de las "democracias viables", resultó muy acertado en lo que fue la aplicación de la llamada "ayuda económica", una forma no bélica de seguir presionando en la subregión centroamericana (lo que Bermúdez y Cavalla, denominan "tramo no bélico" y lo que la administración Reagan pasó posteriormente a considerar como "ayuda humanitaria a los luchadores por la libertad").

Los posibles trampolines de intervención económica que pueden utilizar los Estados Unidos en América Latina son:

I.- Instituciones Internacionales:-

1.- BANCO MUNDIAL

1.1.- Banco Internacional para la Reconstrucción y

³⁹ Para tener idea de cuál es el calibre de esta campaña de intoxicación informativa, ver Estrategia de Reagan hacia la revolución centroamericana, op. cit., pp. 65-66.

Fomento (BIRF)

- 1.2.- Asociación Internacional para el Desarrollo
(AID-BM)
- 1.3.- Corporación Financiera Internacional (CFI-BM)
- 2.- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)
- 3.- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)
- 4.- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
(PNUD)

II.- Instituciones Norteamericanas Oficiales:

- 1.- AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (ADI)
- 2.- BANCO DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE EE.UU
(Eximbank)
- 3.- CORPORACION DE INVERSIONES PRIVADAS EN EL EXTERIOR
(OPIC)
- 4.- ALIMENTOS PARA LA PAZ (PL - 480)
- 5.- CUERPOS PARA LA PAZ (ACTION)
6. SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS (GSP)
- 7.- CORPORACION DE CREDITO CON INTERESES (CCC)
- 8.- PROGRAMA DE GARANTIAS PARA INVERSIONES EN VIVIENDA
(HIG)

III.- Banca Privada Norteamericana.**IV.- Fundaciones y Ligas Privadas Norteamericanas.****V.- Instituciones Regionales Centroamericanas:**

- 1.- ACUERDOS BILATERALES Y MULTILATERALES DE GOBIERNOS
DE "POTENCIAS EMERGENTES"
- 2.- BANCO CENTROAMERICANO PARA LA INTEGRACION
ECONOMICA
- 3.- BANCO PARA EL DESARROLLO DEL CARIBE

1.4.3.- La nueva administración y su estrategia para Centroamérica.

La estrategia de liderazgo republicano representado por Ronald Reagan se consolidaba en torno a un eje: recuperar la voluntad colectiva y la dirección intelectual y moral de los Estados Unidos y del mundo cristiano - occidental.

El agresivo discurso anticomunista de Ronald Reagan y la numerosa presencia de los militares en los equipos de asesoramiento⁴⁰ del presidente republicano, hicieron visible muy pronto cual habría de ser el sentido de aquella primera promesa electoral reaganiana de recuperar "una nueva aurora para América". Ronald Reagan era el elegido, el visionario de la nueva derecha norteamericana.

"Era una noche húmeda y calurosa del mes de septiembre de 1985, en Dallas. Pese a ello, los huéspedes del salón de cristal del Regency Hotel estaban cenando en la placidez que proporciona el aire

⁴⁰ De los 67 especialistas que nombró Ronald Reagan, en abril de 1980, para asesorarle en temas de Defensa durante el último tramo de la carrera por la Presidencia, más de la mitad eran militares retirados o civiles que habían desempeñado cargos de alta responsabilidad en el Pentágono. El resto estaba formado por hombres de empresa y académicos ligados a la derecha norteamericana. Ver, entre otros, el artículo de Don Oberdorfer, "Reagan Names 67 Foreign, Defense Policy Advisers", en el Washington Post de 27 de abril de 1980.

acondicionado del establecimiento. Con ocasión de la décimooctava convención anual del United Council of World Freedom, la rama nacional de la Liga Anticomunista Mundial, celebraba una cena de "luchadores por la libertad". Acabados los postres, se sirvieron los licores. Ellen Garwood se levantó para recoger un águila de bronce como premio por haber entregado un helicóptero, entre otros obsequios, a la contra nicaragüense. Volviéndose en dirección al general retirado John K. Singlaub, presidente de la entidad organizadora del acto, la octogenaria texana dijo: "Creo firmemente que él ha sido enviado por Dios Todopoderoso para salvaguardar la libertad de los Estados Unidos frente al totalitarismo ruso. Nuestro gobierno todavía no lo está haciendo, pero una vez que Dios y el presidente Reagan hayan dado luz verde al general Singlaub, la libertad podrá echar raíces en nuestro país... El general Singlaub no recibe salario alguno. Su única remuneración es la bendición de Dios. Todos debemos ayudarlo para que la libertad siga existiendo en Centroamérica. Dadle al United States Council of World Freedom lo que os pide. Podréis desgravar en vuestros impuestos y dormireis mejor. Y recibiréis la bendición"⁴¹

⁴¹ "Who's Running This War?", Martin Smith, productor; emitida en el programa Frontline del Public Broadcasting System, Nueva York, 18 de marzo de 1986, en Guerras de Baja Intensidad, op. cit., p. 138.

Los analistas han coincidido en advertir, tras la victoria electoral de Ronald Reagan en los comicios de 1980 y 1984, un marcado "giro a la derecha" en la política y en la sociedad norteamericanas. A la pregunta de "¿cuáles eran, en concreto, las medidas políticas de la Administración Reagan que ilustran este giro?", Noam Chomsky contestaba⁴² que correspondían a tres categorías: a) transferencias de recursos de los pobres a los ricos; b) crecimiento del sector estatal de la economía y, en general, incremento del poder del Estado, y c) una política exterior activista.

Desde la perspectiva empleada por Chomsky, esta política exterior "activista" obedecería a la ya histórica estrategia norteamericana de intervenir en terceros países "pero llevada asimismo al extremo de espectro, intervención, subversión, agresión, terrorismo internacional e ilegalidad y "gangsterismo" en general, tal es el contenido de la tan elogiada "doctrina Reagan" "⁴³.

Bermúdez y Cavalla, señalan que la nueva administración republicana iba a entender como un solo concepto el binomio política exterior-política de defensa. Al respecto, citan un artículo que Ronald Reagan escribió a petición del Wall Street Journal el

⁴² La cultura del terrorismo, op. cit., p.38.

⁴³ La cultura del terrorismo, op. cit., p. 38.

13 de febrero de 1976: "Cuando se trata de la guerra y la paz, podemos negociar con éxito solamente si somos militarmente fuertes y solamente si tenemos la voluntad de defendernos si es necesario ..."⁴⁴.

Así que el despliegue de las fuerzas norteamericanas en las distintas regiones del mundo sea el factor primordial que aliente y preserve su hegemonía. Para ello que la administración Reagan se planteara como desafío más importante el establecimiento del poderío militar. Si las anteriores administraciones norteamericanas habían pasado de la superioridad a la paridad militares con respecto a la Unión Soviética, Reagan intentará, de ahora en adelante, no sólo recuperar dicha paridad perdida si no ser superior bélicamente en todas las áreas del planeta.

De ahí que se propongan como principios y metas generales de la nueva estrategia -como así se hace constar en el documento "Selección de la Plataforma del Partido Republicano"⁴⁵- :

- 1º) Alcanzar la supremacía militar y tecnológica sobre la Unión Soviética.
- 2º) Crear una defensa estratégica y civil que pueda proteger a los norteamericanos contra una guerra

⁴⁴ Estrategia de Reagan hacia la revolución centroamericana, op. cit., p. 84.

⁴⁵ Ver este documento en "Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana", Cuadernos Semestrales, n° 9, primer semestre 1981, CIDE, México, 1981, p. 279.

nuclear, al menos tanto como es protegida la población soviética.

3º) No aceptar ningún acuerdo de control de armamentos que pueda poner en peligro la seguridad de Estados Unidos o de sus aliados, o que deje a los Estados Unidos en una posición de inferioridad militar.

4º) Restablecer la capacidad efectiva de los servicios de seguridad e inteligencia.

La tarea de recuperar el liderazgo en el mundo "libre" necesariamente no deberá involucrar a los aliados, puesto que el único poder con capacidades globales es y debe seguir siendo Estados Unidos, "que vuelve así a ser el factótum de la defensa de la civilización occidental" (Bermúdez y Cavalla). Para lo que sí habría de contar la administración Reagan con los aliados sería para convencerles de que la guerra es legítima y que no es efectivo que sea incontrolable. "La legitimidad de los medios frente a la legitimidad de los fines", según palabras de Bermúdez y Cavalla. Por lo que a ese deber de "contener al comunismo" añadida a los escalones de la estrategia militar norteamericana, ya analizados extensamente en este análisis, ese otro de la "guerra nuclear limitada"⁴⁶.

⁴⁶ En 1983, Ronald Reagan lanzará la "Iniciativa de Defensa Estratégica" (SDI, en inglés e IDE, en español) a la que se bautizará en Estados Unidos con el nombre de Star Wars (Guerra de las Galaxias), un proyecto gigantesco que albergaba la promesa de "cambiar el curso de la historia humana" y ofrecería "paz y una nueva esperanza para nuestros hijos en el siglo XXI". Así lo anunciaba la "Directiva para el Estudio de la Seguridad Nuclear" (NSSD - 6083) en un mensaje televisado el 23 de marzo de 1983. Para otras informaciones al respecto, ver The fallacy of Star

Esta estrategia, que tiene su correlato en América Latina, se verá agravada por el carácter del equipo de asesores "latinoamericanistas" del futuro Ronald Reagan cuando comiencen, tras el triunfo electoral, a copar los cargos claves de toma de decisiones en la región.

Los "latinoamericanistas" de Reagan, en su mayor parte formados en la "escuela geopolítica" del Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de Georgetown, se aferran al credo de que más vale un gobierno amigo de Estados Unidos que una crisis que puede desembocar en un gobierno "totalitario" amigo de la Unión Soviética (en términos de Jean Kirkpatrick)⁴⁷. Esta será una administración que haga el vacío a aquella otra "política de los derechos humanos" de la administración Carter, por otra parte lo suficientemente ambigua y contradictoria para mantener la creencia de que jamás pasó de ser pura demagogia política.

América Latina, para los asesores de Ronald Reagan, es el escenario propicio para que la nueva política de contención a nivel global logre resultados óptimos. Por algo es la región donde más gobiernos nacionales se repliegan a los intereses de los Estados Unidos. Y donde los países "menos amigos" resultan ser los más pequeños y débiles

Wars, Union of Concerned Scientists, Harvard University, Vintage Books, Random House, Nueva York, 1984.

⁴⁷ Sobre esta concepción de la "doctrina del doble standard", ver Estrategia de Reagan hacia la revolución centroamericana, op. cit., p. 93. Es del todo aclaratoria la nota número 95 que en dicha página sitúan Bermúdez y Cavalla.

económica y militarmente.

Finalmente, la opinión que estos estrategias tienen de la situación interna latinoamericana hace énfasis en que perseguir la democracia y defender los derechos humanos en esta subregión es objetivo fallido de entrada. "Según Jane Kirkpatrick, la violencia es un elemento integral de los sistemas políticos centroamericanos, asociado con una cultura que "enfatisa la fuerza y el machismo y todo lo que ello implica acerca de la naturaleza del mundo y los rasgos necesarios para la supervivencia y el éxito"⁴⁸.

Planteamientos atroces del tipo "la violencia es un elemento integral de los sistemas centroamericanos", según la señora Kirkpatrick, dieron paso a otros, no menos atroces, del tipo "la corrupción es endógena en América Central" o aquel otro de que "el terror y la muerte no son más que consecuencias del "orden" que deberá implantarse en sociedades caóticas como éstas", negadas al desarrollo.

Con argumentaciones de este calibre no sólo los neoconservadores de Ronald Reagan iban a entender aquella idea de la "amenaza comunista" sino que la legitimaban y la hacían increíblemente creíble. Al fin y al cabo, eran argumentos al servicio de una doctrina global, fundamentada en la estrecha conjunción entre política exterior, defensa y acciones económicas.

El Comité de Santa Fé del Consejo de Seguridad

⁴⁸ Estrategia de Reagan hacia la revolución centroamericana, op. cit., p. 95.

Interamericana había elaborado secretamente, en mayo de 1980, un informe titulado "Una nueva política interamericana para los ochenta"⁴⁹, para el entonces candidato a la presidencia Ronald Reagan. Entre las propuestas del Comité, seleccionadas por Bermúdez y Cavalla, recogidas en el informe figuraban las siguientes:

- Con el fin de completar y coordinar el esfuerzo por establecer un mercado de capitales iberoamericano autónomo (?), el Congreso debería alentar la inversión extranjera privada directa.
- Estados Unidos debería transferir tecnología para el continente americano, como parte de la renovación estratégica de este hemisferio. Los objetivos serían fortalecer los nexos hemisféricos y mejorar la seguridad a través de la Construcción de sistemas políticos y económicos viables de libre empresa ...;
- Estados Unidos debería promover una política favorable al capitalismo privado, el libre comercio y la inversión directa interna y extranjera en empresas productivas de América Latina.

⁴⁹ Este informe fue elaborado por un grupo de latinoamericanistas bajo el auspicio del Consejo de Seguridad Interamericana, un lobby de extrema derecha. "Entre los autores se destaca la presencia de personajes que vendrían a ser los principales asesores para América Latina de la nueva administración -como es el caso de Roger W. Fontaine, encargado de la política hacia la región del equipo de transición de los meses transcurridos entre las elecciones y la inauguración del nuevo gobierno, y actual miembro del staff del Consejo de Seguridad Nacional-, lo que confiere al documento innegable valor como manifestación sincera de la postura oficial inicial", en Estrategia de Reagan hacia la revolución centroamericana, op. cit., p. 81.

- La política económica exterior de Estados Unidos debería consistir en influir en los bancos multinacionales para que cooperen con los EE.UU en el control de la inflación, en el apoyo a esquemas de autofinanciamiento en sectores productivos, en el estímulo del desarrollo energético -hidroeléctrico, nuclear y de gas-, y en el financiamiento de proyectos tales como la electrificación rural.

Propuestas que habrán de entenderse en el marco de un hacer político global. Dichas respuestas no responden tan sólo a las iniciativas de los neoconservadores en el plano económico latinoamericano, obedecen también a las necesidades urgentes de recuperar al propio país de la crisis; planificando nuevas inversiones privadas en el Tercer Mundo se están alentando los mercados de inversión rentables.

En relación con los intereses norteamericanos en América Latina, los asesores de Ronald Reagan para la región creen ver tres tipos de países sobre los que aplicar su estrategia política global:

A.- Los países medianos, o "potencias emergentes" que disponen de un poder militar o económico (esencialmente en orden a sus materias primas estratégicas) fundamental para los "intereses vitales" norteamericanos. México, Brasil, "constituirían la primera línea (en opinión de Bermúdez y Cavalla) y Venezuela y Argentina, la segunda línea.

B.- Los aliados leales que no alcanzan el carácter de "potencias emergentes". Aquí se incluirían el resto de los países, exceptuando aquellos "casos críticos". Se establece

una graduación desde los "muy leales" (Jamaica y Chile) hasta los "indóviles" (Ecuador y Panamá).

Los niveles cuantitativos y cualitativos de ayudas económica, militar y diplomática estarán en función del grado de lealtad en la escala.

C.- Los "casos críticos" reunirían a aquellos países con gobiernos "enemigos" (Cuba, Granada y Nicaragua) o gobiernos "amigos" asediados por la "insurgencia comunista" apoyada por la Unión Soviética y Cuba (El Salvador y Guatemala).

De este modo, Centroamérica se convierte en la "subregión crítica" de la política latinoamericana de los Estados Unidos. Nicaragua es un gobierno "enemigo". El Salvador y Guatemala siendo gobiernos "amigos" corren el peligro de caer en manos de gobiernos "enemigos". Honduras será un "aliado leal". Costa Rica caminaría sobre la cuerda que une la "lealtad máxima" con la "máxima rebeldía", en cualquier caso, Costa Rica debido en parte, a su estabilidad democrática y, en parte también, a su talante político neutral podría permanecer al margen de esta división.

1.5.- La Doctrina Reagan.

1.5.1.- La "nueva derecha".

Para emprender la génesis de la ideología neoconservadora en los Estados Unidos, Cabrera, Calderón y Colchero⁵⁰, proponen -consideramos, con gran acierto- una primera aproximación a la realidad económica del país en 1980, cuando Ronald Reagan asume la Presidencia norteamericana.

Es a comienzos de los ochenta cuando se pone de manifiesto la importancia que han adquirido los Estados que integran el "Sunbelt" (o "Cinturón del Sol"), formado por los Estados del Sur, Suroeste y Oeste de la Unión. Frente a este crecimiento, resultado de la aplicación de un nuevo tipo de industrialización (articulado en torno a las llamadas nuevas tecnologías), habrán de situarse los Estados del Norte y Noroeste, que si bien habían venido despuntando en la economía norteamericana, dejan ahora visible un declive a pasos agigantados.

Cabrera, Calderón y Colchero, señalan que no sería precisamente el crecimiento del "Cinturón del Sol" la causa de la recesión económica del Nordeste y del deterioro de la industrialización tradicional

⁵⁰ VV.AA., EE.UU 1945 -1985. Economía Política y Militarización de la Economía, IEPALA Editorial, Madrid, 1985.

norteamericana sino la consecuencia: "La búsqueda de unos mecanismos para lograr la acumulación del capital de una forma más rápida y segura, menos vulnerable a la competencia exterior, en especial a la de los grupos extranjeros, japoneses y europeos, cuyas industrias en los sectores tradicionales resultan ser más competitivas. La solución dada mediante una reconversión industrial al interior del país, que se ha desarrollado junto a un desplazamiento geográfico y un proceso de exportación de capital hacia países donde los costes salariales se mantienen más baratos, o tienen legislaciones menos escrupulosas en materia de defensa del medio ambiente, exportación que se concentra en las industrias intensivas en la utilización de mano de obra, peligrosas, contaminantes o en la que se consumen ingentes cantidades de energía"⁵¹.

Así se habría producido el recambio en los grupos económicos dirigentes. Por un lado, nos encontraríamos con los grupos financieros ligados a las empresas transnacionales, en fuerte competencia con grupos extranjeros y que encaminan su "reconversión" hacia el exterior y, por otro, con los grupos de carácter regional, establecidos geográficamente en el "Cinturón el Sol".

El desarrollo industrial del "Cinturón del Sol"

⁵¹ EE.UU 1945 - 1985. Economía Política y Militarización de la Economía, op. cit., p. 327.

habría situado, en la economía norteamericana, a un nuevo tipo de empresario, que habría depositado su confianza en las doctrinas monetaristas de la "Escuela de Chicago", defensores de este nuevo modelo de desarrollo del capitalismo norteamericano. Este grupo empresarial, desligado de los financieros tradicionales pasará por ser el "grupo directo de apoyo a la campaña electoral republicana" (en términos de Cabrera, Calderón y Colchero).

Junto a este grupo de apoyo a Ronald Reagan, y con sus mismos intereses, habríamos de situar a un grupo de prestigiosos intelectuales que habrán de constituir el núcleo del pensamiento neoconservador. Tanto en el apoyo como en la elaboración de la estrategia de Ronald Reagan han intervenido diversos clubes e instituciones: El Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS) de la Universidad de Georgetown; el Instituto Empresarial de América (AEI); el Consejo de Relaciones Exteriores (CFR), la Comisión Trilateral; el Instituto de Estudios Contemporáneos (ICS); la Institución Hoover, sobre la guerra, la revolución y la paz, o la Fundación Heritage.

"El Presidente, Ronald Reagan, representa el "punto de encuentro" de todos los sectores de la sociedad norteamericana en busca del enemigo interno y externo al que se pueda responsabilizar de la pérdida de confianza del ciudadano medio, de la "Main Street"

(clase media)"⁵².

⁵² EE.UU 1945 - 1985. Economía Política y Militarización de la Economía, op. cit., p. 328.

1.5.2.- El equipo de transición de Ronald Reagan.

Durante el período de transición entre las administraciones Carter y Reagan -desde noviembre de 1980 hasta abril de 1981-, un numeroso equipo de especialistas ocupó la Casa Blanca.

El equipo de expertos encargado de América Latina estaba integrado por las figuras más reaccionarias del neoconservadurismo y de la vieja guardia republicana; así se confirmaba el interés prioritario que para la nueva Presidencia iba a tener la región. Amén de corroborar el marcado carácter reaccionario de las políticas que allí se aplicarían.

El cuadro que tendió a configurarse en el equipo para América Latina estaba liderado por los "geopolíticos" de Georgetown y del American Enterprise Institute, a los que se fueron uniendo diplomáticos duros que supieron traducir a la praxis las tesis anticomunistas reaganianas.

Los puestos más controvertidos, incluso dentro del Partido Republicano, los integraron la Secretaría de Estado y la dirección de la Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency, CIA). Para conducir esta última se eligió a William Casey, amigo personal de Reagan y jefe electoral de su campaña por la Presidencia. Las pugnas internas se avivaron a partir del nombramiento de Alexander Haig en el Departamento de Estado, de Gaspar Weinberger en el de

Defensa y de Richard Allen, como asesor presidencial para la Seguridad Nacional.

"Dichas pugnas repercutieron en la confirmación del equipo que en la triada Estado-Defensa-Consejo de Seguridad Nacional debería conducir la política hacia América Latina y El Caribe"⁵³. Cuatro meses después de la ascensión de Reagan, la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso aprobaría el nombre de Thomas Enders como secretario asistente de Estado para Asuntos Interamericanos. "Sin embargo, la presencia de Roger Fontaine como encargado de América Latina y del general Robert Schweitzer como asesor militar de éste en el Consejo de Seguridad Nacional, así como el nombramiento de Jean Kirkpatrick, confirmaba que tales dimensiones que pudieran ser serias a nivel global, no lo serían tanto a nivel latinoamericano"⁵⁴.

Por otro lado, el arrollador triunfo de los republicanos en el Senado, su avance en la Cámara de Representantes y el descenso del sector más liberal del Partido Demócrata en ambas cámaras, diagnosticaba un clima de buen entendimiento entre el Congreso y la Presidencia.

En la Cámara Alta, la presidencia de los principales comités y subcomités que tenían que ver con América Latina recayeron sobre el sector más

⁵³ Estrategia de Reagan hacia la revolución centroamericana, op. cit., p. 104.

⁵⁴ Ib. p. 104.

derechista. Tales son los casos del Comité de Relaciones Exteriores, en manos de Charles Percy; del Subcomité de Asuntos Interamericanos, cuyo presidente es Jesse Helms; del Comité Especial de Inteligencia, en manos del conocido Barry Goldwater; del Comité de las Fuerzas Armadas, presidido por Allan Sympson y de los Comités de Presupuesto y Finanzas (claves para la aprobación de la ayuda externa), en manos de Robert Dole y Peter Domenici. Las relaciones con el Congreso serán tarea del vicepresidente George Bush, con gran experiencia como miembro de la Cámara Baja, ex-embajador, ex-director de la CIA y ex-dirigente del Partido Republicano.

1.5.3. La nueva política exterior norteamericana.

Como hemos puesto en evidencia a lo largo del análisis, el paradigma de la administración Reagan estaba en la recuperación de la superioridad militar norteamericana frente a la Unión Soviética y en la contención del comunismo en el mundo. Pues bien, sobre este paradigma actuaría la visión militarista de la nueva administración, que privilegia frente a cualesquiera otras cuestiones las estrictamente estratégicas. Así se deriva de las cuatro prioridades presidenciales: el rearme norteamericano, el fortalecimiento de la alianza atlántica, la ruptura de conversaciones sobre desarme con la Unión Soviética, y la intervención en los conflictos del Tercer Mundo. Sobre cada una de estas prioridades, Ronald Reagan adoptará serias medidas:

En materia de rearme:

- la decisión de construir la bomba de neutrones
- la decisión de construir el sistema de misiles MX
- la reactivación del bombardero B-1
- la decisión de desarrollar armas químicas

En lo referente al fortalecimiento de la Alianza Atlántica:

- Se mantiene la decisión de instalar los misiles Pershing y Cruise.
- Se impulsa un incremento en los gastos militares.
- Se incrementa, especialmente en Oriente Medio y El

Caribe, la presencia militar propia en colaboración con el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas de países "amigos".

Por lo que respecta a la congelación de conversaciones sobre desarme:

- Propuesta de iniciación de los START (Strategic Arms Reduction Talks: Conversaciones sobre Reducción de Armamento Estratégico); más para cumplir un compromiso adquirido con Europa que para iniciar el diálogo.

Sobre la intervención en los conflictos del Tercer Mundo:

- Casos de agresión en contra de Libia.
- Entrega de armas a los rebeldes afganos.
- Búsqueda de nuevas relaciones con las potencias emergentes (México, Brasil, Argentina y Venezuela).

1.5.3.1.- Los planes de "ayuda" para
Centroamérica.

A lo largo del mes de junio de 1981 ya se tenían ideas concretas de lo que la prensa comenzó a denominar el "miniplan Marshall" para Centroamérica. Eran tres los fundamentos de dicho plan:

1º) Favorecer la creación de condiciones políticas y económicas para la inversión de capital extranjero en la región, que rentabilizaran las inversiones transnacionales en un área de alto riesgo para inversiones recuperables a corto y largo plazo.

2º) Establecer condiciones arancelarias que hicieran favorable la relación comercial entre los mercados de la región y el estadounidense.

3º) Trabajar para la consecución de los dos puntos anteriores sobre la necesidad de lograr créditos y financiación elevadas que posibilitaran poner en marcha infraestructuras y equipos de profesionales especializados.

Las dos condiciones iniciales implícitas en la propuesta, señalan Bermúdez y Cavalla, apuntalaban al cumplimiento conjunto de objetivos políticos y económicos: "algún sistema claro de protección de los empresarios privados por parte de los gobiernos de los

países receptores y la participación de Canadá, el socio principal en Norteamérica, y de México y Venezuela, las principales potencias emergentes con claros intereses en la zona, en Sudamérica"⁵⁵.

⁵⁵ Estrategia de Reagan hacia la revolución centroamericana,
op. cit., p. 111.

1.5.3.2.- La Guerra de Baja Intensidad.

Para Aguirre y Matthews, la doctrina Reagan y su política técnica asociada, la guerra de baja intensidad, habrían constituido una nueva teoría de la intervención en el Tercer Mundo. Acorde con el análisis de estos autores, ésta sería una doctrina que habría combinado el apoyo a la ya tradicional política de la contrainsurgencia con la promoción de la proinsurgencia, dos de las posibles y probadas formas de guerras de baja intensidad.

Para Fred Halliday, profesor de Relaciones Internacionales de la London School of Economics, la doctrina Reagan, en consecuencia, "tenía fines políticos, ideológicos y militares de largo alcance: aún donde los contrarrevolucionarios fueron capaces de tomar el poder, como en Nicaragua y Angola, el impacto de la guerra apoyada por los Estados Unidos fue suficientemente serio como para debilitar a las regiones en el poder y hacer para ellos más difícil el satisfacer las demandas populares"⁵⁶.

El concepto de guerra de baja intensidad incluiría, según Aguirre y Matthews, a) una reformulación de las doctrinas de la contrainsurgencia;

⁵⁶ Guerras de Baja Intensidad, op. cit., p. 9.

b) una readecuación del aparato militar para llevarla a cabo; c) una amplia gama de formas de luchar que entran en el terreno del conflicto no convencional y declarado. Este concepto militar estaría caracterizado por dos pretensiones, siguiendo en la línea argumental de los autores mencionados, una de carácter publicitario, orientada a la opinión pública, para enmascarar el fenómeno intervencionista ya que, los conflictos suelen carecer de una real "baja intensidad"; la otra, totalizadora, de corte estratégico, con el fin de encontrar una fórmula que sea válida para acabar con la revolución, su credibilidad y su carácter de alternativa al imperialismo norteamericano.

El concepto de baja intensidad, pretende igualmente -señalan Aguirre y Matthews- una homogeneización de los conflictos en el Tercer Mundo, haciéndolos perder identidad e importancia. "Si se sigue acríticamente el discurso militarista se puede llegar a concluir que los protagonistas de Africa, América Latina o Asia no tienen una personalidad política diferenciada: todos son insurgentes o terroristas a los que debe enfrentarse Occidente con el liderazgo de los Estados Unidos"⁵⁷.

Por ello, que para tener una visión rigurosa de los

⁵⁷ Guerras de Baja Intensidad, op. cit., p. 110.

conflictos catalogados como de baja intensidad sea preciso considerar: a) la naturaleza y participación de grupos nacionales en cada caso; b) la base social que cada una de las formaciones armadas rebeldes ha podido, o no ha podido, crear; c) las características políticas de los grupos y los subgrupos que las forman; d) la forma en que el conflicto nacional se inserta en la política de las grandes potencias mundiales; y e) la relación entre los grupos insurgentes y la CIA y otras organizaciones oficiales de los Estados Unidos.

De otro modo, "si se mira a través del prisma ortodoxo de la guerra de baja intensidad, se terminará aplicando un determinismo del que se concluirá que esas guerrillas solamente existen porque los Estados Unidos las crea y financia, y que las circunstancias nacionales no cuentan. Esto puede conducir a que el análisis de los conflictos se vea oscurecido por una simplificación en la que la política exterior norteamericana sea omnipotente, y en consecuencia, sólo se estudie al agresor exterior y no a los aspectos más específicos de la política interior de cada país agredido"⁵⁸.

Un aspecto más que debería tenerse en cuenta, según Aguirre y Matthews, habría de ser que la guerra de baja intensidad es también una fórmula política de

⁵⁸ Guerras de Baja Intensidad, op. cit., p. 111.

consenso tanto dentro como fuera de los Estados Unidos. "A nivel estadounidense, lo que se busca es un acuerdo entre los partidos Republicano y Demócrata para continuar practicando el intervencionismo antisoviético (incluyendo en esta etiqueta todo tipo de gobierno o grupo político que no sea de la preferencia de Washington) con flexibilidad y sin interferencias en el Congreso y evitando la implicación masiva de tropas"⁵⁹.

Las tres formas básicas de guerra de baja intensidad responden al esquema siguiente⁶⁰:

A.- PROINSURGENCIA: con grupos armados antisoviéticos (o "luchadores por la libertad") contra los "gobiernos títeres" de Nicaragua, Angola, Kampuchea o Afganistán para "revertir" (rollback)⁶¹ los supuestos avances de la Unión Soviética durante los años 70. Esta proinsurgencia se conoce con el nombre de Doctrina Reagan.

B.- CONTRAINSURGENCIA: o asistencia para la defensa interna en el extranjero. Se trata de asistencia militar masiva combinada con programas de desarrollo

⁵⁹ Guerras de Baja Intensidad, op. cit., pp. 111-112.

⁶⁰ Hemos seguido el esquema desarrollado por Mariano Aguirre y Robert Matthews en Guerras de Baja Intensidad, op. cit., pp. 95-96. Para profundizar en este enfoque ver el Cap. III, "Guerra de Baja Intensidad. La definición después de Vietnam", pp. 89-118 de Guerras de Baja Intensidad.

⁶¹ Rollback, es un término acuñado por la diplomacia norteamericana que significa revertir los avances del comunismo.

económico y social, y acciones encubiertas (proyectos de "pacificación" de zonas y "construcción de la nación" como en Vietnam) para ayudar a los gobiernos aliados a responder a los movimientos de liberación nacional, como en el caso de El Salvador o Filipinas.

C.- ANTITERRORISMO: que se efectúa a través de golpes quirúrgicos, preventivos o de represalia a grupos "terroristas" o Estados que auspicien el terrorismo contra bienes y personas de los Estados Unidos en el ámbito internacional.

Junto a estas formas, Aguirre y Matthews, han señalado otras, que aparecen en los textos militares, y que ellos englobarían en los siguientes apartados:

D.- OPERACIONES EVENTUALES EN TIEMPOS DE PAZ: que son adoptadas para apoyar la política exterior norteamericana y que incluyen maniobras militares como "demostración de fuerza", golpes quirúrgicos de represalia y misiones de rescate.

E.- LA LUCHA CONTRA LA DROGA: mediante operaciones en el extranjero para destruir plantaciones en Bolivia, o impedir la entrada de narcóticos en el territorio de Estados Unidos. En este apartado se cruzan las operaciones con la contrainsurgencia.

F.- OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ: en las que fuerzas norteamericanas -y en algunos casos con otras de países aliados- cuidan que se cumpla un alto el fuego o crean una zona neutral entre dos enemigos

(Líbano, 1982).

En el terreno militar, la guerra de baja intensidad, apunta Lilia Bermúdez, es una guerra irregular, especial, no convencional, por lo que no puede ser enfrentada con tropas convencionales sino con fuerzas especializadas en habilidades de guerra irregular: las Fuerzas de Operaciones Especiales (FOE). "Históricamente, el objetivo de esta guerra han sido las fuerzas insurgentes, por lo que se necesita dotar a las FOE de habilidades nuevas para combatir nuevos retos: el terrorismo y la reversión de procesos a través de la insurgencia contrarrevolucionaria"⁶².

El programa de reactivación de las FOE se inicia en 1982 para concluir en 1990. El avance del programa de reactivación ha venido intensificándose durante la segunda administración de Ronald Reagan: se planificó un presupuesto para el año fiscal de 1988 que contabilizaba 2.500 millones de dólares, cuando el de 1985 fue de 500 millones de dólares.

La tarea fundamental que se encomendará a las FOE sería la de formar especialistas dentro de las fuerzas armadas de los gobiernos nacionales para que sean éstas las que realicen la tarea de la contrainsurgencia, ya que el ejército norteamericano debería reservarse para eventuales contingencias mayores.

⁶² BERMUDEZ, L. Guerra de Baja Intensidad. Reagan contra Centroamérica, Siglo XXI Editores, México, 1987, p. 90.

1.5.3.2.1.- La Guerra de Baja Intensidad VS La Doctrina Reagan.

Habíamos indicado en el epígrafe anterior, que la Doctrina Reagan combinaba el apoyo a la contrainsurgencia con la promoción de la proinsurgencia. Su objetivo, en términos de Aguirre y Mathews, sería "socavar el imperio soviético mediante el ataque a sus eslabones más débiles en el Tercer Mundo". Objetivo, que deberá alcanzarse con fuerzas delegadas. Por recurrir a los autores mencionados, "con ejércitos contrarrevolucionarios financiados por los Estados Unidos"⁶³.

Quede claro entonces que sea la Doctrina Reagan una forma de guerra de baja intensidad. Ante la imposibilidad de intervenir directamente en el Tercer Mundo -debido básicamente a la inhibición de la opinión pública, después de la guerra de Vietnam, para apoyar este tipo de acciones- se opta por pagar guerrillas anticomunistas a las que se facilite instructores, entrenamiento, equipos, armas, medicinas e inteligencia. No se interviene directamente sino que se interviene masiva y militarmente a través de un efficacísimo aparato especializado: las Fuerzas de Operaciones Especiales (FOE). Es una estrategia de alto coste económico pero muy fácil de vender a la opinión pública. En definitiva, no se intenta revertir el comunismo

⁶³ Guerras de Baja Intensidad, op. cit., p. 64.

de grandes potencias como la Unión Soviética o China, sino simplemente los focos más fáciles y, sobre todo, bastante más vulnerables.

Dado que tienden a confundirse la Doctrina Regan con el concepto de Guerra de Baja Intensidad es conveniente marcar sus diferencias.

Mientras que con el nombre de Doctrina Reagan se identifica especialmente la ayuda a guerrillas anticomunistas, la Guerra de Baja Intensidad sería un concepto globalizador, eje de un nuevo modo de intervención en el Tercer Mundo.

"Lo que el gobierno de Reagan ha aceptado y promocionado, es que los estrategas militares tomaran todas las formas de hacer contrarrevolución en el Tercer Mundo y las integraran en un concepto al que titularon "guerra de baja intensidad"⁶⁴.

La diferencia entre Doctrina Reagan y Guerra de Baja Intensidad, estimarán Aguirre y Matthews, es sustancial porque la réplica simplificadora de los medios de comunicación puede llevar a que se anuncie "el fin de la Doctrina Reagan" (como ocurrió después del escándalo Irangate), pero eso no significará que se haya acabado un impulso intervencionista que, precisamente, después del "síndrome de Vietnam" recomenzó al final del gobierno de Carter, se consolidó con Reagan, y puede proseguir con Bush.

⁶⁴ Guerras de Baja Intensidad, op. cit., p. 111.

1.5.4. El caso de El Salvador.

El laboratorio elegido por los expertos de Reagan para experimentar y probar la política latinoamericana de los Estados Unidos fue El Salvador.

Durante el mes de enero de 1981, las fuerzas revolucionarias del FMLN-FDR (Frente de Liberación Nacional "Farabundo Martí"-Frente Democrático Revolucionario) lanzaron su ofensiva general. Si el ejército salvadoreño se mostró entonces incapaz de obtener la derrota militar de los insurgentes, el gobierno de Duarte no corrió mejor suerte, mostrándose débil e incapaz de conseguir consenso social y político, a pesar de la militarización de la vida civil y del aumento de la represión.

Este era el contexto elegido por el equipo, aún en ciernes, de Ronald Reagan para poner en práctica su estrategia militar en la zona. Así se desplegaron las siguientes acciones:

- Fortalecer a las Fuerzas Armadas salvadoreñas mediante la entrega de armas y municiones con el objetivo de aumentar su movilidad, así como la capacidad estratégica y la obtención y el análisis de inteligencia⁶⁵. Se planificó también la actuación de

⁶⁵ Haciendo uso de la sección 614 del Acta de Asistencia al Exterior de 1981, se aprobaron a finales de enero más de 15 millones de dólares, que incluían helicópteros, morteros, obuses, lanzagranadas, equipos de comunicación, armas personales, proyectiles, remolcadores de tanques, generadores eléctricos,

un grupo especial en la zona del Canal, destinado al adiestramiento de fuerzas especiales⁶⁶.

- Ayudar económicamente a través de todos los canales, con el fin de impedir una crisis interna total, nefasta para el gobierno Duarte. Así que se trate, entonces, de evitar que se desestabilice económicamente el país.

Los fondos de la ayuda económica provienen tanto de las agencias del gobierno como de la banca privada norteamericana, así como de otras agencias internacionales en las que el gobierno de los Estados Unidos tiene una capacidad decisoria fundamental. El monto total de esta ayuda ascendió, durante 1981, a más de 650 millones de dólares (cien millones más que el total del presupuesto fiscal anual del estado salvadoreño), a los que habría que sumar otras ayudas de donantes no estadounidenses (algo más de 240 millones de dólares) y la de Venezuela (alrededor de 140 millones de dólares).

Más de 900 millones de dólares (dos veces el presupuesto fiscal anual de El Salvador) habían sido destinados a sostener "económicamente" a un gobierno, el de Duarte, incapacitado para atajar las luchas revolucionarias del FMLN-FDR.

etc.

⁶⁶ Sólo en Honduras y El Salvador, en agosto de 1981, había
⁷⁷ asesores en el terreno, dedicados a capacitación, mantenimiento de equipos, recopilación de información, análisis y operaciones de estado mayor. Ver Estrategia de Reagan hacia la revolución centroamericana, op. cit., p. 114.

- Preeminencia de la "teoría del dominó" para la concertación de operaciones con los ejércitos de Honduras y Guatemala. Si la primera ayuda que había que brindar se centraba en El Salvador para evitar a toda costa su caída, la segunda y tercera prioridades las constituirían Guatemala y Honduras.

La ayuda militar dedicada a estos tres países se contemplaba en el programa Fondos de Ayuda Económica (Economic Support Fund), partidas de donaciones destinadas ya fuera a equilibrar balanzas de pagos deficitarias, ya fuera a gastos directamente bélicos.

Las operaciones conjuntas de los ejércitos de Honduras y El Salvador para atajar los avances de la guerrilla en el territorio fronterizo de ambos países, ponían también en evidencia el diseño estratégico de la política militar norteamericana para la zona⁶⁷.

- Emplear masivamente acciones encubiertas (covert actions). Este plano de acción de la estrategia norteamericana hacia la subregión se tuvo en cuenta en los casos de El Salvador y de Nicaragua. Así se orchestaron campañas de desinformación y de intoxicación a través de la manipulación de las

⁶⁷ Entre el 16 y el 17 de julio, se constata la primera gran incursión de tropas salvadoreñas en territorio hondureño, consentidas por el gobierno de Honduras para llevar a cabo el cerco a la zona de El Tigre, en el departamento salvadoreño de Chalatenango, territorio bajo control de la guerrilla; así como para reprimir a miles de refugiados salvadoreños que huían hacia el país vecino del cerco que avanzaba desde el centro de El Salvador. El operativo contó con la colaboración de la infantería, la artillería y las telecomunicaciones de las fuerzas armadas hondureñas.

empresas transnacionales de noticias; se infiltraron agentes para el sabotaje; se financió y se apoyó política y diplomáticamente a los grupos opositores; en el caso nicaragüense se coordinó a las diversas fracciones el somocismo para potenciar el boicot interno, etc. El objetivo final contemplaría la intervención de otras formas armadas regionales que apoyen indirectamente a un ejército contrarrevolucionario bajo los auspicios de los servicios de inteligencia cubanos. En el caso de Nicaragua, la estrategia noreamericana iría más lejos de una mera desestabilización. Se tratará de conducir a este país a una confrontación con sus vecinos.

En este sentido, la esfera de las fuerzas armadas latinoamericanas había sido pacientemente "trabajada" por la diplomacia militar norteamericana "luego de las numerosas visitas a sus homónimos castrenses, de la reanudación de los acuerdos militares bilaterales y el incremento de los existentes, y la reanudación de las maniobras militares conjuntas, las fuerzas armadas norteamericanas fueron anfitrionas de la XIV Conferencia de los Ejércitos Americanos⁶⁸, entre los días 3 y 5 de noviembre, en Washington"⁶⁹.

⁶⁸ La XIII Conferencia de los Ejércitos Americanos se había celebrado dos años antes, durante la administración Carter, en Bogotá (Colombia).

⁶⁹ Estrategia Reagan hacia la revolución centroamericana, op. cit., p. 128.

En esta XIV Conferencia participaron como delegados plenos Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Panamá, Perú, Uruguay, Surinám, Trinidad-Tobago y Venezuela. Y asistieron como observadores, Canadá, Costa Rica, México, el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA), la Junta Interamericana de Defensa y algún otro organismo auspiciado por éstas.

La reunión vino a legitimar los apoyos que ya se estaban dando a El Salvador, Guatemala y Honduras⁷⁰.

⁷⁰ Si se desea profundizar en lo que allí se acordó ver Estrategia de Reagan hacia la revolución centroamericana, op. cit., pp. 129-132.

1.5.5.- El caso de Nicaragua.

El proceso de constitución del ejército contrarrevolucionario nicaragüense se inicia en 1980 y se impulsa a lo largo de 1981. Durante este primer año de mandato, Reagan pone en marcha su estrategia desestabilizadora cancelando la entrega de 15 millones de dólares del préstamo de 75 millones otorgado por la administración Carter. Es en el mes de febrero de este año de 1981, cuando el Departamento de Estado norteamericano publica el llamado "Libro Blanco" con el que pretendía demostrar la intervención soviético-cubana-nicaragüense en el conflicto salvadoreño. Tres meses después, en abril, con el pretexto de que el gobierno sandinista seguía enviando armas a las guerrillas salvadoreñas y construía un ejército para amenazar a los países vecinos, la administración norteamericana suspende definitivamente toda ayuda bilateral con Nicaragua.

En agosto, Thomas Enders, Subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos -y después embajador de los Estados Unidos en España- visita Nicaragua. La propuesta que acompaña a Enders consideraba, para el buen entendimiento entre los dos países, la necesidad de que Nicaragua concluyese sus relaciones con la Unión Soviética y Cuba y cancelase las ayudas a las guerrillas salvadoreñas. Tras la visita de Enders y, ante la negativa nicaragüense de pactar en tales

términos la propuesta norteamericana, se inician las actividades contrarrevolucionarias. "Guardias somocistas se entrenan militarmente y de forma pública en campamentos situados en Florida y California"⁷¹.

En el mes de octubre, el ejército estadounidense realiza en Honduras las maniobras militares "Halcón Vista", las primeras de una serie programada hasta 1990. La operación "Halcón Vista" trataba de demostrar que Estados Unidos apoyaría a Honduras en una guerra contra Nicaragua. Estas maniobras representaron el inicio de la militarización en Honduras.

Durante los meses de noviembre y diciembre, Alexander Haig (Secretario de Estado) y Edwin Meese (Consejero Presidencial), hacen declaraciones a los periodistas en torno a la posibilidad de intervenir en Nicaragua. En cualquier caso, el gobierno estadounidense comienza a organizar a las bandas de ex-guardias somocistas que se habían reagrupado en Honduras con posterioridad a la derrota de 1979, y se lanzan ataques esporádicos sobre objetivos próximos a la frontera.

El 1 de diciembre de 1981, Ronald Reagan autoriza un plan de la Central de Inteligencia Americana, CIA, que "contemplaba la creación en Honduras de un ejército compuesto por 1.500 ex-guardias somocistas cuya misión inmediata era atacar objetivos militares, económicos

⁷¹ La Revolución Sandinista (1979-88), op. cit., p. 102.

y civiles dentro de Nicaragua"⁷².

La administración Reagan asigna, para las primeras operaciones de esta fuerza, más de 19 millones de dólares. Operación, que ante los Comités de Inteligencia del Congreso tendría un carácter muy diferente. Se dirá que se trata de crear una fuerza de unos 500 hombres con el fin de impedir el envío de armas desde Nicaragua a los revolucionarios salvadoreños, así como de atacar instalaciones cubanas en territorio nicaragüense.

Estos ex-guardias somocistas "reclutados" por la CIA recibirán entrenamiento en la base militar hondureña de Lepaterique, cerca de Tegucigalpa, en campamentos próximos a la frontera con Nicaragua. Víctor S. Pozas, señala que en estos entrenamientos también colaboraron oficiales del ejército argentino "retirados después de la guerra de las Malvinas en 1982"⁷³.

En febrero de 1982, entran en acción las otras fuerzas creadas por la CIA, atacando dos puestos fronterizos en el departamento de Nueva Segovia y quemando las instalaciones aduaneras. El 14 de marzo serán dinamitados dos puentes estratégicos sobre el Río Negro, en el departamento de Chinandaga y sobre el Río Coco en Nueva Segovia.

⁷² La Revolución Sandinista (1979-88), op. cit., p. 103

⁷³ Ib., p. 104.

Es en marzo de 1982 cuando el gobierno nicaragüense establece el Estado de Emergencia en todo el país. A partir de esta fecha y hasta las elecciones de 1984, Nicaragua tratará de frenar la intensa agresión norteamericana que, aunque tuvo su eje principal en la desestabilización militar, se complementó con actividades encubiertas, como ya hemos señalado, para hacer fracasar la economía, aislar la revolución internacionalmente y socavar el apoyo popular del que gozaba. Se precipitaba, de este modo, una guerra declarada por la administración Reagan a la revolución sandinista.

1.6.- Balance de la Doctrina Reagan en Centroamérica.

1.6.1.- La crisis centroamericana a finales de 1984.

Como en años anteriores, en 1984, Centroamérica continuaba centrando todos los esfuerzos de la diplomacia norteamericana en la región.

Inicialmente, el enfoque de los expertos republicanos del presidente Reagan respecto a la posibilidad de derrotar a las guerrillas salvadoreñas y de hacer fracasar la revolución sandinista, había sido sumamente esperanzador. Tales eran los ánimos norteamericanos que se trató de lograr ambos objetivos a costa del apoyo de los aliados domésticos de Washington: el gobierno de Napoleón Duarte y los militares salvadoreños, y las organizaciones contrarrevolucionarias nicaragüenses, Fuerzas Democráticas Nicaragüenses (FDN) y Alianza Revolucionaria Democrática (ARDE).

Una vez que estas expectativas de éxito se esfumen, el gobierno republicano de Ronald Reagan recurrirá a lo que Luis Maira⁷⁴ denomina "centroamericanización" del conflicto. Etapa que

⁷⁴ Luis Maira, "La relación EE.UU-América Latina" en el Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1984, op. cit., pp. 410-432.

abarcaría el período comprendido entre abril de 1982 y agosto de 1983. Con el término "centroamericanización", Luis Maira trata de subrayar el hecho de que, en esta fase, los "amigos" y los "enemigos" de la política estadounidense serán alineados en el espacio global centroamericano al margen de las fronteras geográficas, y tratando de obtener resultados de conjunto.

En este momento las situaciones de El Salvador y de Nicaragua van a adquirir una misma prioridad -ya señalamos que en la fase anterior se había primado el esfuerzo por derrotar a las fuerzas guerrilleras de El Salvador-. También comienzan a definirse claramente los objetivos sobre los restantes tres países. Así, Costa Rica, que asiste al relevo del presidente Rodrigo Carazo por el de Luis Alberto Monge tras el triunfo electoral de mayo de 1982, se convertirá en el aliado político especial del que se pueda aprovechar la legitimidad que procura sus credenciales democráticas. De este modo, señala Luis Maira, "Costa Rica participa en la convocatoria del foro Pro Paz y Democracia que intenta aislar a Nicaragua ante el bloque concertado de los partidarios de la estrategia estadounidense"⁷⁵. Honduras, en donde las Fuerzas Armadas al mando de su Comandante en jefe, general Gustavo Alvarez (llegan a

⁷⁵ "Las relaciones EE.UU-América Latina", art. cit., p. 416.

acumular durante este período mayor influencia que el gobierno del presidente Roberto Suazo Córdoba), intensifica la transformación del país en plataforma estratégica para las acciones militares norteamericanas en la subregión. Guatemala, se constituirá en la pieza menos dócil del istmo, debido a la "autonomía" que gozan los militares y las fuerzas de la derecha del país frente a Washington desde principios de los sesenta "por considerar que Estados Unidos ya no constituye un aliado confiable en los planes de lucha contra el comunismo"⁷⁶.

La vía de "centroamericanización" del conflicto aunque fue útil para estabilizar la confrontación y frenar los avances de las izquierdas no satisfizo las expectativas de un triunfo rápido que, en algún momento, se hicieron en Washington. Así las cosas, dirá Luis Maira, y en vísperas del inicio de la campaña presidencial de 1984, el equipo político de la Casa Blanca decidió efectuar un nuevo ajuste en la política hacia América Latina en agosto de 1983, y se pasó a la tercera fase, fijando lineamientos que se mantuvieron durante todo el año de 1984⁷⁷.

Esta tercera fase trató de proyectar un programa con metas a largo plazo que combinara más armónicamente

⁷⁶ "Las relaciones EE.UU-América Latina"; art. cit., p. 416.

⁷⁷ Ib., p. 416.

los objetivos militares y geopolíticos con algunos logros en el desarrollo económico y social de esos países. En función de estos objetivos, el presidente Ronald Reagan procede a designar la Comisión Bipartidista sobre política centroamericana que será presidida por el ex-secretario de Estado Henry Kissinger.

La Comisión Kissinger, como pasó a denominarse, representaba los deseos de la Casa Blanca por consensuar entre republicanos y demócratas el manejo de la crisis centroamericana. De sus 12 integrantes, el propio presidente de los Estados Unidos había designado a cuatro destacadas personalidades demócratas: el ex presidente del Comité Nacional Demócrata, Robert Strauss; el presidente de la entidad sindical AFL-CIO, Lane Kirkland; el alcalde de San Antonio, Henry Cisneros; y el economista de la Universidad de Yale, de origen cubano, Carlos Díaz Alejandro.

La Comisión, hizo una entrega solemne del informe al presidente Reagan el 11 de enero de 1984. Habían sido cinco meses de duros trabajos para lo que pretendía ser el más ambicioso intento de dar una perspectiva de largo plazo a la política de los Estados Unidos hacia Centroamérica.

El trabajo de la Comisión Kissinger obligó a ajustar los diagnósticos que los expertos de Ronald Reagan habían realizado sobre los orígenes y las causas

de la situación revolucionaria en Centroamérica.

Aquellos planteamientos de Jane Kirkpatrick en torno a que la "violencia es un elemento integral de los sistemas políticos centroamericanos", asociado con una cultura que "enfatisa la fuerza y el machismo y todo lo que ello implica acerca de la naturaleza del mundo y los rasgos necesarios para la supervivencia y el éxito", que citáramos en otro lugar de este análisis, quedaron relegados por estos otros de la Comisión que reconocían que las raíces de los problemas que enfrentaban los países del istmo centroamericano "están directamente vinculadas con las situaciones de injusticia y autoritarismo domésticos que han caracterizado su situación política y que no se explican exclusivamente por los planes cubanos y soviéticos encaminados a fomentar la subversión"⁷⁸.

Sin embargo, el Informe Kissinger no consiguió restablecer el consenso bipartidista. Y las recomendaciones⁷⁹ de la Comisión pasaron a regirse por la incertidumbre.

La consecuencia fue regresar a proyectos

⁷⁸ "Las relaciones EE.UU-América Latina", art. cit., p. 417.

⁷⁹ Para asegurar en la década de los noventa la satisfacción de las necesidades fundamentales de todos los centroamericanos y obtener un crecimiento del orden del 3 % anual, el Informe Kissinger estimó que en cada país sería necesaria, durante el resto de la década de los ochenta, una inversión adicional de 24.000 millones de dólares. La Casa Blanca debería aportar, en fondos de asistencia, un tercio de dicha cantidad (unos 8.000 millones de dólares).

puntuales, que alternaban las iniciativas intervencionistas con la predisposición a negociar. Esta fue la política de la Casa Blanca hacia Centroamérica a partir del segundo trimestre de 1984.

1.6.2.- Nicaragua, política de contención o "estrategia de supervivencia".

De octubre de 1983 a octubre de 1984, la política exterior nicaragüense centrará todos sus esfuerzos en frenar las crecientes agresiones norteamericanas, en un contexto regional de crisis y escalada militar.

Nicaragua se encuentra bajo una situación de guerra, hecho que condicionará toda la actividad en política exterior durante ese año.

William Casey, director de la CIA, reconoció que los denominados "contras" sumaban ya en 1983 cerca de 15.000 efectivos. Se estima que, en esas fechas, estos efectivos habrían recibido ayudas valoradas en torno a 85 y 100 millones de dólares para financiar sus actividades. Estas fuerzas antisandinistas estarían estacionadas en campos de Honduras, "bien entrenadas y equipadas como infantería regular", como recoge Boris Yopo en el artículo "Nicaragua: política exterior frente a una agresión externa"⁸⁰.

A estos efectivos de la Fuerza Democrática Nicaragüense (FDN)⁸¹ habría que sumar un segundo frente

⁸⁰ Ver este artículo en el Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1984, op. cit., pp. 223-244.

⁸¹ La FDN reunía la mayor parte de las bandas armadas antisandinistas surgidas de la desintegración de la Guardia Nacional. En Octubre de 1983, la CIA hará un lavado de cara a la organización nombrando como jefe político y militar de la FDN al ex-dirigente conservador Adolfo Calero Portocarrero, aunque en la práctica continuaran siendo los antiguos oficiales somocistas los responsables de guiar la actuación militar de la organización. Así el coronel Enrique Bermúdez era el jefe del

formado por la Alianza Democrática Revolucionaria (ARDE)⁸² y localizado en Costa Rica, que contaría con unos 5.000 hombres provistos de artillería ligera, pequeños aviones y armas de origen estadounidense e israelí.

Los dos frentes contrarrevolucionarios nicaragüenses, FDN y ARDE, sumarían un total de 20.000 efectivos con una misión común: desestabilizar el régimen sandinista.

En septiembre de 1983, fuerzas de la FDN y de ARDE atacarán objetivos económicos y estratégicos por

Estado Mayor; el ex-teniente Haroldo Rosario Duarte, jefe de Personal; el ex-teniente Ampié, jefe de Inteligencia; el ex-teniente Dennys Pineda, jefe de Operaciones; y el ex-teniente Armando López, jefe de Logística.

⁸² En julio de 1981, Edén Pastora, el comandante "Cero" de la toma del Palacio Nacional en 1978, Viceministro de Defensa, abandonó Nicaragua para integrarse en la Organización del Pueblo en Armas (ORPA), grupo guerrillero de Guatemala. Pastora reaparecerá en Costa Rica, en marzo de 1982, acusando a la Dirección Nacional del Frente Sandinista de Liberación Nacional de haber traicionado a la revolución. Pastora pretendía, supuestamente, levantar entre el FSLN y los somocistas de la FDN una tercera fuerza "nacionalista", "democrática" y "revolucionaria" a la que llamó Frente Revolucionario Sandino. En octubre de 1982, crea junto a Alfonso Robelo (*) la organización Arde.

(*) Alfonso Robelo, ingeniero, socio mayoritario de la firma Grasas y Aceites, fue antes de 1979 Presidente de la Asociación de Empresarios Privados, en el Instituto Nicaragüense de Desarrollo (INDE). Fundador del Movimiento Democrático Nicaragüense (MDN), que operó en el país durante la lucha antisomocista, formó parte de la primera Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, a la cual renunció al cabo de unos meses. Después de renunciar a su cargo de codirigente en ARDE, se dedicará a los negocios privados. Con posterioridad al triunfo electoral de Violeta Barrios de Chamorro ocupará el cargo de embajador de Nicaragua en Costa Rica.

tierra, mar y aire: "hostigan los puestos fronterizos de Peñas Blancas -frontera de Costa Rica- y El Espino -frontera de Honduras-, bombardean el aeropuerto Augusto C. Sandino de Managua, destruyen casi por completo el poblado de Pantasma en el departamento de Jinotega y vuelan las instalaciones de la terminal de descarga de petróleo en Puerto Sandino y los depósitos de combustible de Corinto (ambos en el pacífico) y de Puerto Zeledón en el Caribe"⁸³.

En octubre de 1983, el gobierno de Nicaragua entrega una propuesta de paz regional. "Se trataba de tres proyectos de Tratado y un proyecto de Acuerdo, que englobaban los distintos planos en que se expresa la crisis regional. Dos de stos tratados eran bilaterales: uno entre Estados Unidos y Nicaragua, y otro entre Nicaragua y Honduras. El tercero era una propuesta multilateral que incluía a Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

Algunos de los puntos de este plan nicaragüense incluían la prohibición de establecer bases militares extranjeras en la región; la prohibición del tráfico de armas entre países; prescripción de actividades que promuevan el derrocamiento de otro estado; eliminación del apoyo logístico o campos de entrenamiento para fuerzas antigubernamentales de otra nación; suspensión

⁸³ La Revolución Sandinista (1979-88), op. cit., p. 115.

indefinida de maniobras militares en el área; un compromiso explícito a no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de otro estado.

En definitiva, una propuesta de paz regional que intentaba refrendar la voluntad real de paz de Estados Unidos.

Desde esta perspectiva de lograr zanjar el conflicto con los Estados Unidos y facilitar el camino de las negociaciones, el gobierno sandinista realizará algunas concesiones unilaterales como predisposición a dialogar. En el mes de noviembre de 1983, el FSLN envió de regreso a Cuba a 1.200 asesores civiles e invitó a los dirigentes de la guerrilla salvadoreña, en Managua, a trasladarse hacia otro lugar.

A pesar de la disposición negociadora de Managua con la administración norteamericana que cierra el año 1983, la escalada militar y la intervención norteamericana en la región se endurecerán durante 1984⁸⁴.

En los primeros meses de ese año serán minados los puertos más importantes de Nicaragua: Corinto, Puerto

⁸⁴ El 1 de octubre de 1983, se habían reunido en Guatemala los comandantes en jefe de los ejércitos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Panamá con el general norteamericano Paul Gorman, entonces jefe del Comando Sur. La finalidad del encuentro, convocado a instancias de los Estados Unidos, era poner en funcionamiento nuevamente el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA) ante la amenaza de la expansión comunista en el área.

Sandino y El Bluff. La reacción de condena frente a esta acción, que la CIA y la Casa Blanca habían ordenado, vino incluso de gobiernos aliados de Washington.

El 9 de abril, Nicaragua denuncia ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, el minado de los puertos y el apoyo a la contrarrevolución por parte de los Estados Unidos.

El 10 de mayo, en respuesta a la denuncia hecha por Nicaragua, La Haya ordena a Estados Unidos suspender el minado de los puertos y el apoyo a las fuerzas contrarrevolucionarias que atenten contra la "soberanía e independencia política" del país.

El Congreso norteamericano se vió obligado en junio a suspender temporalmente la ayuda a la contra.

El 17 de agosto, Estados Unidos presenta su alegato en relación a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, argumentando que dicho tribunal no es el foro apropiado para ventilar casos de agresión armada.

El 26 de noviembre, la Corte se declarará competente en relación a la demanda nicaragüense contra Estados Unidos.

Casi paralelamente a estos acontecimientos, en los meses de abril y mayo de 1984, tendrá lugar una de las mayores penetraciones de los contras. La FDN conseguirá introducir, prácticamente hasta el centro del país, seis mil hombres que consiguen aguantar las posiciones

durante varios meses.

Entre agosto y octubre de 1984, los contras de la FDN desatan su última gran ofensiva con el fin de obstaculizar el desarrollo de la campaña electoral y dar un golpe propagandístico cercando Estelí. Ambos objetivos fracasan.

A pesar del fracaso estadounidense por resucitar el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA)⁸⁵, la administración de Ronald Reagan consiguió implicar al ejército hondureño en su cerco sobre Nicaragua. Entre 1983 y 1984, el ejército norteamericano realizó ocho maniobras militares de gran envergadura y más de treinta operativos a escala menor en territorio hondureño⁸⁶. "Honduras, de acuerdo a la estrategia norteamericana, se convirtió desde 1981 en el santuario de la contra. Varias veces las tropas hondureñas apoyaron militarmente a los antisandinistas, hostigando al ejército nicaragüense, y el entonces jefe de las

⁸⁵ Las dificultades internas del régimen guatemalteco con la guerrilla de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG); el auge del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador; los problemas de rivalidad entre los mandos de las fuerzas armadas guatemalteca y hondureña; los problemas fronterizos entre El Salvador y Honduras y la negativa panameña a involucrarse en la alianza, echaron por tierra las esperanzas de Washington.

El CONDECA había sido creado en diciembre de 1962, como organismo regional destinado a coordinar la estrategia de contrainsurgencia diseñada por los norteamericanos y para evitar cualesquiera posibles conflictos entre sus miembros. Estos fueron Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Estados Unidos poseía estatuto de miembro a través del Comando Sur, con sede en la Zona del Canal de Panamá.

⁸⁶ Para tener constancia exacta de estos operativos ver La Revolución Sandinista (1979-88), op. cit., p. 117.

Fuerzas Armadas, general Gustavo Alvarez, no ocultaba su disposición a secundar una invasión sobre Nicaragua"⁸⁷.

Fueron dos las ocasiones en las que se consideró la posibilidad de que los Estados Unidos intervinieran directamente en Nicaragua. La primera, en noviembre de 1983, cuando la opinión pública norteamericana celebró la "victoria" de la administración Reagan sobre la isla de Granada. El propio presidente declaró entonces que bajo las mismas circunstancias estaría dispuesto a actuar en Centroamérica. Y la segunda, en noviembre de 1984 e inmediatamente después de las elecciones norteamericanas y nicaragüenses, cuando se desató la llamada "crisis de los MIG"⁸⁸.

El día 4 de noviembre de 1984 se habían llevado a cabo las elecciones en Nicaragua, para entonces casi la mitad del territorio era escenario de enfrentamientos armados. Los resultados electorales dieron como triunfador al Frente Sandinista de Liberación Nacional, con un 67'2 % de los votos. La abstención no había alcanzado el 25 %. Pero la victoria

⁸⁷ La Revolución Sandinista (1979-88); op. cit., p. 120.

⁸⁸ Ante el anuncio hecho por varias cadenas de televisión de EE.UU en la misma noche del triunfo electoralista de Ronald Reagan de que un barco soviético se dirigía hacia Nicaragua llevando aviones MIG, la administración norteamericana amenazó con acciones militares directas si se confirmaba la noticia.

del FSLN no había sido absoluta: tomando en cuenta las abstenciones y los votos nulos, se desprendía que el FSLN era votado por un 47'4 % de las personas inscritas. Los dos partidos de derecha, el Partido Conservador Demócrata (PCD) y el Partido Liberal Independiente (PLI), más el Partido Popular Social Cristiano (PPSC) obtuvieron casi un 30 % de los votos, mientras que los llamados partidos marxistas-leninistas, Partido Socialista Nicaragüense (PSN), Partido Comunista de Nicaragua (PCN) y Movimiento de Acción Popular Marxista Leninista (MAP-ML) reunieron un 4 % de los votos entre los tres.

Estos resultados y la limpieza del proceso electoral, redundaron en que la revolución sandinista ganase mayor credibilidad ante la opinión pública internacional, y supieran que el apoyo popular a los sandinistas se consolidaba en la sociedad nicaragüense. Argumentos para que la segunda administración, se había logrado la reelección de Ronald Reagan el día 6 de noviembre, continuase aplicando su estrategia de desgaste en Centroamérica. Aquel 6 de noviembre, Estados Unidos amenazó a Nicaragua con acciones militares directas, aduciendo que la Unión Soviética estaba enviando dieciocho aviones MIG. De este modo, el año de 1984 concluye para los nicaragüenses con una declaración de estado nacional de alerta militar: aviones supersónicos de espionaje, SR-71, estaban sobrevolando territorio nicaragüense.

1.6.3.- El Salvador, tras la búsqueda de la victoria.

A finales de marzo de 1982, se habían llevado a cabo elecciones en El Salvador en un intento por conducir al país hacia la normalización institucional y por legitimar una dirección política que cerrara la etapa de "Junta de Gobierno", inaugurada en octubre de 1979.

Si bien surgió un nuevo gobierno de aquellas elecciones, en la formación no estuvieron presentes las fuerzas opositoras del Frente Democrático Revolucionario (FDR) y del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). El resultado inmediato fue un giro hacia la derecha ya que la opción de centro, que representaba la Democracia Cristiana y que apoyaba a José Napoleón Duarte -hasta ese momento presidente de la Junta-, no alcanzó la mayoría absoluta que posibilitara un gobierno sin claudicaciones.

Esta fórmula desembocó, contra todo pronóstico de los estrategas norteamericanos que apoyaban a José Napoleón Duarte, en un "gobierno de unidad nacional", encabezado por Alvaro Magaña y el "Pacto de Apareca"⁸⁹.

El "Gobierno de Unidad Nacional" si bien coartó

⁸⁹ Por medio de este Pacto, firmado el 3 de agosto de 1982, los principales partidos se repartían los ministerios y las alcaldías del país.

los intereses de la extrema derecha de convertir en presidente del país al ex Mayor del Ejército Roberto D'Aubuisson -vinculado a la dirección de los escuadrones de la muerte-, no pudo evitar que se sentara en la presidencia de la Asamblea Constituyente.

"Este vuelco hacia la "derecha" experimentado por el gobierno tuvo una evidente repercusión internacional negativa, que se expresó con fuerza hacia fines de 1983. De partida, la derrota de Duarte hizo cambiar la actitud de la democracia cristiana internacional, que enfrió notablemente el apoyo político prestado al nuevo gobierno. El retroceso en materia de Derechos Humanos, el resurgimiento de los asesinatos, las amenazas e intrigas como elementos cotidianos de la política interna salvadoreña, provocaron un distanciamiento de las relaciones con países latinoamericanos y europeos"⁹⁰.

Desde que Alvaro Magaña se encargara de administrar los designios de El Salvador, sumido en una guerra civil que no podrá ser ganada sin la ayuda externa, la vulnerabilidad de este país irá en aumento frente a las presiones y a los ofrecimientos de quienes tanto deseaban cooperar en la derrota de la "subversión comunista".

El resultado de esta situación habría sido la

⁹⁰ Daniel Asenjo, "El Salvador: guerra civil y política exterior" en el Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1984, op. cit., p. 246.

total dependencia económica y política de los Estados Unidos, que a pesar de su magnitud no pudo resolver los problemas que desestabilizaban al país. No obstante las fuertes ayudas norteamericanas al presupuesto de las fuerzas armadas salvadoreñas, -que permitió que el ejército creciera de 11.000 hombres que tenía a mediados de 1981 hasta cerca de los 45.000 con que contará a finales de 1984-, la situación de empate con la guerrilla seguía existiendo.

La dependencia externa del país adquirió una de sus mayores expresiones en el campo político con los esfuerzos realizados por la administración norteamericana encaminados a sentar en la presidencia a José Napoleón Duarte, tras las elecciones celebradas el 25 de marzo de 1984.

El interés por reprimir las acciones de la ultraderecha, representada por D'Aubuisson, condujo a la administración Reagan a poner énfasis en el deterioro en materia de derechos humanos y el aumento de la represión en El Salvador⁹¹. Esta nueva estrategia frente a las acciones de la extrema derecha se transformó en una forma de presión. En diciembre de 1983, el presidente Magaña recibirá una carta de su colega norteamericano en la que se le ponía al

⁹¹ Hasta mediados de 1983, la Casa Blanca hizo oídos sordos a las numerosas denuncias presentadas contra los "escuadrones de la muerte" por las reiteradas atrocidades cometidas.

corriente de la posible supresión de la ayuda militar estadounidense de no reprimir con efectividad las acciones de los escuadrones de la muerte.

El presidente Magaña no pudo cumplir con lo solicitado pues carecía de poder para hacerlo. Tampoco pudo cumplir sus amenazas el presidente Reagan porque, en definitiva, los asesinatos en mayor o menor número en El Salvador no debían desdibujar su estrategia antisubversiva para Centroamérica.

Mientras tanto, el candidato D'Aubuisson recibía apoyo financiero para su campaña electoral vía Miami, donde se había asentado la colonia de salvadoreños expatriados después del golpe militar del 15 de octubre de 1979, del que huirían no sin antes dejar al país en banca rota⁹².

El discurso nacionalista de D'Aubuisson chocaba claramente contra los intereses norteamericanos, mejor garantizados, ciertamente, con la postura de Duarte. Por ello, que toda la influencia y la capacidad de presión de la administración Reagan se volcara a su favor: se le ayudó financieramente y se le entregaron elementos para desacreditar a su oponente electoral Roberto D'Aubuisson.

"A pesar de todo el apoyo norteamericano y de su

⁹² Nita M. Renfrew, calcula que esta colonia de salvadoreños expatriados en Miami se había llevado más de 2.000 millones de dólares. Para tener una referencia más completa ver "El Salvador: eufórica política norteamericana", *Le Monde Diplomatique*, agosto de 1984, p. 28.

injerencia directa en el desarrollo de los comicios a través de "asesores" que implementaron un sistema computacional para la inscripción, sufragio y recuento de los votos, que a la postre no dió el resultado esperado, Duarte no consiguió una mayoría absoluta debiendo recurrir a una segunda votación definitiva con D'Aubuisson. Esta se realizó el 6 de mayo y mostró una suerte de triple empate. El candidato triunfante Duarte, alcanzó el 53'57 % en tanto que D'Aubuisson obtuvo el 46'43 % de 12 millones de votos emitidos"⁹³.

El tercer actor era el Frente Democrático Revolucionario-Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FDR-FMLN), las fuerzas de la guerrilla que no participaron en los comicios y que bien pudieran tener las preferencias del millón y medio de salvadoreños que no acudió a votar.

Era el segundo intento, entre 1982 y 1984, de la administración Reagan por conseguir un gobierno "fuerte" para El Salvador. Pero, en esta ocasión volvió a consolidarse un gobierno tanto o más vulnerable que el del anterior presidente, Alvaro Magaña.

El presidente Duarte, ante el apoyo financiero y militar que la causa D'Aubuisson despertaba, no vió otra alternativa que no fuera la de acatar los ofrecimientos norteamericanos. Apenas quedó dilucidada

⁹³ "El Salvador: guerra civil y política exterior", art. cit., p. 249.

la victoria de Duarte, la administración republicana dió luz verde a los 62 millones de ayuda urgente para El Salvador que el Ejecutivo venía solicitando desde finales de 1983.

Duarte entendía que la búsqueda de mayor legitimidad internacional para su gobierno pasaba por el cumplimiento de "regenerar" la vida política salvadoreña. A finales de 1984, esto no era más que un tímido deseo inhibido por el peso de los intereses de la cúpula militar salvadoreña y por los intereses de la estrategia militar norteamericana dirigida a derrotar a las fuerzas guerrilleras del país, empatadas con las fuerzas del ejército en una guerra civil.

Durante la campaña electoral de marzo de 1984, José Napoleón Duarte se mostró dispuesto a poner fin a la guerra civil tratando de hallar alternativas que permitieran a la guerrilla incorporarse al proceso democrático.

Sin embargo, el discurso con el que inauguró su presidencia cambió radicalmente al vincular a la guerrilla a Nicaragua, Cuba y la Unión Soviética y exigir a los izquierdistas que depusieran las armas como paso previo para cualquier tipo de negociación.

Entre tantas contradicciones políticas, Duarte anunciará ante la Asamblea General de la ONU, el 8 de octubre de 1984, su intención de reunirse lo más pronto

posible a conversar con los líderes guerrilleros en la localidad de La Palma, zona del país donde la presencia del FDR-FMLN es mayoritaria.

A punto de concluir 1984, éste fue el último cambio de actitud del mandatario salvadoreño.

Cambio de actitud que para el sociólogo chileno, Daniel Asenjo constituiría "un golpe de fuerza" pensado para alcanzar varios objetivos. Entre ellos, dejar sin argumentos a quienes, desde las Fuerzas Armadas y los Estados Unidos, se oponen o se muestran reticentes a un diálogo gobierno-guerrilla, "lo que consiguió desde el momento que colocó al "mundo" como testigo de su decisión". Según Asenjo, reafirmar su condición de "comandante constitucional" de las Fuerzas Armadas, al mostrar que él es el conductor del proceso político nacional, habría sido otro de los motivos del cambio de opinión de Duarte. Y, posiblemente también, arrebatarse la iniciativa política a los opositores armados.

1.6.4.- Honduras: la identidad con la estrategia de Reagan para Centroamérica.

El proceso de identificación de la política hondureña con la estrategia militar desarrollada por la administración Reagan para Centroamérica encuentra su punto culminante en el periodo transcurrido entre 1983 y 1984. Será también durante este periodo cuando se inicien las primeras fricciones entre ambos gobiernos.

Desde el prisma geopolítico con que los estrategas norteamericanos se sitúan frente a los conflictos, Honduras era el mejor aliado entre todos los posibles para desplegar en su territorio la infraestructura necesaria (humana y material) que contuviera la "amenaza comunista" en la subregión.

En términos topográficos, Honduras hace de cuña entre los principales focos de atención norteamericanos en el área: limita con Nicaragua (783 Kms) y con El Salvador (341 Kms). Y posee una extensa costa sobre el Mar Caribe que garantiza la comunicación marítima con el sur de Estados Unidos y con las bases del Comando Sur norteamericano en la zona del Canal de Panamá.

Un gobierno civil legitimado electoralmente desde enero de 1982 y una estabilidad popular controlada con eficacia por los militares y la policía, ofrecen las suficientes garantías democráticas a la Casa Blanca.

La tradicional "amistad" entre la burguesía hondureña, unida a sus crecientes problemas económicos, afianzan finalmente un clima de buen entendimiento y cooperación con la administración republicana de Ronald Reagan.

"Hasta enero de 1983 el alineamiento de Honduras con la política exterior norteamericana podría considerarse como "tradicional" en el sentido que el discurso de la política exterior del presidente Roberto Suazo Córdoba repetía los ideologizados conceptos utilizados por el presidente Reagan para referirse a la crisis centroamericana"⁹⁴.

Cuando la opinión pública internacional, en febrero de 1983, conozca el status de Honduras en la región comenzarán las tensiones entre los gobiernos hondureño y norteamericano. Durante aquel mes, su territorio fue ocupado para llevar a cabo masivas y prolongadas maniobras bélicas, y se comenzó a construir una vasta red de bases militares por todo el país. A partir de ese momento el status de Honduras se redujo al de una república bananera al servicio de los intereses norteamericanos en la zona.

Bien es cierto, que con anterioridad a 1983 la cooperación entre los ejércitos de Honduras y Estados

⁹⁴ Daniel Asenjo, "Honduras: militarismo y política exterior" en el Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1984, op. cit., p. 270.

Unidos había sido fructífera en 27 ocasiones, pero jamás tuvieron la magnitud de la iniciada en 1983.

La presencia masiva de soldados y equipos militares norteamericanos en Honduras, era el eje de una estrategia diseñada especialmente para presionar a Nicaragua e incrementar el apoyo a los contrarrevolucionarios que atacan su territorio desde las bases que poseen en el país vecino. El resultado de esta estrategia norteamericana fueron diversos conflictos fronterizos que aumentaron las tensiones en la relación bilateral Honduras-Nicaragua⁹⁵.

Junto al apoyo facilitado a la administración Reagan en aras de presionar "bélicamente" a Nicaragua, las Fuerzas Armadas hondureñas favorecieron también el intento norteamericano por reactivar el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA), cuyo objetivo final era conformar un círculo bélico cada vez mayor y más homogéneo ideológicamente en torno a Nicaragua y lograr una mayor unificación en las acciones contrainsurgentes

⁹⁵ A punto de finalizar las maniobras "Ahuas Tara II", los nicaragüenses derribaron un helicóptero norteamericano que violó su espacio aéreo, resultando muerto su piloto. Estados Unidos denunció el incidente ante el Consejo Permanente de la OEA, ocasión que el embajador norteamericano aprovechó para lanzar nuevas acusaciones contra Nicaragua. Dos semanas después, recoge Asenjo en el artículo citado "Honduras: militarismo y política exterior", cuando ya las acusaciones mutuas estaban acallándose, el coronel Danilo Ferrera Suazo, Comandante Militar de la Región Meridional de Honduras, dijo conocer con tres días de antelación que el helicóptero volaría a la localidad de Cifuentes, fronteriza con Nicaragua, en ruta hacia una base aérea al noreste de Tegucigalpa. Esta declaración, señala Asenjo, desvirtúa las declaraciones hechas anteriormente y las excusas de que la violación del espacio aéreo nicaragüense fue hecha de manera casual.

de las fuerzas armadas centroamericanas. Desgraciadamente para Estados Unidos, este intento de reactivar el CONDECA fracasó.

El papel de las Fuerzas Armadas hondureñas en favor de la estrategia norteamericana para Centroamérica (hostigar a Nicaragua y apoyar las acciones contra la guerrilla salvadoreña, esencialmente) parecía óptimo hasta el 30 de marzo de 1984.

El día 31 de marzo de 1984, los oficiales con mando directo sobre la tropa, tenientes coroneles, mayores, coroneles y algunos generales llevaron a cabo un pronunciamiento militar que, por sus características lejos de llamarse "golpe de estado" (al modo de los que ocurren en América Latina) habríamos de denominarlo "golpe de mando". apresaron a su Comandante en Jefe, general Gustavo Alvarez Martínez y obligaron al presidente Suazo Córdoba a decretar su destitución y expulsarlo del país. Junto al Comandante en Jefe, Gustavo Alvarez, fueron depuestos sus más íntimos colaboradores, los generales José Abdenego Bueso Rosa, Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas; Daniel Balí Castillo, Comandante de la Fuerza de Seguridad Pública (FUSEP); Rubén Montoya, Comandante de la Marina y Marco Antonio Rosales Abella, Inspector General de las Fuerzas Armadas.

El nuevo Jefe de las Fuerzas Armadas, general Walter López, tuvo una destacada participación en el "golpe de mando" pues le correspondió detener a su Comandante en Jefe en la base aérea de San Pedro Sula, al norte del país. Así se convirtió en el oficial de máxima graduación. El Congreso hondureño confirmó a Walter López en el transcurso de una sesión celebrada el 4 de abril de 1984, por 78 votos favorables y una única abstención.

El relevo en la cúpula castrense iniciaba la recapitulación de las relaciones Honduras-Estados Unidos. Frente a los intereses norteamericanos en el país que tan bien supo comprender y asumir el anterior Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, Gustavo Alvarez, el nuevo Alto Mando representado por Walter López, deseaba priorizar los propios intereses hondureños.

En este capítulo de los intereses nacionales y estratégicos de Honduras, Walter López destacará el peligroso papel que para la seguridad hondureña representa El Salvador. Postura enfrentada a la de los estrategas norteamericanos que ven, en Nicaragua, el centro de la crisis centroamericana.

"Para Honduras, Nicaragua aparece con una menor población, problemas económicos y políticos serios que resolver y con unas FF.AA. en formación, todo lo cual hace que su peligrosidad militar, al menos

en el corto plazo, sea relativamente menor. Además, con Nicaragua no se mantienen conflictos pendientes que pudieran desembocar en un estallido bélico, salvo aquellos que surgen de la aventura de cerco militar emprendida de acuerdo con los intereses norteamericanos"⁹⁶.

El Salvador sin embargo, resultaría la potencia militar del istmo de salir victorioso en la confrontación con la guerrilla. Este es el lado peligroso para Honduras. Con unas Fuerzas Armadas modernamente equipadas, el vecino del oeste podría ocupar el territorio hondureño como salida a su crisis interna -como ya ocurriera en 1969-. Esto se traduciría, señala Daniel Asenjo, en un rechazo generalizado de la idea de colaborar con los militares salvadoreños, "resistencia que Estados Unidos no pudo vencer con presiones tradicionales, pero que sí podría hacerlo satisfaciendo más ampliamente las demandas hondureñas de ayuda económica"⁹⁷.

En materia de ayuda económica en la relación Honduras-Estados Unidos, habría que hacer mención específica al capítulo que se deriva de enfrentar los gastos militares conjuntos, así como en proyectos

⁹⁶ "Honduras: militarismo y política exterior", art. cit., p. 285.

⁹⁷ Ib., p. 286

conjuntos, pactados durante el mandato del general Alvarez en las Fuerzas Armadas para la construcción de aeropuertos y demás instalaciones militares, que Estados Unidos ha repartido por territorio hondureño⁹⁸.

Lo que pretendía la nueva cúpula militar encabezada por Walter López, no era tanto arremeter contra la relación bilateral acordada con la administración Reagan, como reacomodarla a los nuevos intereses hondureños aquí expuestos. Daniel Asenjo lo explica muy bien cuando escribe: "El mensaje es claro para los Estados Unidos: Honduras forma parte de las "democracias occidentales" y se encuentra al lado de los norteamericanos en la lucha contra el "comunismo", pero participar en la estrategia militar regional tiene un precio, sobre todo cuando se trata de pasar por encima de los "intereses nacionales" "⁹⁹.

⁹⁸ Se estima que Honduras habría asumido cerca del 80 % del coste total de las maniobras realizadas entre los años 1982 y 1984. Baste indicar que a finales de 1984, la deuda externa del país alcanzaba los 1.700 millones de dólares.

⁹⁹ "Honduras: militarismo y política exterior", art. cit., p. 288.

1.6.5.- Guatemala: políticas para erradicar la subversión.

El 8 de agosto de 1983, el general Efraín Ríos Mont, que había llegado a la presidencia del país en marzo de 1982 tras derrocar al general Romeo Lucas García, fue depuesto por el Ministro de Defensa, general Oscar Humberto Mejía Víctores.

Los objetivos de la política del general Mejía Víctores se dirigían a : 1º) eliminar a quienes deseaban perpetuarse en el poder; 2º) terminar con la "evangelización del Estado"; 3º) erradicar la corrupción; 4º) preservar y fortalecer la unidad del ejército; 5º) la necesidad de relevo en "aras de la unidad nacional"; 6º) "reafirmar" la voluntad de continuar el proceso de retorno a la constitucionalidad democrática; 7º) encauzar este proceso por senderos "esencialmente nacionalistas"; 8º) ratificar el compromiso de Guatemala de "luchar por todos los medios para erradicar la subversión marxista-leninista que amenaza nuestra libertad y economía"¹⁰⁰.

Guatemala ha venido enfrentando desde el derrocamiento de Jacobo Arbenz, en junio de 1954, una larga guerra subversiva que ha significado la constante

¹⁰⁰ El Mercurio, 7 de agosto de 1983, p. A1 y A10, cit. por Daniel Asenjo en "Guatemala: contradicciones en una política exterior alineada" en el Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1984; op. cit., p. 257.

presencia guerrillera en el país. El derrocamiento de Arbenz provocó una violenta interrupción del proceso democrático. La administración de Ríos Mont trató de resolver el problema de la subversión eliminando físicamente a todos los sospechosos de pertenecer a la guerrilla. Para ello creó a) los llamados "tribunales de fuero especial" donde no se conocía la identidad de los jueces como tampoco la de los abogados que llevaban a cabo las audiencias confidenciales, y cuyas sentencias eran generalmente el fusilamiento; b) militarizó alrededor de 700.000 campesinos bajo el programa "frijoles y fusiles", estas patrullas adiestradas por asesores militares eran utilizadas para el enfrentamiento contra las fuerzas subversivas; c) aplicó una estrategia de "tierra arrasada", que en dos años significó la masacre de entre 5.000 y 10.000 campesinos indígenas indefensos y 1.000.000 de desarraigados, consecuencia del traslado forzoso desde sus comunidades a otros puntos del país.

A pesar de la aplicación de esta política para erradicar la subversión, la guerrilla no pudo ser derrotada. Objetivo, que el general Mejía Víctores tratará de lograr en un contexto internacional fuertemente impactado por el nivel que alcanza la violación de los derechos humanos en Guatemala¹⁰¹. "El

¹⁰¹ De 1979 a 1984, la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas aprobó nueve resoluciones condenatorias por violación de los derechos humanos en Guatemala. La última de ellas, el 27 de agosto de 1984, destacaba los actos de violencia contra la población civil no combatiente, las

promedio mensual de detenidos-desaparecidos durante la administración Mejía es de 42 individuos, 19 personas se asilaron entre los meses de enero y mayo de 1984 en las embajadas de Venezuela y Ecuador, y la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala presentó más de 500 recursos de habeas corpus por detenidos-desaparecidos entre enero y septiembre de 1984".

Estas cifras han situado a Guatemala a la cabeza entre los grandes violadores de los derechos humanos en el mundo.

Las promesas de "reafirmar" la "voluntad de continuar el proceso de retorno a la constitucionalidad democrática" posibilitaron que la administración Reagan no hubiera de congelar las ayudas a Guatemala, en peligro, ante la imagen de brutalidad que sus gobiernos se habían ganado en el contexto internacional. Así que el Congreso de los Estados Unidos aprobase 73'8 millones de dólares de ayuda a Guatemala durante el año fiscal de 1985, que incluyen unos 300.000 dólares para financiar "entrenamiento militar " de soldados guatemaltecos.

Sin embargo, en el ámbito de la cooperación bilateral Guatemala-Estados Unidos se aprecia cierta

torturas, desapariciones forzosas, ejecuciones en masa y la incorporación de la población en patrullas civiles organizadas y controladas por el ejército. Las cifras que avalan estas denuncias indican que en los últimos treinta años han "desaparecido" en Guatemala más de 40.000 personas.

autonomía para Guatemala, lo que le permite no verse sometida, para costear esta "colaboración militar", a la estrategia norteamericana para la subregión y mantenerse al margen de los asuntos internos de otros países vecinos.

"Una consecuencia directa de esta situación la tenemos en el hecho que Guatemala construyó una planta para fabricar las municiones que precisan sus FF. AA., la que tiene un anexo donde pueden ensamblarse vehículos blindados"¹⁰².

Que Guatemala haya conseguido cierto grado de autonomía frente a las políticas de la Casa Blanca la convierte en un caso excepcional en Centroamérica, máxime cuando la administración Reagan trata por todos los medios de revitalizar su hegemonía regional.

Aunque, en el plano ideológico los discursos de Mejía -al que sus colaboradores definen como "un militar ante todo, sin una tendencia política definida, pero eminentemente anticomunista"¹⁰³- y de Reagan son coincidentes y redundantes.

A pesar de ello, hallaríamos posturas diferentes a la hora de accionar contra la "amenaza comunista" en la región, descubriendo cómo las posturas de ambos

¹⁰² "Guatemala: contradicciones en una política exterior alineada"; art. cit., p. 260.

¹⁰³ "Guatemala: contradicciones en una política exterior alineada"; art. cit., p. 257.

mandatarios dejan de ser tan coincidentes. Estos diferentes "modos" quedan de relieve si tenemos en cuenta, por ejemplo, la participación de Guatemala en el intento norteamericano de reactivar el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA). Guatemala tuvo entonces un exclusivo papel, el de anfitrión del encuentro. Puesto que, como ya hemos señalado, se mantuvo al margen de las propuestas norteamericanas e incluso llegó a rechazarlas, postura que impidió que los Estados Unidos lograran los objetivos iniciales. Iguales negativas recibirían las invitaciones que la administración Reagan hizo al gobierno Mejía en torno a que soldados guatemaltecos participasen en maniobras conjuntas realizadas en Honduras.

Los senderos "esencialmente nacionalistas" que Mejía Víctores dijo iba a encauzar el Alto Mando y el Consejo de Comandantes de las Fuerza Armadas era tal vez el motivo que explicara la postura guatemalteca ante la administración norteamericana.

A nivel regional, Guatemala es el país más poblado, el tercero en extensión y económicamente uno de los más saneados. Por lo que respecta a las Fuerzas Armadas, Guatemala ha dispuesto del mayor número de efectivos hasta que la crisis del istmo vino a multiplicar las Fuerzas Armadas de El Salvador, Honduras y Nicaragua. Fuerzas Armadas, que han sido efectivas, al menos en estos últimos siete años, al saber contener a la subversión. Es por todo ello que

Guatemala trate de asumir un papel de liderazgo ante cualquier tipo de "alianza ofensiva regional" que se intente. Y es también por ello, que no aceptaría jamás que ese liderazgo se viera ocupado por los hondureños, como así lo consideró la administración norteamericana antes de que el general Gustavo Alvarez fuera sustituido de su cargo de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de Honduras el 31 de marzo de 1984.

Al margen de las consideraciones militares, en el marco estrictamente político aparecen también marcadas diferencias entre ambas administraciones, la norteamericana y la guatemalteca, a la hora de contener la "amenaza comunista". Por ejemplo, no admite que el CONDECA se constituya en el instrumento que sirva para amenazar a países vecinos. Como así pretendían reactivarlos los norteamericanos para presionar y agredir a Nicaragua.

Para Guatemala la amenaza militar sandinista resulta lejana, ya que debería invadir y derrotar a Honduras y El Salvador para acercar el peligro a su frontera sur. Amén, de que 30 años de lucha contrainsurgente le aseguran al menos saber cómo neutralizar cualquier intento guerrillero.

Guatemala mantiene "correctas y respetuosas relaciones" con Nicaragua, ha sido el argumento esgrimido por la cancillería del país ante la invitación norteamericana en pos de hacerle partícipe

en la cruzada contra Nicaragua.

Habría que considerar cómo se traducirá, a corto plazo, esta "cierta autonomía" guatemalteca frente a los intereses de la administración Reagan. En este sentido, medidas como la de rebajar un 16 % la cuota de azúcar que Estados Unidos compra a Guatemala puede estar indicando en qué términos habrá de pactarse la relación bilateral entre Guatemala y Estados Unidos¹⁰⁴ en un futuro próximo.

¹⁰⁴ El FMI decidió, a mediados de 1984, retener 60 millones de dólares correspondientes al saldo del convenio stand by suscrito en agosto de 1983. Las reservas netas de Guatemala descendieron a finales de 1984 a 65 millones de dólares.

1.6.6.- Costa Rica: el estado de alerta en un país que carece de ejército.

Costa Rica carece de ejército desde 1949 por decisión soberana convertida en norma constitucional, hecho que ha incidido en una estructuración social apegada al diálogo y a las soluciones pacíficas, opuesta a toda idea de militarización y con tendencia a la adopción de una política neutral que dirima los conflictos y las controversias por la vía jurídica.

La postura costarricense no ha impedido que la estrategia norteamericana se mantuviera al margen en el intento de replegar al gobierno del presidente Luis Alberto Monge hacia sus intereses: eliminar el "cancer marxista" en Nicaragua.

Pero los primeros intentos por alinear a Costa Rica con Washington se remontan a agosto de 1982, cuando el día 23 de ese mes el presidente Monge envía un proyecto al presidente Reagan destinado a desarrollar infraestructura en la región norte del país y valorado en unos 14 millones de dólares, que serían financiados mediante un préstamo blando de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID).

Las propuestas concretas surgen a raíz de una visita que el General Paul Gorman, Jefe del Comando Sur de Estados Unidos con sede en la zona del Canal de Panamá, realiza a Costa Rica en septiembre de 1983.

En ese encuentro se plantea desplazar hasta Costa

Rica a una especie de "fuerza multinacional de ayuda cívica", compuesta por miembros de los ejércitos norteamericano, colombiano y de la Guardia Nacional de Panamá, a los que -como parte de su entrenamiento- se les emplearía en la construcción de caminos, puentes y obras públicas¹⁰⁵.

La verdadera finalidad de la propuesta del General Gorman, señala Daniel Asenjo, comenzó a clarificarse con la visita que, en el mes de noviembre, realizó a Costa Rica el Subsecretario de Defensa de los Estados Unidos, Fred Iklé¹⁰⁶.

"El Subsecretario Iklé afirmó al regresar a Washington que EE. UU enviaría "ingenieros de combate" a Costa Rica, de los cuales varios trabajarían en la frontera con Nicaragua, otorgándole a esto el carácter de un primer ejercicio conjunto costarricense-norteamericano"¹⁰⁷.

El presidente Monge comenzaba, de este modo, a ser agasajado por los norteamericanos en su intento de incrementar la ayuda militar. Debíó soportar "la

¹⁰⁵ El presidente Monge y su canciller, Fernando Volio, habían mencionado -en las consideraciones presentadas el 29 de julio de 1983 ante la Asamblea Legislativa para obtener la autorización tendente a suscribir el préstamo con la AID- la utilidad estratégico-militar del proyecto destinado a desarrollar obras de infraestructura en la región norte de Costa Rica.

¹⁰⁶ Ver de Daniel Asenjo, "Costa Rica: la difícil política exterior de neutralidad" en el Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1984; op. cit., pp. 299-312.

¹⁰⁷ Ib., p. 300.

presión destinada a mostrar un inminente peligro desestabilizador proveniente de Nicaragua" (en palabras de Asenjo) que se tradujo en el interior del país en una creciente polarización política. Presión que alcanzó al propio gabinete del presidente Monge. Así, hacia mediados de 1983 ya eran evidentes a) un sector "guerrerrista", partidario de militarizar el país y de diseñar una política exterior de fuerza para contener a Nicaragua, que estaba liderado por Fernando Volio, Canciller; Alfonso Carro, Ministro de Gobernación, y su Viceministro, Enrique Chacón. Y b) una corriente "neutralista", más apegada a la tradición democrática y pacífica del país e inclinada hacia la idea de una buena vecindad con Nicaragua, que tenía en Edmundo Solano su primer valedor.

Estas diferencias, y las denuncias que ambos sectores se hicieron -mientras Edmundo Solano era acusado por Carro y Chacón de sandinista, estos otros lo eran de miembros de la CIA- repercutieron en la renuncia a su cargo del canciller Fernando Volio, en el mes de noviembre¹⁰⁸.

A raíz de esta renuncia, las relaciones en el seno del Partido Liberación Nacional se crisparon. Claro

¹⁰⁸ La renuncia de Fernando Volio se debería a la desobediencia del embajador costarricense, Fernando Zumbado, ante la ONU: éste votó condenando a Estados Unidos por la invasión de Granada contrariamente a las órdenes impartidas por su cancillería.

ejemplo de ello fue el bloqueo por parte del sector "neutralista" de la candidatura de Gonzalo Facio, considerado demasiado amigo de los Estados Unidos, para ocupar la cancillería¹⁰⁹.

Las tensiones en el gabinete de Monge se suavizaron tras la elección, a finales de diciembre, del hasta entonces Ministro de Justicia, el abogado Carlos José Gutiérrez, para ocupar la Cancillería de Costa Rica.

El presidente Monge, frente a la crisis interna de su partido, quiso mantenerse próximo a la tradición democrática, pacífica y neutralista en relación a los conflictos bélicos regionales, en congruencia con la política que venía diseñándose para el país. Esto finalmente, se oficializó como política del gobierno el día 17 de noviembre de 1983 tras la proclamación de la "Neutralidad perpetua, activa y no armada de Costa Rica". Desde ese momento, la neutralidad pasó a ser el eje de su política exterior; así como la prevalencia del Derecho Internacional como garante resolutorio para los conflictos, pasó a ser el mejor instrumento de contención frente a los intereses norteamericanos por

¹⁰⁹ La etiqueta de "demasiado amigo" se la había ganado a pulso. Gonzalo Facio, había escrito Henry Lauberth en el artículo "Costa Rica: un ejército disfrazado", de *Le Monde Diplomatique* (Diciembre de 1983, p. 15), declaraba que "el presidente Reagan ha demostrado más interés y más comprensión por los problemas de nuestra área que ningún otro mandatario norteamericano y que ningún otro gobernante de las potencias democráticas".

incluir a Costa Rica en la crisis del istmo.

Sin embargo, los buenos propósitos de Monge se vieron coartados por las reacciones adversas de la oposición derechista.

"Esta falta de consenso interno alrededor de la política de neutralidad del presidente Monge contrasta con la amplia acogida internacional que tuvo. El mismo 17 de noviembre la Junta de Reconstrucción Nacional de Nicaragua expresó su respaldo a la proclamación de neutralidad, llamando a los gobiernos latinoamericanos y a la comunidad internacional a brindarle su apoyo financiero"¹¹⁰.

En el mismo sentido se expresaron François Mitterrand, Felipe González, el Secretario General de la ONU, el Buró de la Internacional Socialista y, en el ámbito latinoamericano, los presidentes Raúl Alfonsín, de Argentina; Jaime Lusinchi, de Venezuela; Hernán Siles Suazo, de Bolivia; Belisario Betancur, de Colombia; Jorge Blanco, de la República Dominicana, y Ricardo de la Espriella, de Panamá.

La proclamación de "neutralidad perpetua, activa y no armada de Costa Rica" vino a dejar claro, al menos mientras Monge estuviera en el poder, la no

¹¹⁰ "Costa Rica: la difícil política exterior de neutralidad"; art. cit., p. 301.

intervención de Costa Rica en cualesquiera acciones de fuerza para la solución de los conflictos bélicos que asolaban el istmo. De este modo se daba a conocer, a quienes deseaban ver al país inscrito en la cruzada contra Nicaragua, cuál era la postura costarricense. Pero también quedaba claramente expresado el legítimo derecho de Costa Rica a defenderse en caso de una agresión efectiva, con todos los medios de que disponga, incluidos aquellos previstos por los tratados y acuerdos de seguridad colectiva que ha suscrito.

Del mismo modo, Costa Rica habrá de inscribirse junto a las "democracias occidentales" frente a cualesquiera conflictos ideológicos dinamizados por fuerzas extrarregionales y no, junto a la estrategia norteamericana de responder a las "agresiones ideológicas" con efectivas agresiones militares.

Pero la existencia de grupos armados antisandinistas que mantenían campamentos en la frontera norte de Costa Rica, desde los cuales atacaban constantemente territorio nicaragüense, chocaba con los objetivos de neutralidad impulsados por el presidente Monge. Esta presencia contrarrevolucionaria dificultaría las relaciones bilaterales entre Costa Rica y Nicaragua. Aunque, desde finales de diciembre, se llevasen a cabo esfuerzos por controlar las acciones contrarrevolucionarias, el tráfico de armas, el funcionamiento de sus oficinas

públicas y sus medios de comunicación radiofónicos.

Estos intentos de frenar las acciones antisandinistas desde Costa Rica no tuvieron una respuesta positiva real. Así, que la Alianza Revolucionaria Democrática (ARDE) y Edén Pastora, pudieran lanzar sus ofensivas de marzo y abril de 1984 culminando con el breve control del puerto nicaragüense de San Juan del Norte.

Como consecuencia de estos hechos, la relación entre Costa Rica y Nicaragua comenzó a ser crítica. Situación, que aprovechó el sector guerrillerista costarricense para estudiar la posibilidad de romper relaciones con Nicaragua. Sin embargo, el presidente Monge, fiel a su declaración de neutralidad, optó por utilizar los mecanismos diplomáticos para limar asperezas. Posición que contrasta fuertemente con la constante presión norteamericana, que buscará convertir las diferencias ideológicas entre San José y Managua en animosidad bélica. La estrategia norteamericana pretendería, señala Daniel Asenjo, "militarizar" Costa Rica, o al menos obtener las mismas facilidades conseguidas en Honduras para que operen impunemente desde su territorio los grupos antisandinistas, porque hasta el momento está inconcluso el flanco sur de la tenaza con la cual el presidente Reagan desea arrancar

la espina "marxista" enclavada en Nicaragua¹¹¹.

Frente a la actitud norteamericana, el respaldo internacional hacia la política de neutralidad del presidente Monge quedó consolidado tras la cita, durante los últimos días del mes de septiembre, en San José, de los madatarios de los diez países que entonces conformaban la Comunidad Europea, los de España y Portugal, el Grupo de Contadora y los cancilleres centroamericanos¹¹². Este encuentro ministerial habrá de constituir el más firme apoyo extrarregional a las acciones del Grupo de Contadora en aras de pacificar la zona y contener la crisis, también económica, que padece el istmo.

En definitiva, como infiere Daniel Asenjo, "la viabilidad de la política exterior de neutralidad, y la permanencia en Costa Rica de condiciones que permitan la adopción de alternativas de relativa independencia frente a los dictados de Washington, dependerá de la calidad y cantidad de apoyos políticos

¹¹¹ "Costa Rica: la difícil política exterior de neutralidad"; art. cit., p. 306.

¹¹² Aunque Estados Unidos no fue invitado, trató de influir en la reunión mediante una carta remitida por el entonces Secretario de Estado, George Shultz. La carta manifestaba el agrado con que eran acogidas las ayudas europeas a Centroamérica. Pero también dejaba constancia de que no deseaba interferencias en sus planes de "cercar política, militar y económicamente a Nicaragua cuando afirmaba que "sin embargo, solicitamos enérgicamente que esa asistencia de región a región no contemple el aumento de la ayuda económica o política para los sandinistas" (El Mercurio, 30 de septiembre de 1984, p.25).

y financieros que pueda conseguir en actores latinoamericanos y europeos, y la rapidez con que estos se materialicen"¹¹³.

Pero también dependerá de los esfuerzos que el presidente Monge realice por contener las presiones norteamericanas, y por mantener al margen de su credo en política exterior esta "ayuda norteamericana" que si bien redundaría en sanear una deuda externa de 4.000 millones de dólares, implicaría sumarse a los dictados de la administración Reagan para la zona.

¹¹³ "Costa Rica: la difícil política exterior de neutralidad"; art. cit., p. 312.

I.2.- 1985-1988, Segundo Mandato Presidencial de Reagan.

"Después de un triunfo electoral, especialmente de una victoria tan espectacular como la alcanzada por Ronald Reagan en 1984, los seguidores del presidente hablan siempre de un "mandato", como si se tratara de un poder incorpóreo otorgado a la persona elegida por el electorado. Pero lo que la palabra significa realmente (refiriéndonos una vez más al diccionario) es la autorización, orden, precepto: instrucción clara, delegación o dirección"¹¹⁴.

Autorización para qué, se pregunta Donald Regan (nombrado en 1985, Jefe del gabinete de Ronald Reagan).

"En el caso de Reagan, me parecía que la respuesta tenía dos vertientes. En primer lugar el pueblo le había otorgado autorización para que siguiera gobernando el país y dirigiéndolo otros cuatro años en el mismo estilo en que lo había hecho durante los cuatro anteriores. En segundo lugar, le habían dado una clara instrucción, corroborada por 54.455.075 votos populares y 525 de los 538 votos electorales, para poner en práctica los programas anunciados durante la campaña. En asuntos exteriores, esto significaba la paz basada en una fuerte defensa, y en asuntos interiores, la reforma de los impuestos y la reforma presupuestaria.

Resumiendo, el pueblo norteamericano quería que Reagan fuera Reagan. A mi entender, mi misión consistía en hacer

¹¹⁴ Para que conste. De Wall Street a la Casa Blanca; op. cit., pp. 251-252.

que esto fuera posible"¹¹⁵.

Luis Maira recogía en su artículo "Las relaciones Estados Unidos-América Latina en 1985"¹¹⁶, que "la sabiduría convencional predominante en Washington enseña que cualquier gobierno norteamericano en su primer mandato adopta decisiones en función de sus perspectivas de reelección en tanto que en el segundo actúa con miras al juicio de la historia".

Durante 1985, el segundo mandato presidencial de Ronald Reagan estuvo en función de los logros y los fracasos acontecidos durante el anterior mandato. En cualquier caso, partía de un diseño de política exterior en carrera continua por la hegemonía norteamericana a nivel mundial. Así, los discursos de Ronald Reagan, que durante la primera campaña incidieron en el deseo de alcanzar una "nueva aurora para América", redundaban ahora en el hecho de que su país volvía a ser respetado y temido en la comunidad internacional, debido principalmente a tres logros presidenciales:

1º.- La recuperación del poderío económico: mejoramiento en la posición del dólar, incremento en los depósitos externos llegados a los bancos norteamericanos, reindustrialización de sectores industriales dominantes y vigorización en la innovación tecnológica.

¹¹⁵ Para que conste. De Wall Street a la Casa Blanca; op. cit., p. 252.

¹¹⁶ Ver en el Anuario de políticas Exteriores Latinoamericanas 1985; op. cit., pp. 565-580.

2°.- El crecimiento de la capacidad militar: Programa especial de Defensa del período 1981-1986, en ejecución. (Centenares de pruebas y ensayos que se han venido desarrollando a lo largo de estos años en relación con la Guerra de las Galaxias, cada uno en diferentes campos y según el nivel alcanzado por cada proyecto concreto de investigación¹¹⁷).

3°.- Una diplomacia basada en la firmeza y en la perseverancia.

Gracias al éxito de estos logros presidenciales, Reagan podía sostener que, durante su mandato, ningún país amigo se hubiera visto expuesto a la amenaza comunista y ningún gobierno aliado hubiera desafiado las orientaciones internacionales emanadas de Estados Unidos. En una palabra, en términos de Maira, se había recuperado, con una rapidez que resultaba desconcertante para muchos, la capacidad de dirección de los asuntos mundiales¹¹⁸.

¹¹⁷ De todas estas pruebas y ensayos, muchos en secreto, detallamos en el Anexo 12 del Apéndice General de la Tesis los que han sido de conocimiento público, voluntario o por filtración.

¹¹⁸ Luis Maira, "Las relaciones Estados Unidos-América Latina en 1985"; art. cit., p. 566.

2.1.- Las relaciones Estados Unidos - Centroamérica.

Tras el mandato de su primera administración, el gobierno republicano se mostraba tan satisfecho en política exterior hacia el istmo como satisfecho se mostraba en política exterior general.

Habiendo definido la crisis centroamericana como el centro de sus preocupaciones, consideraban como positivo el saldo de la política aplicada sobre Centroamérica: se había consolidado el restablecimiento democrático en la subregión al institucionalizar el gobierno de El Salvador, consolidar un régimen civil en Honduras y favorecer la transición en Guatemala, capaz de superar la prolongada vigencia de regímenes militares en ese país. Se hacía énfasis en la especial relación bilateral con el gobierno de Monge en Costa Rica y se trataba de subrayar que esta serie de cambios en la subregión iban reduciendo los márgenes de maniobra del gobierno sandinista. Así, Nicaragua parecía ser el gran adversario de la estrategia norteamericana en Centroamérica. "En ese contexto, se había logrado legitimar el apoyo a los diferentes grupos contrarrevolucionarios a los que el presidente Reagan llamaba en sus discursos "combatientes por la libertad"¹¹⁹.

¹¹⁹ "Las relaciones Estados Unidos-América Latina en 1985"; art. cit., p. 566.

El fin último de la estrategia norteamericana en Centroamérica había sido a lo largo de 1984, crear las condiciones que posibilitasen el aislamiento, desgaste y derrota del gobierno nicaragüense. Para ello, que se trabajara en el cambio de las condiciones políticas de cada uno de los países de la subregión, así como en un nuevo marco de cooperación en el ámbito bilateral.

Este esquema se prolongará a lo largo de 1985, si bien los anhelos por desestabilizar la revolución nicaragüense serán menos "ardientes" y más atemperados que en momentos anteriores. Al fin y al cabo, la victoria previa a ese triunfo final está lograda: Ronald Reagan ha sabido convencer al Capitolio del "carácter totalitario y agresivo" del gobierno de Managua, que es como decir que ha sabido convencer sobre cuál ha de ser el manejo de la crisis centroamericana.

De otro modo, ¿cómo reconocer abiertamente el uso de la estrategia del roll back sin soportar la pesadumbre de canjearse la negativa de una opinión pública contraria a los golpes quirúrgicos y a las intervenciones por la fuerza en terceros países?.

Para diversos analistas (Aguirre y Matthews, Bermúdez, Maira, entre otros) la intervención en Granada (octubre de 1983), marcó un hito decisivo para persuadir a la opinión pública estadounidense de la corrección del enfoque de Ronald Reagan. "Visto en la perspectiva del tiempo, el operativo efectuado en esta

pequeña isla del Caribe adquirió una importancia general para la implantación y viabilidad de una nueva política exterior norteamericana hacia el mundo en desarrollo, basada en la firme determinación de impedir la "caída" de países democráticos en manos del comunismo soviético"¹²⁰.

¹²⁰ "Las relaciones Estados Unidos-América Latina en 1985"; art. cit., p. 570.

2.1.1.- La "Fortaleza América".

De la "implantación y viabilidad de una nueva política exterior norteamericana hacia el mundo en desarrollo", sin lugar a dudas Ronald Reagan habría sido su gran "hacedor". En opinión de Donald Regan, "es indiscutible que la administración Reagan, tanto en sus logros extraordinarios como en su aparente incurable compulsión a hablar de sí misma a través de los medios de información, ha constituido una de las maravillas de nuestra historia y el caso más sobresaliente de populismo en acción"¹²¹.

El elemento más importante de la Presidencia de los Estados Unidos, como así asentían ciertos miembros de su propio círculo íntimo, era Ronald Reagan, a quien no veían como al "poderoso y totalmente original líder que era" sino como a una "especie de gran anclaje". Así, "era preciso evitar la polémica a toda costa; toda acción presidencial debía producir un efecto público positivo. En la práctica, esto significaba simular un efecto positivo en los medios de información, de modo que la prensa y no el pueblo se convirtieran en la consideración primordial del presidente"¹²².

No en vano "se preparaba constantemente al presidente para una actuación, y como consecuencia

¹²¹ Para que conste. De Wall Street a la Casa Blanca; op. cit., p. 13.

¹²² Ib., p. 255.

inevitable de ello se le protegía de toda confrontación, auténtico cambio de impresiones, preguntas y discusiones que constituyen la base de toda decisión"¹²³.

Y no en vano, "el triunviro y sus asociados más íntimos (Dick Darman y David Vergen para Baker; Graig Fuller, Jack Suahn y Ken Gribb para Meese; Deaver por sí mismo, y la primera dama a veces con Stu Spencer o con su personal de prensa) cultivaban la amistad de periodistas selectos. Esto se convirtió en una especie de círculo, en el que se ofrecía selectivamente la información. Un día determinado podía ofrecérsele algo a Lou Cannon, del Washington Post, otro día a Steve Weisman del New York Times, o a Paul Blustein, que entonces trabajaba para el Wall Street Journal, y en la próxima ocasión le tocaría el turno a Bill Plante, de la CBS. (Cuando Deaver abandonó la Casa Blanca, Plante fue uno de los principales oradores en su fiesta de despedida en el jardín de las rosas)"¹²⁴.

Tal vez sea pertinente cuestionar el liderazgo del que fuese por dos veces presidente, Ronald Reagan . Cabe preguntarse si este gran hacedor y no menos gran simulador lo habría sido en tanto en cuanto determinados medios de información habrían hecho valer

¹²³ Para que conste. De Wall Street a la Casa Blanca; op. cit., p. 257.

¹²⁴ Ib., p. 263.

sus enfoques ante una opinión pública expuesta intencionadamente a una única visión de la política norteamericana: la oficialista. La respuesta no habría de alarmarnos si recuperáramos aquel planteamiento de Chomsky en su libro La segunda Guerra Fría¹²⁵ sobre la idea de que una estructura ideológica, a fin de resultar útil a alguna clase dominante, debe ocultar el ejercicio del poder por dicha clase negando los hechos o, simplemente, ignorándolos o presentando los intereses particulares de esa clase como intereses universales, de modo que resulte perfectamente natural que los representantes de esa clase sean quienes determinen la política social en interés de todos.

En aras de hacer valer el interés particular (el interés de la nueva derecha norteamericana), pensamos, Ronald Reagan supo vender como interés nacional y, acaso transnacional, la contención de la amenaza comunista. Necesitaba una opinión pública favorable, de puertas para adentro, tanto como necesitaba la opinión de la élite internacional no tanto a su favor cuanto no en contra suya.

Para afianzar su estrategia, el presidente Reagan construyó todo un corpus doctrinario sobre la falacia histórica de una "concertación entre estados terroristas". Corpus doctrinario, que fuera presentado oficialmente por el Presidente de los Estados Unidos

¹²⁵ Ver especialmente el capítulo "La Política Exterior y los intelectuales", pp. 117-154.

el 8 de julio de 1985, en un discurso pronunciado ante la Convención del Colegio de Abogados de Estados Unidos, y cuyos basamentos teóricos se fundamentarían:

1º) en la definición de un modelo: **el trabajo de una confederación de estados terroristas**, bajo el que se auspicia una escalada terrorista.

2º) en la existencia real de esa escalada terrorista en los últimos años, consecuencia de la participación de ciertos estados en el terrorismo en todas las regiones del mundo.

3º) Estados Terroristas con idénticas metas e iguales objetivos: países como Irán, Libia, Corea del Norte, Cuba y Nicaragua, el bastión del terrorismo internacional;

4º) Unidos por una acción común -respuesta a un fenómeno simple y criminal-: el odio fanático por los Estados Unidos, "nuestro pueblo, nuestra forma de vida, nuestro prestigio internacional".

5º) en la financiación, directa y/o indirecta, controlada por un núcleo de gobiernos radicales y totalitarios, de las acciones terroristas.

"Los objetivos estratégicos detrás del terrorismo patrocinado por estos estados, que están al margen de la ley, son claros: desorientar a los Estados Unidos, alterar y obstaculizar nuestra política exterior, sembrar la discordia entre nosotros y nuestros aliados, intimidar a las naciones amigas del Tercer Mundo que

trabajan con nosotros en favor de las soluciones pacíficas de los conflictos regionales y, finalmente, eliminar la influencia norteamericana de aquellas zonas del mundo donde estamos trabajando en favor de gobiernos estables y democráticos. En resumen, obligarnos a retroceder, a atrincherarnos, a convertirnos en la "Fortaleza América". Sí, su verdadera meta consiste en expulsar a los Estados Unidos del mundo"¹²⁶.

Sólo Tip O'Neill parecía inmune a la sólida fundamentación de Ronald Reagan. Aunque las fotografías tomadas después de las reuniones, parecía, mostraban una verdadera camaradería irlandesa entre ambos, declaró Donald Regan, lo cierto es que se llevaban como el perro y el gato: "O'Neill parecía estar decidido a que Reagan no le gustara y a no ponerse de acuerdo con él, como consecuencia de lo cual jamás se entendían"¹²⁷. Reagan se lamentaba, a pesar de sus dotes conciliadoras, de no encontrar la forma de no entenderse con él.

La antipatía que O'Neill sentía por Reagan se acrecentaba cuando el tema a tratar era Centroamérica, entonces el presidente de la Cámara se enfurecía.

¹²⁶ "Las relaciones Estados Unidos-América Latina en 1985"; art. cit., pp. 570-571.

¹²⁷ Para que conste. De Wall Street a la Casa Blanca; op. cit., p. 286.

"O'Neill parecía estar plenamente convencido de que los centroamericanos que se aliaban a Estados Unidos, el gobierno de El Salvador y los guerrilleros de la libertad de Nicaragua, eran perversos y corruptos, mientras que los del otro bando eran mucho más virtuosos de lo que los informes que recibía el presidente y casi todas las fuentes neutrales sugerían"¹²⁸. Esta idea fija de O'Neill caracterizaba todas las conversaciones que tenían lugar entre ellos. (Mientras), "Reagan se lamentaba de no saber qué diablos le ocurría a aquel hombre"¹²⁹.

El discurso mesiánico de Ronald Reagan, presentado oficialmente ese ocho de julio de 1985 ante la Convención del Colegio de Abogados de Estados Unidos, justificaba implícitamente (pese a su escasa legitimidad si nos atenemos a la normativa vigente en Derecho Internacional Público) la magnitud de los recursos a utilizar en la ofensiva contra Nicaragua.

En el discurso práctico (geoestratégico) de la administración republicana, atacar a regímenes como Nicaragua con miras a hacerles desaparecer era un acto de "legítima defensa", que comprometía directamente el interés nacional norteamericano. En cualquier caso, si la verdadera meta de ese estado terrorista, amparado

¹²⁸ Para que conste. De Wall Street a La Casa Blanca, op. cit., pp. 286-287. El subrayado es nuestro.

¹²⁹ Ib, op. cit., p. 286.

por la Unión Soviética y por Cuba, consistía en expulsar a los Estados Unidos del mundo, ¿no tenían ellos legítimo derecho a actuar contra Nicaragua?.

Para Ronald Reagan era, evidentemente, un caso de legítima defensa y, como tal, podía actuarse de forma pública y a la ofensiva. Ya no tenía sentido mantener el carácter de operaciones encubiertas que se ocupó en acentuar la primera administración republicana (1980-1984). Así, cuando la Corte Internacional de Justicia de la Haya se manifestó en el sentido de tener competencias para atender y entender en la reclamación interpuesta por el gobierno de Daniel Ortega contra el de Washington por el minado de los puertos nicaragüenses, que Estados Unidos descalificara de forma contundente esta actitud del Alto Tribunal.

Centroamérica se constituía, también en 1985, en la principal preocupación de la política latinoamericana de la administración Reagan.

2.2.- Situación en el istmo centroamericano durante 1985.

1985, desde el punto de vista norteamericano debía ser un año decisivo. Por diferentes razones. Entre ellas, porque era el tercer año de intensa presencia norteamericana en la subregión, estrategia que ya había dado sus primeros frutos durante 1983 y 1984; porque la abrumadora reelección de Ronald Reagan, en noviembre de 1984, era clave para eliminar los obstáculos, internos y externos, contra su política hacia la zona.

Durante los primeros meses de 1985, el principal foco de acción para la segunda administración regan lo constituyó Nicaragua, después de la victoria electoral de los sandinistas, por un lado, y de la actitud del Congreso de bloquear los fondos destinados a financiar la contrarrevolución, por otro.

La eficacia republicana para vencer esa resistencia del Congreso no cejó hasta culminar con la votación favorable a la administración en el mes de mayo. "Esta resonante victoria interna, unida a otros factores, como el triunfo electoral de Duarte y la Democracia Cristiana en las elecciones parlamentarias de El Salvador, la estabilización e la situación militar en ese país y la virtual parálisis de la iniciativa de Contadora, crearon en Washington un clima

de gran optimismo"¹³⁰.

A mediados de año, la lectura que haría de la situación la administración norteamericana era que Estados Unidos había avanzado en la estabilización de la región, si bien coleaba la situación de Nicaragua como punto crítico. Aunque, un sandinismo acorralado terminaría por ceder.

El primero de mayo de 1985, la administración Reagan decretaba un embargo sobre la economía nicaragüense. Embargo, que muy pronto comenzaría a mostrar sus efectos, pues a partir del mismo instante de hacerse efectivo lo que se imponga en Nicaragua será la lógica de la supervivencia. Sobre la realidad del embargo, Alejandro Martínez Cuenca, por entonces Ministro de Comercio Exterior de Nicaragua, opina que "fue impactante en los años 1985 y 1986 con la falta de repuestos y la falta de mercados para poder sustituir rápidamente la tecnología que existía en el país"¹³¹.

Hacia finales de año, sin embargo, la visión norteamericana era bastante menos triunfalista. Este cambio de opinión, en torno a los logros de la política

¹³⁰ INSULZA, J. M.: "Centroamérica y Estados Unidos: 1985" en el Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1985, op. cit., p. 547.

¹³¹ Nicaragua: una década de retos; op. cit., pp. 124-125.

de Reagan en la subregión, estaba relacionado con los escasos avances conseguidos por la contra nicaragüense, a pesar de la financiación pública y privada norteamericana, frente al sandinismo, que parecía tener la iniciativa militar, por una parte; y por otra, con las debilidades que comenzaba a mostrar el gobierno de Napoleón Duarte, que hacían temer por la estabilidad interna del país. También existía un renovado clima de entendimiento en el contexto de Contadora, tras un año 1984 que no favoreció precisamente los intentos del Grupo por afianzar el clima de diálogo centroamericano. La iniciativa de Contadora, cerrará su crisis a partir de la declaración de Caraballeda en enero de 1986, que relanzará la idea de atajar el conflicto centroamericano por la vía pacífica del diálogo. Idea, que se verá consolidada con los triunfos electorales de Cerezo y Arias en Guatemala y Costa Rica respectivamente.

2.2.1.- La Unión Nacional Opositora (UNO).

El 7 de enero de 1985, Washington interrumpe el diálogo de Manzanillo, descalificando al gobierno de Managua acusándole de utilizar dicho diálogo para ganar tiempo y no negociar de buena fe con sus vecinos. Apenas unos días antes, Arturo Cruz¹³² había pedido a Washington que reanudase la ayuda oficial a la contrarrevolución.

Ya en el mes de febrero, Ronald Reagan asume personalmente la campaña para obtener, en el Congreso, el desbloqueo de los fondos de la ayuda a la contra¹³³. En realidad, los objetivos de Reagan -la cantidad en juego en ese momento era demasiado pequeña: 14 millones de dólares- eran de índole política: a) lograr vencer cualquier oposición significativa en el Congreso en torno a su política hacia Centroamérica y b) conseguir

¹³² Arturo Cruz, economista. Funcionario jubilado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se incorporó al Grupo de los Doce antes de la insurrección. Después del triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional ocupó el cargo de Presidente del Banco Central de Nicaragua. Posteriormente fue invitado a integrarse en la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional después de la renuncia de Alfonso Robelo. Fue embajador del gobierno sandinista en Washington. Posteriormente renunció a dicho cargo y se integró al directorio de la contrarrevolución. En el año 1984 renunció a la misma y regresó a Nicaragua para participar como candidato presidencial en las elecciones de 1984. Estando en Nicaragua como candidato opositor renunció antes de los comicios, regresando a los Estados Unidos para incorporarse a la vida académica.

¹³³ El descubrimiento de la participación de la CIA en el minado de los puertos nicaragüenses hizo que el Congreso bloqueara una solicitud adicional de 21 millones de dólares para los contras. Dicho bloqueo se prolongó desde octubre de 1984 hasta marzo de 1985.

la legitimación política de la contra nicaragüense que, reconocida formalmente por el Congreso de los Estados Unidos, se convertiría en el eje del mecanismo que frenara la crisis centroamericana.

Para obtener este último objetivo, los estrategas norteamericanos agruparon a los opositores nicaragüenses en torno a la organización más sólida, la Fuerza Democrática Nicaragüense. A pesar de ser ésta la más clara heredera del somocismo (su mando militar está formado por miembros de la extinta Guardia Nacional Somocista) la presión norteamericana logró su objetivo, con la formación en junio de 1985 de la Unión Nacional Opositora¹³⁴, integrada además de la FDN por una parte de ARDE (la fracción liderada por Alfonso Robelo), un sector miskito y Arturo Cruz, precandidato opositor en las elecciones de noviembre. Sólo quedó excluido de la UNO el grupo de Edén Pastora.

"En las campañas propagandísticas realizadas en la primavera de 1985 y en los primeros meses de 1986 para convencer al Congreso, el presidente Reagan equiparó las "hazañas" de los antisandinistas con la gesta libertadora de Simón Bolívar, con los "Padres Fundadores" de Estados Unidos y con la resistencia francesa frente al

¹³⁴ El 12 de junio de 1985, Calero, Cruz y Robelo, respaldados por la Coordinadora Opositora Nicaragüense, conforman en Panamá la Unión Nacional Opositora (UNO) como "organismo conductor de los esfuerzos de los nicaragüenses democráticos en todos los frentes de lucha".

nazismo"¹³⁵.

Pero a la creación de la Unión Nacional Opositora (UNO), pretendido rostro democrático de la Fuerza Democrática Nicaragüense (FDN), le precedieron dos meses (los de abril y mayo) especialmente turbulentos. El día 4 de abril, Reagan se había reunido con Cruz, Calero y Robelo para presentar un "plan de paz para Nicaragua" en el que se incluía una propuesta de "diálogo nacional" y quedaba condicionado el uso de los 14 millones de dólares para apoyar a la "resistencia democrática" a la iniciación de dicho diálogo antes de los sesenta días. Semanas después, la Internacional Socialista emitía una declaración condenando el "plan de paz" de Reagan. Y el mismo día que Monseñor Obando era designado Cardenal por el Sumo Pontífice, el 24 de abril, el Congreso de los Estados Unidos votó en contra del "plan de paz", quedando (de hecho) sin una política hacia Centroamérica que no fuera el rechazo a la de Reagan.

La administración norteamericana insistió añadiendo como elemento de presión un agravamiento de las relaciones con Nicaragua a través del establecimiento de sanciones económicas. Sea como fuere, el 25 de julio el Congreso norteamericano ratifica la aprobación de 27 millones de dólares de

¹³⁵ La Revolución Sandinista (1979-88), op. cit., p. 214.

ayuda a la contrarrevolución. Este "sea como fuere", tal vez se halle en el viaje que Daniel Ortega había iniciado el 26 de abril con destino a la Unión Soviética para garantizar, según fuentes oficiales de Managua, el aprovisionamiento de petróleo que sustituiría los envíos suspendidos por México.

En cualquier caso, fue éste el pretexto más utilizado durante el debate en que el Congreso acordó entregar esos 27 millones de dólares por un período de 9 meses a los contras. La aprobación, aunque estaba sujeta a fuertes restricciones¹³⁶ implicaba que la administración Reagan, de nuevo, lograba sus objetivos: la contra era legitimada en su acción por el Congreso de los Estados Unidos, que aflojaba de este modo el principal punto de resistencia que hasta entonces había mostrado hacia la política de la administración.

La principal finalidad de la discusión en el Congreso, escribe Víctor S. Pozas, era conseguir que los contras fueran vistos con toda normalidad por el pueblo norteamericano y la opinión pública mundial, como combatientes de una lucha justa contra el comunismo y merecedores, por tanto, del apoyo de Estados Unidos¹³⁷.

¹³⁶ Las principales restricciones eran que los fondos debían ser usados con fines "no letales" o "humanitarios" y que ni la CIA ni el Departamento de Defensa podrían intervenir en su entrega.

¹³⁷ La Revolución Sandinista (1979-88); op. cit., p. 216.

A lo largo de 1985, los Estados Unidos lograron el éxito esperado en su intento por aislar al gobierno de Nicaragua.

Nicaragua, que al finalizar 1984¹³⁸ había sido el único país centroamericano que aceptó firmar el Acta de Contadora se encontraba, al cabo de un año¹³⁹, en la paradoja de ser el único que rechazaba la nueva versión.

¹³⁸ El 21 de septiembre, Nicaragua anunciaba su decisión de "aceptar en su totalidad y suscribir de inmediato sin modificación alguna" el Acta Revisada de Contadora del 7 de septiembre de 1984.

¹³⁹ Nicaragua anunciará el 20 de noviembre de 1985 que no firmará el Acta de Contadora mientras el gobierno de Estados Unidos no se comprometa, formalmente, a cesar la agresión en todas sus formas.

2.2.2.- La crisis salvadoreña.

Durante 1985, una serie de hechos (que ahora pasaremos a considerar) auguran reales retrocesos en el esfuerzo por estabilizar la crisis de El Salvador. Veamos:

En el plano militar: la guerra aérea, apoyada por la inteligencia norteamericana que desde Honduras fija los blancos y programa las misiones, sigue su curso. Si bien consigue dispersar a la guerrilla en unidades más pequeñas incapaces de desplegar grandes operativos, no consigue su aislamiento. Más bien al contrario, pues una parte de las fuerzas del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) se desplazará hacia el sur, más cerca de San Salvador, trasladando la guerra a sectores que antes estaban bajo estricto control del ejército.

De proseguir la actual estrategia, el riesgo es el traslado del conflicto armado a los centros urbanos con la consiguiente alza del terrorismo en las ciudades, que probablemente aislaría a la guerrilla de la población, pero también provocaría una extensión, aún mayor de la situación de crisis e iría distanciando a los interlocutores de un eventual diálogo político.

De este modo, "sin cambios dramáticos en favor de uno u otro bando, la guerra en El Salvador, a la cual Estados Unidos destina la mayor parte de sus recursos en Centroamérica, inicia su séptimo año sin que haya

solución alguna a la vista. Esa solución sólo podría provenir de una negociación, pero esta posibilidad parece cada vez más descartada en los planes de Washington"¹⁴⁰.

En el plano político: la alianza de la administración norteamericana con el gobierno de la Democracia Cristiana de Napoleón Duarte no deja de ser un "matrimonio de conveniencia" (en palabras de José Miguel Insulza): Estados Unidos apoya a Duarte porque es la forma de obtener que el Congreso entregue los recursos necesarios para mantener la contrainsurgencia, en la medida en que ofrece las garantías suficientes de respeto a los derechos humanos, esfuerzo por suprimir los escuadrones de la muerte y reformas sociales que el Congreso norteamericano exige. En contraprestación, Duarte recibe el respaldo político de los Estados Unidos, esencial para estabilizar un gobierno mediatizado por los fuertes intereses del ejército y de la derecha tradicional.

Relación de conveniencia consolidada tras el triunfo de la Democracia Cristiana en las elecciones legislativas de marzo de 1985, cuando el gobierno de Reagan asuma que no tiene más opción que apoyar a un Duarte fortalecido por su victoria. Este compromiso de intereses recíprocos dió paso a un período armónico de relaciones entre ambos gobiernos, al menos durante

¹⁴⁰ "Centroamérica y Estados Unidos: 1985"; art. cit., p. 554.

algunos meses y favorecido por la imagen, ampliamente difundida por la prensa, de que la situación de El Salvador sería positiva en los planos político y militar.

Sin embargo, hacia finales de año el optimismo en Washington con respecto al desenlace de los acontecimientos en El Salvador disminuyó notablemente. José Miguel Insulza¹⁴¹ cree observar tres razones: 1ª) Evaluación más sobria de los resultados hasta ahora obtenidos por la estrategia de la contrainsurgencia, que apuntaban a una fragmentación del conflicto y a una disminución de la intensidad de lucha, pero en ningún caso hacia una victoria a corto plazo. 2ª) Duarte sigue topándose con problemas a la hora de cumplir a) sus promesas de reorganizar los sistemas judiciales y policiales para mejorar la situación de los derechos humanos y b) llevar hacia adelante la reforma agraria. 3ª) Serios problemas políticos encontrados en la aplicación de las reformas económicas aconsejadas por Estados Unidos, que dieron lugar a un resurgimiento de la oposición popular en el país.

Bajo este panorama, El Salvador se enfrenta a una crisis prolongada y de inciertos resultados que, aunque no provoque la anulación de ese "matrimonio de conveniencia" tal vez sí enfrie dicho compromiso de intereses recíprocos.

¹⁴¹ "Centroamérica y Estados Unidos: 1985"; art. cit., p. 556.

2.2.3.- Honduras, la base de operaciones ideal.

El principal instrumento de la presencia norteamericana en Honduras lo constituyeron las maniobras militares masivas y prolongadas. El incremento de la presión contra Nicaragua, por un lado y, por otro, la asunción de mayores competencias en la estrategia contrainsurgente de El Salvador, requerían de la presencia militar directa de los Estados Unidos en territorio hondureño. Honduras, país con frontera entre los dos principales focos de conflicto, se constituía de esta forma en una base de operaciones.

A las numerosas maniobras realizadas en 1984 se unieron en 1985: Alto Pino III (también denominada Ahuas Tara, el equivalente en lengua indígena), con 4.500 soldados norteamericanos y 6.000 hondureños y con una duración de tres meses. Universal Trek 85, maniobra conjunta con la anterior, entre el 12 y el 27 de abril y que constituyó la mayor maniobra militar realizada hasta la fecha en la región, con 6.000 efectivos norteamericanos de tierra, mar y aire. Cabañas 85, entre los meses de julio y septiembre, con 1.000 soldados norteamericanos y cerca de 6.000 hondureños.

Alto Pino III y Cabañas 85 fueron maniobras divididas en dos fases, la primera de desarrollo de infraestructuras y la segunda de aplicación de esos medios en maniobras contrainsurgentes, incluyendo el desplazamiento de armas pesadas y de tanques. Universal

Trek 85 era una demostración de capacidad de despliegue que incluía una maniobra de desembarco en la costa norte de Honduras.

Si bien las maniobras masivas son lo más visible de la presencia norteamericana en Honduras, hay también otras actividades, no menos importantes, como el apoyo a las Fuerzas Armadas de El Salvador o el entrenamiento y asistencia técnico militar a la contra nicaragüense. Aspectos, estos dos últimos, que tropezaron con algunos obstáculos inesperados durante 1985.

En el mes de marzo de 1985, el gobierno norteamericano anunció que, dado que no se había alcanzado acuerdo con Honduras, el Centro Regional de Entrenamiento Militar¹⁴² sería cerrado. Los fondos destinados a entrenamiento se repartieron entre El Salvador y Honduras.

La materia de acuerdo, formalizada en septiembre de 1984 por Honduras, se refiere al aumento de la ayuda económica, a las garantías sobre la contra, al respeto por parte de las fuerzas norteamericanas de la ley hondureña (todos los efectivos en maniobras disfrutaban de inmunidad diplomática) y al apoyo norteamericano en

¹⁴² El Centro Regional de Entrenamiento Militar se instaló, en junio de 1983, en el Caribe, cerca de Puerto Castilla. Su objetivo era el entrenamiento, a más bajo coste, de fuerzas salvadoreñas (dada la restricción de asesores, impuesta por El Congreso para El Salvador, a un número de 65). Sin embargo, también se dió entrenamiento en dicho Centro a fuerzas hondureñas y costarricenses. En septiembre de 1984, Honduras prohibió el ingreso de nuevos contingentes, mientras no se llegara a un acuerdo sobre las cuotas nacionales que seguirían entrenándose.

la disputa con El Salvador.

El gobierno de Honduras, aunque ha intentado desvincularse de la ayuda a los contras siempre lo ha hecho sin éxito. Lo que no le ha impedido seguir argumentando, contra toda evidencia pública, que no tiene pruebas de la presencia de grupos armados nicaragüenses en su territorio. Tras esa posición insostenible, recalca Insulza, se oculta en realidad un problema de fondo; el gobierno de Honduras no tiene manejo alguno sobre las dos principales actividades que se desarrollan en su territorio: las acciones militares de Estados Unidos y las actividades de la contra. Ello le convierte en un actor ambiguo, por un lado relativamente secundario y por otro siempre proclive a formular exigencias, sobre todo cuando considera que Washington no ha recompensado suficientemente la disposición hondureña a albergar sus actividades militares en la región¹⁴³.

Es en este panorama donde se insertan las demandas hondureñas que, en definitiva, tratan de evitar que Estados Unidos siga utilizando el aeropuerto de Tegucigalpa para las entregas de "ayuda humanitaria" a los insurgentes nicaragüenses y que, de ser realizadas, al menos no lo sean a través de personal de la embajada norteamericana, lo que causa gran

¹⁴³ "Centroamérica y Estados Unidos: 1985"; art. cit., p. 558.

embarazo a la posición oficial que sostiene que los contras no están en Honduras.

Parece que mientras las mercaderías se despachen de manera tan improcedente, las relaciones entre ambos gobiernos presentarán tensiones relacionadas con el nivel de compromiso común que tienen hondureños y norteamericanos.

2.2.4.- Políticas de democratización para
guatemaltecos y hondureños.

No constituiría, desde luego, ningún acontecimiento el hecho de que en Costa Rica se efectuase una elección democrática, como viene ocurriendo desde hace cuatro décadas. En cambio, las elecciones en Guatemala sí habrían de constituir un hecho relevante.

La elección de Marco Vinicio Cerezo culminaba un largo proceso, iniciado en agosto de 1983, con la caída de Efraín Ríos Mont. Su derrocamiento, al menos en esta ocasión, estuvo en concordancia con la postura de la Casa Blanca, de que sería imposible superar la crisis económica (que comenzaba a afectar gravemente al país) en el contexto de la dictadura militar.

Durante 1985, la gran duda de la administración norteamericana fue si las elecciones llegarían o no a realizarse y si los militares se comprometerían finalmente con las reglas del juego que ellos habrían fijado.

Así, que la elección presidencial a finales de año de Marco Vinicio Cerezo superó todas las expectativas creadas en Washington. Cerezo reunía tres características, advierte Insulza, que lo hacían particularmente grato a los ojos de la administración y del Congreso de los Estados Unidos. A saber, era un opositor de las dictaduras anteriores, lo que mejoraba

la imagen de apertura democrática que se buscaba dar; su afinidad política e ideológica con Duarte permitía consolidar la unidad de los centroamericanos en torno a la acción común; Cerezo aparecía comprometido con los derechos humanos y con el cambio moderado, lo que permitiría reabrir la ayuda norteamericana, congelada en el Congreso¹⁴⁴.

Percibiendo, tal vez, el consenso de credibilidad internacional que le brindaba una postura fuerte en política exterior, Cerezo inició su mandato con dos hechos particularmente interesantes: la firma de una declaración de los Cancilleres Centroamericanos, apoyando la Declaración de Caraballeda y una convocatoria a una reunión de Presidentes para plantear un debate en torno a la organización de un Parlamento Centroamericano, elegido por votación directa.

Ambas posturas no podían provocar el entusiasmo en la administración de Reagan, evidentemente. La primera porque propone, entre otras cosas, el cese de la ayuda a los contras y la reanudación del diálogo bilateral entre Estados Unidos y Nicaragua. La segunda, porque aunque no daña los intereses de la estrategia norteamericana para la zona, augura un papel protagónico en la resolución de la crisis centroamericana para Marco Vinicio Cerezo.

¹⁴⁴ "Centroamérica y Estados Unidos: 1985"; art. cit., p. 559.

Pero sería erróneo, en definitiva, pensar en la presidencia de Cerezo como alineada plenamente a los intereses norteamericanos. El nuevo gobierno deberá mantener una política exterior tan autónoma, al menos, como la seguida por los gobiernos militares y buscar una postura independiente en la crisis centroamericana. Porque por ahora, son los militares los que ejercen el control real y mientras Cerezo no consiga desmontar esta maquinaria militar ningún cambio podrá introducir en la economía o en la situación de los derechos humanos. Cerezo, para consolidar su poder, debe aparecer como independiente y con iniciativa. Si quiere retener el apoyo popular de las masas que lo votaron no podrá subordinarse, al menos visiblemente, a Washington.

Costa Rica es un país que históricamente no ha tenido problemas con Estados Unidos y en el cual la variable "antiimperialista" no juega un papel importante.

Por lo que se refiere a las relaciones con Nicaragua, 1984 había concluido con la crisis provocada por el incidente fronterizo del 31 de mayo, cuando murieron dos miembros de la Guardia Nacional de Costa Rica, dando lugar a la interrupción de relaciones entre los gobiernos de Nicaragua y Costa Rica.

Esta situación propició que Washington aprovechara las circunstancias para presionar en favor de un mayor

alineamiento y de un desarrollo militar costarricenses. En este contexto, Luis Alberto Monge encontró numerosas dificultades para mantener la política de neutralidad anunciada en 1984, tanto más cuanto la crisis económica hace cada vez más necesaria la asistencia de Washington, que ha venido creciendo sustancialmente durante estos años. Costa Rica rechazó la presencia de soldados norteamericanos, si bien la ayuda militar y el entrenamiento progresaron.

Por ello, que el debate sobre cuáles habrían de ser los términos en los que Costa Rica debería involucrarse en la crisis del istmo y, esencialmente, en relación a Nicaragua capitalizara la última fase de la campaña electoral.

Los observadores de aquellas elecciones coinciden al explicar la victoria electoral del candidato Oscar Arias, que hasta poco antes era derrotado en los pronósticos por Calderón Fournier, en el hecho de que Arias supo explotar adecuadamente el tema de la paz y presentarse, de este modo, como el candidato que mejor garantizaba la salvaguarda de la política de neutralidad de Costa Rica. Mientras que Calderón Fournier había llegado incluso a sugerir la participación de fuerzas costarricenses en una acción contra Nicaragua.

Al igual que Cerezo, Arias también reservaba dos iniciativas, complicadas de manejar, antes de asumir la presidencia. La primera fue la reanudación de

vínculos con Nicaragua, toda vez que el gobierno sandinista había entregado un informe sobre el incidente de mayo, que Costa Rica calificó de excusa y Nicaragua de explicación. La segunda fue la crítica abierta de Oscar Arias al proyecto de ayuda a los contras, sosteniendo que esos recursos habrían de beneficiar más a Centroamérica si se destinaran a proyectos de paz, e invitando a negociar directamente en vez de alargar el conflicto.

2.3.- La situación del istmo centroamericano durante 1986.

Desde comienzos de 1986, y hasta mediados de año, la administración Reagan lanzó una gran ofensiva para garantizar la aprobación de 100 millones de dólares, setenta de los cuales iban a ser de asistencia bélica a los contras, a ser administrados por el Departamento de Estado, la CIA o el Pentágono.

En el mes de marzo, la Cámara de Representantes rechaza la petición de la administración por un estrecho margen de 12 votos (222 contra 210) y tras largas horas de debate. Sin embargo, el Senado la aprobó. En abril, la oposición de los republicanos de derecha a los esfuerzos de negociación realizados entonces por el Embajador Especial de la Casa Blanca Philip Habib, demostró cuan resistentes eran algunos elementos clave de la Coalición Reagan a cualquier solución que no fuera la derrota militar de los sandinistas. En junio, y bajo una fuerte presión de la Casa Blanca (el día 24, Ronald Reagan hacía una apelación directa a la opinión pública norteamericana, por radio y TV, para que su solicitud de 100 millones de dólares para los "paladines de la libertad" fuera apoyada¹⁴⁵), la cámara de representantes aprobó una

¹⁴⁵ En marzo de 1986, al entrevistarse en la Casa Blanca con Calero, Cruz y Robelo, los tres principales dirigentes de la Unión Nacional Opositora (UNO), Reagan afirmó -esta vez con toda justicia histórica- "yo también soy un contra".

nueva propuesta de la administración sobre ayuda a los contras, que el Senado ratificó en el mes de agosto. Además de proporcionar 70 millones de dólares en asistencia militar y 30 millones de dólares en asistencia "no letal", estas medidas revocaron las prohibiciones que el Congreso había aprobado previamente a la cooperación de la CIA y el departamento de Estado a los contras.

Informes de prensa, recoge Abraham Lowenthal, basados en informaciones provenientes de la propia administración, sugirieron, a fines de octubre y primeros de noviembre, que casi todas las piezas ya estaban en su lugar para una abierta y completa ofensiva de los contras, para el establecimiento de un gobierno de oposición en territorio nicaragüense, y para una campaña más sostenida y consistente para derrocar a los sandinistas del poder¹⁴⁶.

Cuando la política de los Estados Unidos parecía clarificarse tuvieron lugar dos acontecimientos que, nuevamente, sepultaron las relaciones Estados Unidos-Nicaragua en un mar de confusiones. Nos referimos a las elecciones del 4 de noviembre de 1986 en los Estados Unidos, que devolvieron el control del Senado a los demócratas y consolidaron su mayoría en la Cámara de Representantes. Luego, el 25 de noviembre, nuevas dudas

¹⁴⁶ LOWENTHAL, A.,; "Los Estados Unidos y América Latina en 1986" en el Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1986; op. cit., p. 534.

surgieron cuando Edwin Meese, Fiscal General, reveló que se habían destinado fondos de una cuenta secreta de armamentos a Irán para financiar a los contras durante el período 1985-86.

Quedó en claro, escribe Lowenthal, que la administración había violado los límites establecidos previamente por el Congreso con respecto a la ayuda a los contras, a un nivel que aún está por determinarse, pero que ciertamente llega hasta el Consejero de Seguridad Nacional del Presidente¹⁴⁷.

El día 26 de noviembre, Ronald Reagan anuncia el despido del Vicealmirante Poindexter, Consejero de Seguridad Nacional y de su asesor adjunto, Teniente Coronel Oliver North. Se los acusa de un desvío estimado entre 10 y 30 millones de dólares hacia las cuentas bancarias de los mercenarios nicaragüenses en Suiza. Estos recursos provenían de la venta de armas a Irán, a través de Israel, a cambio de los rehenes en Líbano.

Las reacciones del Congreso y de la opinión pública norteamericana ante lo que pasó a denominarse el Irangate fueron de crítica severa. Así que surgieran nuevas dudas, hacia finales de año, con respecto a la viabilidad de una política contrarrevolucionaria en Nicaragua, con la que la administración Reagan aún se hallaba comprometida.

¹⁴⁷ "Los Estados Unidos y América Latina en 1986", art. cit., p. 534.

2.3.1.- Nicaragua: un período difícil.

Durante 1986 la situación con respecto a los Estados Unidos tendió a agravarse, máxime después de la votación favorable del Congreso a la política de la administración Reagan hacia Centroamérica, asegurando la ayuda de 100 millones de dólares destinados a la contra. Se produjo, también, un mayor distanciamiento por parte de algunos países europeos, que observaron las restricciones internas aplicadas por el gobierno sandinista entre 1985 y 1986, como una nueva "radicalización" del proceso iniciado en 1979...

A raíz del embargo impuesto por Estados Unidos, se apreciaron dos actitudes que favorecieron, de algún modo, esa visión radicalizadora del régimen sandinista y que bien pudieran pasar inadvertidas si el nuestro no tratara de ser un análisis riguroso.

En primer lugar, el empresariado norteamericano que, hasta la fecha del embargo, estaba realizando negocios con el gobierno nicaragüense se vió forzado a modificar su estrategia. Parte de ese empresariado dejó de hacer negocios, pero otros siguieron comercializando con Nicaragua por terceras vías.

En segundo lugar, el bloqueo norteamericano vino a rematar la aguda escasez de divisas líquidas que ya venía afectando al país. Esto empuja a Nicaragua a intensificar sus relaciones comerciales con los países del Este europeo, en particular con la Unión Soviética.

Ahora bien, aquel distanciamiento por parte de algunos países europeos que creyeron ver la situación de Nicaragua como de "radicalización" del régimen sandinista no afectó a los países nórdicos, particularmente Suecia, que jugó un papel solidario destacado. Como tampoco a los gobiernos español, holandés e italiano, que también son merecedores de una mención especial en este sentido de apelación solidaria.

Por lo que respecta a la asistencia financiera en los organismos multilaterales, habremos de señalar que durante 1986 continuó bloqueada para Nicaragua, pese a las gestiones del gobierno sandinista. Creo, declaraba el entonces Ministro de Comercio Exterior de Nicaragua, Alejandro Martínez Cuenca, que los organismos internacionales demostraron que no tienen los instrumentos apropiados que permitan que los intereses de los países pequeños se respeten. Esto demanda la urgencia de un nuevo orden jurídico y económico internacional, en donde las reglas del juego se respeten independientemente del tamaño y de la ideología política a la que pertenecen los países¹⁴⁸.

El proceso mediador iniciado por el Grupo de Contadora permanecerá paralizado después de que Nicaragua aceptara firmar el Acta de junio de 1986,

¹⁴⁸ Nicaragua: una década de retos; op. cit., p. 88.

mientras, aumentarán las tensiones con países vecinos a consecuencia de las actividades de los contras y del apoyo que reciben en países como Honduras, El Salvador y, en alguna medida, Costa Rica.

Hubo algunos hechos positivos y exitosos también para el gobierno de Managua durante 1986, como a) la resolución del XVII Congreso de la Internacional Socialista, el 22 de junio, aprobando "rechazar la política de la administración Reagan de desestabilización, bloqueo económico y en favor de la asistencia militar" a los contras nicaragüenses; b) la Resolución de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, el 27 de junio, condenando al gobierno de Estados Unidos como Estado agresor de Nicaragua, obligándolo a indemnizar a este país por los daños ocasionados como resultado de la agresión y a suspenderla de inmediato y c) las conclusiones de la VIII Cumbre de los No Alineados, el 3 de septiembre, respaldando la demanda nicaragüense porque Estados Unidos respete la legislación internacional y cese su campaña de agresión, invitando a retomar el diálogo.

2.3.2.- Los márgenes de maniobra de El Salvador (I).

En los dos años y medio que le quedan a Napoleón Duarte de gestión gubernamental no parece vaya a modificarse sustancialmente su política exterior a tenor de los parámetros sobre los que se maneja su proyecto presidencial.

Los márgenes de maniobra del Ingeniero Duarte son 1) en tanto que el apoyo norteamericano al proyecto reformista contrainsurgente tiene su más firme valedor en el Presidente de los Estados Unidos. Mientras Reagan ocupe la Casa Blanca, aún frente a un Congreso dominado por la oposición demócrata, y en tanto que Duarte sea Presidente Electo, el apoyo norteamericano se mantendrá; 2) en la medida en que el principal mentenedor del régimen se encuentra fuera, la dimensión externa será predominante y las necesidades de legitimidad internacional estarán directamente vinculadas a las necesidades de Washington¹⁴⁹; 3) inmersos en un contexto de conflicto interno armado, el régimen se ve presionado, por un lado, por la derecha tradicional para que se abandonen aspectos más intervencionistas del proyecto reformista y, por otro lado, éste se encuentra obligado a satisfacer las expectativas del electorado, que desea y espera un mejor nivel de vida.

La politóloga Cristina Eguizábal, dadas las características de la gestión del Presidente Napoleón

¹⁴⁹ Ver EGUIZABAL, C.; "El Salvador: los estrechos márgenes de maniobra de la política externa" en el Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1986; op. cit., pp. 305-320.

Duarte, personalista y contradictoria, prevé que "no es de esperar que el régimen alcance un grado de legitimidad interna suficiente que permita desarrollar mayores márgenes de maniobra en la política exterior"¹⁵⁰.

¹⁵⁰ "El Salvador: los estrechos márgenes de maniobra de la política externa"; art. cit., p. 320.

2.3.3.- Honduras: ¿una apuesta al futuro?

Al igual que en años anteriores, los condicionamientos que la vinculación con Estados Unidos impone a Honduras quedarán evidenciados durante 1986. La injerencia norteamericana aparece entre los principales temas de la agenda del gobierno hondureño, ya sea en política externa, ya sea en economía y política internas. Expresión de lo que señalamos habríamos de encontrarla en las barreras con que topó el gabinete de José Azcona cuando intentó suavizar la participación del país en la espiral belicista impuesta por la administración norteamericana en Centroamérica.

El 27 de enero de 1986, asumía la presidencia de Honduras el ingeniero José Azcona Hoyos, reemplazando en el cargo al médico Roberto Suazo Córdova, quien gobernaba el país desde enero de 1985. Por ser ambos militantes del Partido Liberal, el relevo significó la continuación en el poder de este tradicional partido hondureño. Así, que en materia de política exterior, el primer año de gobierno de Azcona no presentara cambios estructurales con lo acaecido durante la anterior administración. En definitiva, se mantuvo la identificación de Honduras con la estrategia político-militar diseñada y aplicada por la administración Reagan para Centroamérica. Las mayores tensiones continuaron localizadas en la frontera con Nicaragua, donde choques con los contras involucraron a tropas

hondureñas y nicaragüenses. Por ello, que el tema de la conflictividad regional y el marco de relaciones con los países vecinos acapararan la mayor atención del gobierno de Azcona Hoyos durante 1986.

Por otra parte, las optimistas proyecciones económicas hechas en Honduras al inicio del mandato de Azcona comenzaron a derrumbarse rápidamente. "En agosto se calculaba que a fines de 1986 la inflación podría alcanzar al 5 %, superando largamente la meta oficial estimada entre 3 % y 3'5 %. Los precios de sus principales productos de exportación, café y bananas, evidenciaron una tendencia a la baja en los mercados internacionales, agravando la situación deficitaria de la balanza comercial hondureña"¹⁵¹.

Si la estabilidad económica hondureña tiene que depender de sus exportaciones, lo único que vende este país es banano y café; y si el equilibrio económico que las exportaciones por sí no procurarían se lo da la administración norteamericana, ¿cuál es la contrapartida a toda esta ayuda?. La respuesta fue manifestada, en toda su crudeza, por el Presidente del Banco Central de Honduras, Gonzalo Carías Pineda, al sostener que "la cooperación económica que dan los EE.UU es porque a su vez Honduras da el país"¹⁵².

¹⁵¹ ASENJO, D.; "Honduras: la política exterior de un país condicionado" en el Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1986; op. cit., p. 357.

¹⁵² Ib., p. 361.

Sin embargo, el carácter de la relación honduro-norteamericana no se explicaría sólo y exclusivamente apelando al escaso desarrollo económico de Honduras, a su posición geográfica en Centroamérica, o a la hegemonía norteamericana (que también). Parte importante, indica Daniel Asenjo, se debe al grado de entrega y aceptación que esta situación tiene en sectores políticos empresariales, castrenses y gubernamentales de Honduras¹⁵³.

En cualquier caso, parece que la ampliación de las relaciones exteriores y la búsqueda de una mayor presencia hondureña en el ámbito internacional, tratarían de poner en marcha un esfuerzo destinado a contrarrestar los aspectos negativos que ha tenido para el país su alineamiento junto a la estrategia político-militar desarrollada por Washington en Centroamérica. También Azcona reconoce que la imagen de república bananera o de vasallo político y económico de Estados Unidos, no beneficia en nada a Honduras.

Desde el momento de su elección y hasta agosto de 1986, el Presidente hondureño realizó diferentes viajes y asistió a reuniones o encuentros oficiales en Venezuela (diciembre, 1985); Estados Unidos (enero y mayo, 1986); Guatemala (en los mismos meses que el anterior); Costa Rica (mayo, 1986); El Salvador (a finales de julio de 1986) y Colombia (agosto, 1986).

¹⁵³ "Honduras: la política exterior de un país condicionado"; art. cit., p. 363.

Así se convertiría José Azcona Hoyos en uno de los mandatarios hondureños que más ha viajado al exterior. Amén de convertirse en protagonista de las relaciones internacionales. Con esta actitud reactivó la diplomacia hondureña.

Tal vez sea este intento directo y dinámico en el ámbito de las relaciones exteriores una apuesta al futuro, una especie de seguro para cuando se solucionen los conflictos centroamericanos (en términos de Asenjo), o la política estadounidense hacia la región adquiera nuevos objetivos, énfasis o enfoques.

2.3.4.- Guatemala: los intentos de cambio de
Vinicio Cerezo.

Las grandes variables que condicionaron la política exterior de Guatemala en el pasado siguieron presentes en el primer año de gobierno del presidente Cerezo, que asumía democráticamente (después de 32 años de ejercicio en el poder de brutales regímenes militares) la Presidencia de Guatemala el 14 de enero de 1986.

Esta realidad implicó que durante 1986 se mantuviesen la mayoría de los objetivos que se plantearan los gobiernos militares, si bien desde una perspectiva de afianzamiento democrático.

En la culminación del objetivo fijado por el gobierno Demócrata Cristiano de Cerezo: "tener... la mejor democracia"¹⁵⁴, el escenario internacional se planteó como fundamental por sus características positivas hacia el nuevo proceso, y en él las acciones de la política exterior de Guatemala estuvieron encaminadas a : 1) romper el aislamiento y mejorar la imagen internacional del país; 2) aumentar y diversificar la ayuda financiera, y mejorar las condiciones para el pago de la deuda en términos de responder a la crisis económico-social que vivía el país; 3) lograr un arreglo pacífico en el conflicto

¹⁵⁴ El Excelsior de México, 18 de diciembre de 1985, p. A2.

centroamericano y/o, al menos, favorecer la reanudación y profundización del diálogo entre los países vecinos; 4) sumarse al esfuerzo de integración de los estados latinoamericanos; 5) mantener vínculos amistosos con los Estados Unidos desde la óptica de la neutralidad.

Así rubricaba Vinicio Cerezo su política de "neutralidad activa". Factor esencial para la capacidad de maniobra en la consecución de metas internas y de equilibrio frente a la potencia hegemónica, en primer término y frente a la crisis que asola el istmo centroamericano, en segundo término. En este sentido, la reunión de Esquipulas y la propuesta de creación de un Parlamento Centroamericano no sólo habrían de conceder solidez a esa política de neutralidad activa sino que además habría de encauzar otros logros: a) mayor margen operativo frente a la administración norteamericana, sin provocar la confrontación; b) amortiguar la escalada de crisis mediante las concepciones de "no aislamiento", diálogo y solución pacífica, y c) una aproximación de Guatemala esencialmente a las comunidades latinoamericana y europea que comparten esa misma visión.

Sin embargo, frente al logro de la ruptura del aislamiento que venía afectando a Guatemala, el mandatario Cerezo no pudo durante 1986 atajar el problema de los derechos humanos, que si bien

evolucióno positivamente no encontró solución¹⁵⁵. Baste señalar que hasta mediados de año la violencia habría provocado cerca de 700 muertos. En este ámbito la violación de los derechos humanos y de violencia política, el inexistente diálogo con la guerrilla ha provocado que ésta siga actuando y que las Fuerzas Armadas en su persecución, desplieguen acciones que van más allá de ella.

En el plano económico y social, mientras a nivel nacional el producto interno bruto por habitante descendía nuevamente en un 2'8 y no hubo una redistribución de la riqueza, a nivel externo Estados Unidos seguía siendo el principal benefactor financiero con poco más de 100 millones de dólares¹⁵⁶.

En general, se podría concluir indicando que 1986 habría sido un año dinámico y positivo para la política de "neutralidad activa" del Presidente Cerezo Arévalo.

¹⁵⁵ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos indicó en octubre de 1986, que "la horrorosa práctica de las desapariciones no ha cesado totalmente". Ver YOPO, B.; "Guatemala: política exterior en un frágil contexto democrático" en el Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1986; op. cit., pp. 321-351.

¹⁵⁶ "Guatemala: política exterior en un frágil contexto democrático"; art. cit., p. 351.

2.3.5.- Los compromisos del nuevo gobierno de
Arias en Costa Rica.

En las elecciones del 2 de febrero de 1986 triunfó Oscar Arias, candidato del Partido Liberación Nacional (PLN), con un 52'3 % de los votos. Su oponente, Rafael Angel Calderón, candidato del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), obtuvo el 45'8 %. Asimismo, el PLN consiguió la mayoría parlamentaria, aunque sólo por un voto.

La campaña electoral y los resultados del proceso reafirmaron la legitimidad del sistema político, no sólo su legalidad. La abstención fue una de las más bajas, alcanzando a un 18 % del censo electoral. Esto señala una profunda diferencia del sistema político costarricense con el resto de los países centroamericanos. Debe recordarse, matiza Francisco Rojas Aravena, que "el moderno sistema político costarricense se inició después de una guerra civil, en 1948, en donde la defensa del sufragio fue uno de los puntos centrales. Como resultado de ello surgieron instituciones jurídicas, como el Tribunal Supremo de Elecciones, encargadas de perfeccionar el sistema de participación electoral"¹⁵⁷.

¹⁵⁷ ROJAS ARAVENA, F.; "Costa Rica: profundizando la beligerancia política y la neutralidad militar" en el Anuario de Políticas Exteriores Latineamericanas 1986, op. cit., p. 284.

La neutralidad fue el eje de la política exterior del anterior mandatario costarricense Luis Alberto Monge, y Oscar Arias (también del PLN) ha señalado que la continuará y desarrollará.

Desde la perspectiva de la democracia costarricense (léase Monge y Arias), los intereses del país sólo podrían estar asegurados mediante una política escrupulosamente democrática, por una parte y de neutralidad militar con miras a mantener alejado al país del conflicto centroamericano e incidir, a un tiempo, en el desarrollo democrático del área, por otra parte.

Esta política habría de producir tensiones con los cuatro principales focos inmersos en la crisis centroamericana: Nicaragua, Centroamérica, Estados Unidos y Contadora. Arias comprometido en la búsqueda de la paz y el desarrollo de la democracia, especialmente en Centroamérica, realizará una reivindicación permanente al Derecho Internacional como base de la estabilidad internacional.

Las relaciones con Nicaragua: éste es el foco de atención principal de un presidente que se opone a la ayuda a la contra a la vez que se declara antisandinista. Las relaciones bilaterales entre Costa Rica y Nicaragua poseen fuertes repercusiones sobre los restantes focos de tensión: Centroamérica, Estados Unidos y Contadora.

Arias considera que la ayuda militar y económica a la contra no habrá de ser el elemento capaz de derrocar al gobierno sandinista. Sus efectos son más bien contraproducentes. Frente a estas opiniones, el Departamento de Estado manifestaba estar "perplejo"¹⁵⁸. "Elliot Abrams indicó que el Presidente de Costa Rica se olvidaba de la historia, e insinuó que Oscar Arias había tenido varias posiciones sobre el tema. El embajador norteamericano residente en Costa Rica, Arthur L. Tambs, fue llamado a consultas, y un desembolso de un préstamo de la AID fue retenido por "problemas burocráticos"¹⁵⁹.

Igualmente categórico se mostró el Presidente costarricense en no permitir que la contra abusase de la hospitalidad nacional.

Si las posturas con respecto a la contra han sido así de claras y se tratan de desarrollar acciones en consecuencia, no lo ha sido menos el afán por presionar políticamente a Nicaragua con el fin de que firmase el Acta de Contadora y realizara algún tipo de apertura política interna, que posibilitara procesos de reconciliación nacional en la perspectiva de afianzar un régimen democrático pluralista.

Centroamérica en el contexto de Contadora: las

¹⁵⁸ "Costa Rica: profundizando la beligerancia política y la neutralidad militar"; art. cit., p. 291.

¹⁵⁹ Ib., p. 291.

tensiones con Nicaragua repercuten en las relaciones con el resto de los países del área centroamericana y con los de América Latina, representados en Contadora.

Si la administración Monge planteó que sus objetivos en Contadora eran los acuerdos correspondientes al campo político -en el de la seguridad en general apoyó las tesis de Honduras y El Salvador-, el gobierno de Arias ha enfatizado, aún más, la importancia de los acuerdos tendentes a la democratización del área y la verificación de dicho proceso. Para ello que insistiera en la calendarización de los procesos de reconciliación nacional y redemocratización.

La respuesta costarricense al grupo de Contadora sobre la nueva versión del Acta enfatizó cinco puntos: 1) el país cumple con todos los compromisos básicos allí señalados; 2) los aspectos de seguridad sólo conciernen indirectamente al país; 3) la restauración de la democracia en Centroamérica es una cuestión vital; 4) debe haber un cronograma de democratización; 5) propone la creación de una Alianza Democrática, en la que Europa tenga un papel destacado¹⁶⁰.

La participación europea, desde el planteamiento costarricense, puede favorecer la distensión. "La

¹⁶⁰ Carta del Canciller costarricense Rodrigo Madrigal Nieto a sus homólogos del Grupo de Contadora, con fecha de 15 de julio de 1986.

búsqueda de una mayor participación europea permite que desde perspectivas occidentales se supere el estrecho marco Este-Oeste en donde algunos actores intentan situar el conflicto regional"¹⁶¹.

Las relaciones con Estados Unidos: los intereses costarricenses difieren de los norteamericanos tan sólo en el modo de hacerlos efectivos. Los de una y otra administración coincidirían en el deseo de democratización del área y en la insistencia por establecer un proceso claro de verificación. Sin embargo, cuando se llega al punto de cómo hacer realidad estos intereses aparecen diferencias fundamentales.

Las discrepancias en torno a la ayuda económica y militar a la contra, así como la condena del presidente Oscar Arias a la acción punitiva contra Libia han provocado tensiones en el marco de las relaciones bilaterales.

Costa Rica, defensora a ultranza del Derecho Internacional y de la necesidad de fortalecerlo no podía haber adoptado otra postura.

Las violaciones al derecho internacional ponen en cuestión las bases mismas de la seguridad costarricense. Durante su gira latinoamericana, Oscar Arias señalaba: "como país pequeño que somos tenemos

¹⁶¹ "Costa Rica: profundizando la beligerancia política y la neutralidad militar"; art. cit., p. 298.

que creer, tener fe y ser optimistas en el derecho internacional y en los organismos internacionales"¹⁶².

Para el gobierno de Arias es esencial evitar que la guerra llegue al país. Lo que significa, impedir que en territorio costarricense opere una fuerza armada como la contra. El no tener, escribe Rojas Aravena, control sobre un grupo armado, con armamento y experiencia militar posiblemente superior al de las fuerzas policiales costarricenses, puede cuestionar el monopolio del uso de la violencia estatal¹⁶³.

Pero también para Costa Rica es fundamental continuar recibiendo el flujo de ayuda norteamericana, que suma medio millón de dólares diarios¹⁶⁴.

Establecer una política adecuada que cuente con un sólido respaldo nacional y logre sus objetivos es el principal dilema de Costa Rica, agudizado dada la dificultad de articular políticas cooperativas con los cuatro principales focos de atención en materia de política exterior, ya analizados aquí con anterioridad.

¹⁶² "Costa Rica: profundizando la beligerancia política y la neutralidad militar"; art. cit., p. 298.

¹⁶³ Ib., p. 299.

¹⁶⁴ La asistencia económica de los Estados Unidos a Costa Rica, en millones de dólares, se estimaba para 1987 de 16 millones para Ayuda al Desarrollo, más de 3 millones a repartir entre otra serie de Ayudas, 18 millones para Ayuda Alimentaria, casi 3'5 millones para Ayuda Militar. Para una información más exhaustiva ver "Costa Rica: profundizando la beligerancia política y la neutralidad militar"; art. cit., p. 299.

2.3.6.- El Iran(Contra)gate.

Al revés que le supuso a la administración republicana el triunfo demócrata en la Cámara de Representantes habría de sumarse, en el último mes de 1986, el impacto de las revelaciones de la operación de venta de armamento al gobierno de Teherán y de la entrega de parte de los fondos obtenidos por dichas ventas a los enemigos armados de la revolución sandinista, a través de un proceso complejo de triangulación de recursos.

El 7 de octubre de 1986, el Ejército Popular Sandinista derribaba, en territorio nicaragüense (Río San Juan), un avión militar camuflado norteamericano. Dos pilotos mueren y un asesor estadounidense, Eugene Hasenfus es capturado y procesado por la justicia nicaragüense. Posteriormente se descubrirá que este caso estaba vinculado al escándalo IránContra.

Estas revelaciones advertían por una parte, la abierta contradicción con las afirmaciones recurrentes de la administración norteamericana y de su presidente de que con gobiernos o fuerzas terroristas no puede haber negociaciones de ninguna clase. Y por otra parte, manifestaban que se había violado una prohibición legal expresa del Congreso norteamericano en orden a no entregar ayuda letal autorizada expresamente a los aliados centroamericanos del gobierno norteamericano.

"En la práctica, la crisis política producida por

las transferencias de armas al régimen de Jomeini ha resultado la más seria que un gobierno norteamericano haya enfrentado en la segunda posguerra, después del Watergate"¹⁶⁵.

Como el aprendizaje del episodio Watergate mostrara a los norteamericanos cómo habría de influir el debilitamiento del liderazgo gubernamental en el plano internacional, en esta ocasión la opinión pública norteamericana si bien se mostró muy crítica con el escándalo, no deseó un enjuiciamiento del Presidente Reagan (como sí ocurriera con Nixon). Este desenlace limitaría la actividad de los opositores demócratas. Límites, en cuanto a la explotación de los errores del gobierno republicano, al que (a fin de cuentas) había que asegurarle la subsistencia, también la de su Presidente.

En definitiva, para los demócratas estaría libre el camino de la erosión del gobierno republicano no así el de intentar su destrucción. Esto, indudablemente, tendrá repercusiones sobre el comportamiento general de la estrategia internacional de Estados Unidos y, en particular, sobre su estrategia hacia Centroamérica. Esto es, en el manejo de la crisis centroamericana.

¹⁶⁵ "Los Estados Unidos y América Latina en 1986"; art. cit., p. 541.

2.4.- La situación del Istmo Centroamericano durante 1987.

1987 fue para Ronald Reagan el año más incómodo de los vividos en la Casa Blanca. La presidencia que auguraba una nueva aurora para América, destinada a lograr la recuperación económica y a reafirmar el liderazgo norteamericano parecía ahora incapaz de saltar fuera del círculo dibujado por el escándalo IranContra: en el centro de sucesivas revelaciones y de una creciente debilidad económica. Paradójicamente, el mejor logro de este año fue el acuerdo con la Unión Soviética (la firma del Tratado sobre Misiles de Alcance Medio) que el propio Presidente de los Estados Unidos había condenado en 1981. Tal vez este acuerdo sea el barómetro que mida las presiones que desde el mes de noviembre de 1986 tanto habrían de alterar el clima de la administración republicana.

La suma final del escándalo redundaría en una pérdida de credibilidad y capacidad de maniobra de la presidencia de Ronald Reagan a pesar de que el tratamiento que se le quiso dar "tuvo un límite tácitamente acordado entre mayoría y minoría en el Congreso, cual era el de no amenazar en ningún caso la estabilidad de la presidencia que, sin embargo, no tendría oportunidad de retomar la iniciativa política hasta el fin de la investigación, que duró casi todo

un año"¹⁶⁶.

La consideración de esta situación habrá de ser indispensable para entender la aplicación de la política de Estados Unidos en Centroamérica durante este año. A mediados de 1987 se comenzó a hablar, en la prensa norteamericana, de la "tercera presidencia de Reagan". Por oposición a la segunda, que abarcaría los años 1985 y 1986 (examinados a lo largo de nuestro análisis), la tercera presidencia como resultado del Irangate se caracterizaría por una búsqueda desesperada de salidas que restituyan algo de poder y la estabilidad perdida (en palabras de Insulza). Esto es, tendría puesta su mirada en la historia, ya no pretendería tanto forjar un proyecto nacional cuanto salvar la imagen presidencial a costa de algún que otro logro importante que supere la impresión de fracaso vivida recientemente. Centroamérica, en esta nueva agenda de objetivos, seguía ocupando un lugar fundamental. No podría ser de otro modo dado que parte de las revelaciones del Irangate se referían a lo que ha sido el aspecto más controvertido de la administración Reagan, el apoyo a la contrarrevolución nicaragüense.

"La administración Reagan subestimó, sin duda, el

¹⁶⁶ INSULZA, J. M.; "La crisis de la presidencia norteamericana y la política hacia América Latina" en el Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1987; op. cit., p. 401.

impacto que los acontecimientos tenían en la región. Ya antes de 1987 había signos claros de que la agudización del conflicto provocaba contradicciones en los aliados centroamericanos de los Estados Unidos, especialmente en los gobernantes elegidos en 1986"¹⁶⁷.

En efecto, Oscar Arias y Vinicio Cerezo compartían la preocupación de que el conflicto centroamericano se aproximara a sus fronteras y de que la militarización creciente pusiera en peligro sus proyectos gubernamentales hacia el afianzamiento democrático interno, en el caso guatemalteco y regional, en el caso costarricense.

La situación dejó de ser controlable para los Estados Unidos a partir de las revelaciones del Irangate. Por una parte, expone Insulza, los informes contenían, especialmente en el caso de Costa Rica, revelaciones graves para la credibilidad de estos gobiernos; por otro lado, el debilitamiento del Ejecutivo norteamericano generaba espacios de autonomía en los cuales sus preocupaciones podían expresarse¹⁶⁸.

¹⁶⁷ "La crisis de la presidencia norteamericana y la política hacia América Latina"; art. cit., p. 404.

¹⁶⁸ "La crisis de la presidencia norteamericana y la política hacia América Latina"; art. cit., p. 404.

2.4.1.- Nicaragua, 1987: el año decisivo.

Los cambios ocurridos en la política interna norteamericana a raíz del escándalo IranContra a finales de 1986, y los acuerdos de Esquipulas II, propiciarían que 1987 se convirtiera en un marco idóneo para los intereses nicaragüenses de neutralizar la política de confrontación impulsada por la administración Reagan, y obtener un clima pacífico de relaciones con Estados Unidos y con los países vecinos que, en primer lugar, pusiera fin a la crisis centroamericana y, en segundo lugar, diera la oportunidad al gobierno de Managua de poner fin también a una economía de guerra, aliviando las extremas limitaciones que debe enfrentar la población nicaragüense.

La Administración Norteamericana y Esquipulas II:

a comienzos de año, las gestiones impulsadas por el Grupo de Contadora se encontraban en situación de impasse; la administración Reagan se había reafirmado en su política de agresión contra Nicaragua al decidir incrementar, el día 5 de enero, a 105 millones de dólares su solicitud al Congreso, para el año fiscal, en recursos para la contra. Además, también en este mes de enero, aparecía el llamado Plan Arias, que en esta primera versión constituía más bien un ultimátum para el gobierno sandinista. Las modificaciones que el

propio presidente Arias introducirá al proyecto original, y la invitación hecha a Nicaragua para integrarse a las negociaciones, crea una nueva dinámica que llevará al gobierno de Managua a replantearse su estrategia frente a las inesperadas perspectivas que abrirá finalmente dicho Plan.

Así, el 18 de febrero, el gobierno nicaragüense acepta participar en la cumbre de presidentes centroamericanos a celebrar en Guatemala, si bien indica que el Plan Arias deberá discutirse junto a otras propuestas de pacificación regional. A partir de esta fecha, se iniciará un período de mejor entendimiento con Guatemala y Costa Rica.

En contraposición, las relaciones con Estados Unidos seguían siendo tensas y los contactos entre ambos gobiernos prácticamente inexistentes. No obstante, el presidente Ortega emplazará, el 6 de agosto, al gobierno de los Estados Unidos a iniciar de inmediato, en Managua, Washington o cualquier país, un diálogo incondicional para discutir las iniciativas de Estados Unidos y Nicaragua. La administración norteamericana, en respuesta de 7 de abril a Daniel Ortega, rechazó por vía del Secretario de Estado, George Shultz, la propuesta del gobierno de Nicaragua a retomar de inmediato las conversaciones entre ambos países, planteando que "lo que tenga que discutirse, tiene que darse en el contexto regional".

"El objetivo del gobierno nicaragüense era en este

nuevo contexto, evitar un estancamiento en las negociaciones regionales, y mantener una política flexible y conciliadora frente al Congreso norteamericano, puesto que estos han sido los principales argumentos que la administración Reagan ha usado en el pasado, para solicitar la aprobación de fondos para los contras"¹⁶⁹.

Desde la perspectiva de esta estrategia habría de enmarcarse la reacción sandinista frente a la Propuesta de Paz de Reagan para Centroamérica, presentada por la administración norteamericana horas antes de que los mandatarios centroamericanos se sentaran a negociar el "Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica" en la ciudad de Esquipulas, Guatemala. Tanto el presidente Ortega como el Embajador de Nicaragua en Washington, reaccionaron señalando que la propuesta era positiva como punto de partida para reiniciar un diálogo bilateral.

El hecho concreto, señala Boris Yopo, es que el plan presentado por la Casa Blanca tuvo un efecto opuesto al deseado por sus formuladores, y los cinco presidentes concluyeron las negociaciones con el Acuerdo de Esquipulas II, el que fue inmediatamente apoyado por el líder de la Cámara de Representantes,

¹⁶⁹ YOPPO, B.; "Nicaragua 1987: la política exterior de un año decisivo" en el Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1987; op. cit., p. 283.

Jim Wright¹⁷⁰.

De este modo, el plan propuesto por la administración Reagan perdió vigencia. La administración quedó aislada con su política hacia Centroamérica (el 11 de septiembre, Ronald Reagan solicitará al Congreso 270 millones de dólares de ayuda a la contra para un período de dieciocho meses).

"El acuerdo de paz de Esquipulas refleja la nueva correlación de fuerzas que existe en Centroamérica a mediados de 1987. Sobresalen dos hechos claves en esta situación: las derrotas militares y políticas de la contrarrevolución en Nicaragua y el fracaso de la política de guerra de la administración Reagan, como única vía para domeñar a la Revolución Nicaragüense"¹⁷¹.

Esquipulas II representaba un triunfo de la diplomacia nicaragüense. Estos acuerdos implicaban un reconocimiento del proceso institucional nicaragüense y, por tanto, de la legitimidad del gobierno sandinista; además consagran el pluralismo político en la región e incluyen una llamada del cese de apoyo a las fuerzas irregulares que operan en la subregión.

La difícil situación por la que atraviesa Nicaragua y el fracaso en las negociaciones anteriores

¹⁷⁰ "Nicaragua 1987: la política exterior de un año decisivo"; art. cit., p. 283.

¹⁷¹ La Revolución Sandinista (1979-88); op. cit., p. 320.

con la Casa Blanca y el Congreso, fueron algunos de los factores que impulsaron al gobierno sandinista a aceptar el desafío planteado por Esquipulas II.

El día 14 de septiembre de 1987, Daniel Ortega anuncia la derogación de la Ley de Apropriación por el Estado de los bienes abandonados; el indulto a 16 centroamericanos capturados en acciones contrarrevolucionarias y la apertura del diálogo nacional con partidos legalmente inscritos a partir del 5 de octubre.

El día 27 de septiembre, el gobierno de Managua declara una amnistía parcial para quienes no hayan cometido crímenes atroces contra el pueblo de Nicaragua.

El día 9 de octubre, el gobierno sandinista invita al Presidente de los Estados Unidos (en discurso ante la Asamblea General de la ONU) a reiniciar el diálogo directo e incondicional con Nicaragua, 35 días después de que la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento emita su primer informe sobre los Acuerdos de Esquipulas II.

El día 6 de diciembre, el Presidente de Nicaragua anuncia el indulto a 981 prisioneros como gesto de buena voluntad.

El Congreso de los Estados Unidos deberá decidir durante el mes de febrero de 1988 si continuará

respaldando a la contra por dieciocho meses más, lo cual comprometería a la nueva administración.

Según se acerque esa fecha Nicaragua deberá decidir cuál habrá de ser su estrategia frente al giro que llegue a dar la administración norteamericana, a expensas del respaldo a su política hacia el istmo y, especialmente, hacia los sandinistas.

El día 22 de diciembre, mientras la contra atacaba la zona minera de la Costa Atlántica nicaragüense, el Congreso norteamericano aprobaba algo más de 8 millones de dólares de ayuda a la contrarrevolución.

2.4.2.- Los márgenes de maniobra de El Salvador (II).

Como ya ha quedado reflejado en nuestro análisis, las dificultades de legitimidad interna a las que Napoleón Duarte se ha enfrentado desde el principio de su mandato han provocado que, para paliar esta situación, los márgenes de maniobra del presidente salvadoreño permitan, al menos, lograr recursos de poder, económicos y políticos, del contexto internacional.

En cuanto a las relaciones con Estados Unidos, la dependencia del régimen salvadoreño continuaba siendo casi absoluta, lo que no impidió que a lo largo del año se presentaran contradicciones en el seno de esta relación bilateral. Los sectores salvadoreños de la derecha más dura expresaban abiertamente su descontento. Lo que no suponía ninguna novedad, por otra parte. Tampoco eran nuevos los problemas que regularmente se plantean en la casa Blanca y el Congreso a raíz de las violaciones de los derechos humanos en el país. Pero el centro de los ataques al gobierno democristiano de Duarte lo constituyeron la implantación de nuevas medidas tributarias.

El anuncio del regreso de los inmigrantes salvadoreños motivó la movilización inmediata de las autoridades del país para tratar de convencer al gobierno norteamericano de que hiciera una excepción en lo que concernía a los salvadoreños indocumentados. La respuesta de las autoridades norteamericanas fue negativa en cuanto a otorgar la excepción de la salida voluntaria, si bien, aceptaron

manejar discriminatoriamente el caso de los salvadoreños.

"De las causas de descontento con el actual gobierno demócrata cristiano, una de las más mencionadas es la percepción de que la corrupción entre las autoridades es generalizada. En 1986, la AID comisionó una investigación sobre el impacto de la ayuda norteamericana destinada al financiamiento de empleos para desplazados, y los resultados fueron contundentes en contra de los funcionarios demócrata cristianos"¹⁷².

En lo que concierne a la situación de la violación de los derechos humanos no ha habido progresos sustanciales en comparación con años anteriores. Los "escuadrones de la muerte" hicieron su reaparición a lo largo y ancho del país. El asesinato de Herbert Amaya, presidente de la Comisión de los Derechos Humanos (no gubernamental), tan sólo fue uno de tantos.

Pero el gobierno del presidente Duarte no habría contado sólo con la ayuda norteamericana, también le habría sido proporcionada ayuda por los gobiernos europeo-occidentales, en particular, la de aquellos ideológicamente afines. El día 13 de marzo se anunciaba la firma de un convenio italo-salvadoreño. Se trataría de una donación de 160 millones de dólares de ayuda al desarrollo¹⁷³.

¹⁷² "La política exterior de El Salvador en 1987"; art. cit., p. 233.

¹⁷³ Esta cantidad de 160 millones de dólares se distribuiría de la siguiente manera: 40 millones destinados a vivienda e infraestructuras, 30 millones dedicados a programas agrícolas e industriales, 60 millones dirigidos hacia el desarrollo

En cuanto a las relaciones de El Salvador con los países del área, durante el primer semestre de 1987 se mantuvieron en la misma dinámica que en años anteriores. Con Guatemala, las relaciones se centraron en el ámbito económico, llegando a firmar ambos gobiernos un acuerdo comercial que contribuyera a solventar los problemas de pagos y a agilizar los trámites administrativos para el intercambio de bienes y servicios y para la circulación de personas.

También el gobierno salvadoreño suscribiría acuerdos con el de Honduras, entre los que destaca la reactivación de la Comisión Mixta creada por el Tratado Bilateral de Comercio vigente entre los dos países.

Con respecto a Nicaragua, el gobierno salvadoreño mantuvo su posición intransigente y acusatoria, acorde con los dictados de la administración Reagan. Y aprovechó los foros de reunión de los mandatarios centroamericanos para hacer públicos sus planteamientos: así, en la reunión de presidentes convocada por Oscar Arias el 15 de febrero de 1987 para presentar su propuesta de paz, el presidente salvadoreño aprovechó para exponer su idea de presionar a Nicaragua. La asistencia de Napoleón Duarte a esta reunión y su firma en el Acuerdo "Una hora para la Paz" propiciaron una intensificación en los intercambios diplomáticos entre Costa Rica y el Salvador, más bien modestos durante los últimos años.

EL SALVADOR Y ESQUIPULAS II.-

Pocas semanas antes de la fecha prevista para la celebración de la reunión de los mandatarios centroamericanos en Esquipulas (Guatemala) y después de una visita del embajador Habib, el presidente Duarte propuso la postergación de la cumbre aduciendo que faltaba trabajo previo, por lo que planteó la celebración de tres encuentros preliminares a nivel de cancilleres. Además, el mandatario salvadoreño tenía proyectado un viaje a Europa por lo que pedía se postergase el encuentro previsto en Esquipulas entre los cinco mandatarios del área. La cancillería guatemalteca pudo superar la situación de impasse creada por la postura salvadoreña y logró fijar la fecha de la reunión los días 6 y 7 de agosto.

Un mes después de la firma de los acuerdos de Esquipulas II o "Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica", en cumplimiento de los compromisos adquiridos, el presidente Duarte constituyó oficialmente la Comisión Nacional de Reconciliación. Asimismo, propuso una reunión con los frentes opositores. El impacto de la firma del Acuerdo de Procedimiento se hizo sentir en otros aspectos de la vida nacional durante los últimos meses del año: tuvo lugar la repatriación de más de 4.000 refugiados salvadoreños desde Honduras y regresaron al país Guillermo Ungo y Rubén Zamora. El retorno de los dirigentes opositores fue considerado en El Salvador

lo más relevante de esta apertura hacia el proceso pacificador que significaba Esquipulas II.

Resta saber si este nuevo camino ampliará los márgenes de maniobra del gobierno de Napoleón Duarte con respecto al de los Estados Unidos. "El hecho es que, como para la región en su conjunto, Esquipulas II ha significado para El Salvador una participación más activa en la búsqueda de soluciones a los conflictos que escinden el istmo, en la medida que ha abierto o reabierto espacios de diálogo en múltiples direcciones y, como Contadora en su momento, ha hecho posible el volver a pensar en la posibilidad de una solución negociada de la "crisis" "¹⁷⁴.

¹⁷⁴ "La política exterior de El Salvador en 1987"; art. cit, p. 238.

2.4.3.- Honduras: ¿una apuesta al futuro? (II).

La economía se mostró como uno de los flancos más débiles de Honduras durante 1987. Las dificultades propias de su escaso desarrollo -es el segundo país más pobre de América Latina- se vieron incrementadas por una serie de factores negativos. Entre ellos cabría mencionar la caída de los precios de sus exportaciones, que ya agravaron la balanza comercial hondureña durante el pasado año; las rebajas en las cuotas de compra fijadas por países extranjeros y un alza en los fletes cobrados por las transnacionales que acaparan el mayor porcentaje del transporte marítimo hondureño, en un 32 %, y que fundamentalmente afectó el comercio con Estados Unidos, principal socio comercial de Honduras.

Durante 1987, los esfuerzos de la cancillería y de las autoridades económicas del país estuvieron dirigidos a, en primer lugar, revertir el creciente deterioro de las relaciones económicas con sus vecinos; en segundo lugar, a establecer incentivos a la inversión extranjera y, en tercer lugar, a la búsqueda de nuevos créditos y fuentes de financiación.

Que el gobierno y los militares hondureños se identificaran con la estrategia de la administración Reagan hacia Centroamérica había garantizado al país, como contrapartida, un incremento de la ayuda económica y militar, pero, también es verdad, nunca en la medida

que el país demandaba.

La influencia norteamericana se hacía sentir en todos los planos de la vida hondureña. "Las facilidades otorgadas a Estados Unidos para que utilizara su territorio con fines militares -marco en el cual las FF. AA. estadounidenses mantienen una "presencia continuada" en ese país desde 1983- siguió manifestándose en 1987 como el rasgo más característico de las relaciones hondureño-norteamericanas. El plan de "maniobras militares conjuntas" continuó desarrollándose"¹⁷⁵.

Así, de acuerdo con el presupuesto aprobado por el Congreso de los Estados Unidos para el año fiscal 1986-1987, la asistencia militar a Honduras abarcará unos 61 millones de dólares, cifra que representa cerca del 50 % del presupuesto de las Fuerzas Armadas hondureñas para el mismo período.

En 1987 se acrecentará la búsqueda hondureña de vínculos internacionales. Búsqueda ya iniciada por el presidente Azcona el año anterior. Las giras realizadas por el primer mandatario hondureño a Holanda e Israel ponen de relieve ese estilo de diplomacia directa y dinámica que habrá de caracterizar a todos los mandatarios elegidos durante esta etapa de

¹⁷⁵ ASENJO, D., "Honduras: condicionamientos, debilidades y dilemas en la política exterior" en el Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1987; op. cit., p. 255.

redemocratización latinoamericana.

Dinamismo, que también se pudo apreciar en el ámbito de las relaciones comerciales. A finales del mes de julio, las autoridades económicas comenzaron a trabajar sobre la idea de adherir a Honduras al GATT. Al mismo tiempo, se profundizaba en las relaciones comerciales con países socialistas. Hasta este momento, Honduras mantenía débiles vínculos económicos con Checoslovaquia, Polonia, Rumanía y Yugoslavia. Así que llegase a Tegucigalpa a primeros del mes de mayo, en visita oficial, el agregado de Comercio de la embajada de la URSS en Costa Rica con el afán de conversar con autoridades económicas gubernamentales y con representantes del empresariado privado del país. Iniciativas que buscaban mejorar la imagen de Honduras para desarrollar relaciones internacionales más fluidas en las esferas financiera y de comercio exterior, por un lado, y, que intentaban, por otro, reafirmar la "soberanía" del gobierno de Azcona.

El papel activo de Honduras se evidenció no sólo en política exterior. El plan de paz propuesto en febrero de 1987 por el presidente de Costa Rica, Oscar Arias, abrió un nuevo escenario de negociaciones regionales en el que Honduras fue también protagonista. El gobierno de Azcona participó en todas las fases y reuniones en que se intentó desbloquear el proceso de Contadora y propiciar acercamientos entre los gobiernos

centroamericanos durante el primer semestre de 1987.

La firma del "Procedimiento" suscrito en Esquipulas el día 7 de agosto, imponía nuevas exigencias a la política exterior hondureña. El cumplimiento de lo allí acordado venía a constituir la prueba de fuego sobre cuál habría de ser el grado de implicación del gobierno de Azcona en la pacificación del istmo.

Si bien el gobierno hondureño respaldó totalmente el tema de los refugiados¹⁷⁶ incorporado al acuerdo de Esquipulas II no así creyó necesario crear una Comisión de Reconciliación Nacional. Fue imprescindible la presión de las más diversas organizaciones sociales, partidos políticos y de la Iglesia Católica para que el gobierno de Azcona se decidiera a constituir esta Comisión el día 8 de octubre. Hasta esa fecha, la participación de Honduras en el proceso de materialización de las diferentes etapas contempladas en el plan de Esquipulas II hacía visibles serias contradicciones. Un ejemplo de la ambigüedad del gobierno de Azcona lo constituyó el tema de los contras. "Tal como se esperaba, después del 7 de agosto los norteamericanos no tuvieron mayores dificultades para continuar utilizando aeropuertos hondureños como

¹⁷⁶ Las cifras presentadas por ACNUR indicaban, a mediados de 1987, la existencia de unos 60.000 refugiados provenientes de Nicaragua y El Salvador y, en menor medida, de Guatemala. Así que se comprenda el interés hondureño por concertar convenios que acelerasen la repatriación.

escalas del puente aéreo establecido para abastecer a los "contras"¹⁷⁷.

Frente al gobierno de Azcona se levantaba la necesidad de cumplir con lo pactado en Esquipulas II y no permitir que su territorio fuera usado para agredir a terceros países. Pero también, se hacía presente el compromiso contraído con la administración norteamericana desde el momento que asumía como propia la estrategia de Ronald Reagan para Centroamérica.

Durante la reunión de Cancilleres de la OEA celebrada en Washington en el mes de noviembre, el gobierno hondureño propondrá a la delegación nicaragüense un acuerdo que contemplaba la retirada de los asesores militares norteamericanos, así como el desmantelamiento de los campamentos de la contra, y conversaciones bilaterales para la reducción de armamentos a cambio de que Nicaragua también ordenara la salida de asesores militares extranjeros y alejara su artillería pesada de la frontera, así como levantara las minas enterradas en la zona limítrofe y se comprometiera a no incursionar en territorio hondureño. El presidente Ortega aceptará la propuesta de inmediato.

Daniel Asenjo cree hallar tras esta propuesta del gobierno de Azcona, una vinculación mayor con la defensa de los "intereses" hondureños involucrados en

¹⁷⁷ "Honduras: condicionamientos, debilidades y dilemas en la política exterior"; art. cit., p. 261.

las relaciones con Estados Unidos que con una real voluntad de eliminar a los "contras" como fuerza militar¹⁷⁸.

¹⁷⁸ "Honduras: condicionamientos, debilidades y dilemas en la política exterior"; art. cit., p. 261.

2.4.4.- Guatemala 1987: en torno a la "Neutralidad Activa".

La "neutralidad activa" se constituyó en el eje sobre el que giró la política exterior de Marco Vinicio Cerezo durante 1987. Este concepto apuntalaba el papel que debía desempeñar Guatemala para evitar una guerra regional, haciendo hincapié en el hecho de que no se alinearía a bloque militar alguno siendo la paz tan necesaria para resolver los conflictos sociales del istmo. En esa medida habría de contribuirse a la búsqueda de la paz negociada, en base al respeto del pluralismo de los gobiernos. Asimismo, señala Fernando González Davison, se deberían alejar las posibilidades de interferencia de las grandes potencias, en la medida en que había que privilegiar el interés centroamericano¹⁷⁹. Para ello urgía materializar la idea de un Parlamento Centroamericano, así como sentar a las partes a negociar.

El éxito de esta política de "neutralidad activa" redundaría en afianzar el proceso democratizador centroamericano y en renovar la imagen de una Guatemala a nivel internacional que buscaba ahora una activa participación en los foros internacionales, multinacionales y regionales.

¹⁷⁹ GONZALEZ DAVISON, F., "La política exterior de Guatemala en 1987" en el Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1987; op. cit., p. 241.

Esta política exterior, que giraba en torno a la "neutralidad activa" se puso a prueba durante todo 1987. El viaje que el primer mandatario guatemalteco tenía previsto realizar a Washington durante el mes de mayo, fue otro test para su política neutralista. "Desde la óptica castrense, un objetivo importante era buscar ayuda militar, dado el recrudecimiento de la actividad guerrillera en el país y la necesidad de combatir eficazmente el narcotráfico. Ya se habían dado pasos importantes en esta dirección -superando los modestos aportes hechos por los norteamericanos al inicio del gobierno de Vinicio Cerezo (cinco millones de dólares)-, pues se habían observado helicópteros estadounidenses transportando tropas guatemaltecas hacia las zonas en que operan los guerrilleros. Asimismo, se pensaba que la ayuda económica recibida - en abril los norteamericanos habían donado 54 millones de dólares a Guatemala- podría minar los ímpetus de Vinicio Cerezo para defender su política de neutralidad durante su visita a la capital estadounidense"¹⁸⁰.

Pero Vinicio Cerezo mantuvo vigente su política de neutralidad al no existir coincidencias con el presidente Reagan sobre Centroamérica.

El sector demócrata clave en Washington respaldó también la estrategia a favor de la paz que regía la política exterior de Guatemala. Este apoyo reafirmó la

¹⁸⁰ "La política exterior de Guatemala en 1987"; art. cit., p. 242.

presencia del país en el mapa internacional.

LA ACTIVIDAD DIPLOMATICA DEL GABINETE CEREZO.-

El inminente fracaso de la Cumbre presidencial centroamericana programada para el mes de junio de 1987, quiso suponer serias trabas a la voluntad manifestada por el presidente Cerezo de llevar a cabo su política de neutralidad activa. Estas trabas surgían de las dudas que a varios presidentes centroamericanos les originaba el plan de paz presentado, durante el mes de febrero, por Oscar Arias. Además, la Casa Blanca mostraba su disconformidad con dicho plan y manifestaba su incomodidad enviando al istmo a Philip Habib, que se desplazaba activamente con el fin de activar la política del presidente Reagan.

Tras la marcha de Philip Habib, el presidente Duarte solicitó fuese cancelado el encuentro de presidentes centroamericanos, pues estimaba era inviable sin haber realizado entrevistas previas de los ministros de Relaciones Exteriores del istmo.

La suspensión de la cumbre presidencial fue motivo para que Contadora diera su apoyo al plan de paz del presidente costarricense Arias a fin de fijar una nueva fecha para el encuentro de presidentes centroamericanos.

Vinicio Cerezo comienza a desempeñar un papel clave para la consecución final del encuentro al desplazarse en junio hasta Honduras y convencer,

posteriormente, a Napoleón Duarte sobre la cristalización del encuentro, previas consultas de los cancilleres. Así se fija la fecha del 6 y 7 de agosto.

La primera reunión de cancilleres centroamericanos se celebró en Tegucigalpa, con la presencia del Grupo de Contadora en el papel de árbitro que propiciara el acuerdo entre las partes con el objetivo de obtener la suscripción de un documento único que pudiera servir de agenda a la Cumbre Presidencial.

Entre el 4 y el 5 de agosto se efectuó en Guatemala una nueva reunión de cancilleres. Se alcanzaron acuerdos equivalentes a un 70 % del documento que venía discutiéndose, quedando el restante 30 % para ser resuelto por los presidentes centroamericanos días después en Esquipulas, Guatemala.

Cuando 48 horas antes del encuentro Esquipulas II, la administración Reagan presente su propio Plan de Paz para Centroamérica, Vinicio Cerezo declarará -en rueda de prensa del 5 de agosto de 1987- que "no se caería en la trampa de incluir en la agenda dicho plan, ya que no estaba contemplado en el programa aceptado previamente por los presidentes del área"¹⁸¹.

Las desavenencias centroamericanas fueron resueltas al concluir con ese 30 % de cuestiones pendientes antes de la Cumbre presidencial. El resultado fue la firma del documento "Procedimiento

¹⁸¹ "La política exterior de Guatemala en 1987"; art. cit., p. 245.

para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica", versión modificada del Plan Arias original. A nivel interno, apunta González Davison, la neutralidad quedó legitimada, pero aún más en el plano internacional¹⁸².

¹⁸² "La política exterior de Guatemala en 1987"; art. cit., p. 246.

2.4.5.- Costa Rica, tras la búsqueda de la paz regional.

Durante 1987, Costa Rica desarrollará en política exterior un objetivo central: alcanzar un acuerdo de paz regional y proyectar los mecanismos precisos para su establecimiento.

Para un país desmilitarizado unilateralmente desde 1949, escribe Francisco Rojas Aravena, la estabilidad y la concordia en su ámbito geográfico inmediato son tan importantes como su paz interna. Más aún, cualquier alternativa de desarrollo nacional o regional centroamericano posee como prerrequisito un contexto de paz. De esta manera, la paz se ha transformado en la variable fundamental para la estabilidad del sistema político, el desarrollo económico y social e incluso para el ejercicio de la autonomía política¹⁸³. Máxime cuando las dos premisas básicas de la política del gabinete Arias son que no puede haber desarrollo sin paz y que no puede existir una paz verdadera y permanente sin democracia. Por lo tanto que hacia el logro de éstas se encaminaran todas las acciones en política exterior desarrolladas durante 1987.

Pero la buena voluntad costarricense no habría de ser suficiente para lograr la paz. Era necesario que

¹⁸³ ROJAS ARAVENA, F., "Costa Rica: en la búsqueda de su seguridad nacional encontró la paz regional" en el Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1987; op. cit., p. 216.

todos y cada uno de los actores implicados aceptasen llegar a un acuerdo negociado. Dicho de otro modo, todos debían percibir que el diálogo era más productivo que la crisis que padecía el istmo. Como era necesario también, antes de que el gobierno de Arias asumiera el papel de mediador en este proceso de pacificación regional, definir la propuesta costarricense e incrementar la credibilidad política de su administración. Así que para que Costa Rica asumiera la tarea de impulsar la paz regional deba, en primer lugar, estar dispuesta a negociar con Nicaragua a pesar de que este país mantenga su acusación contra Costa Rica en la Corte Internacional de Justicia de La Haya y, en segundo lugar, aceptar que algunos aspectos a negociar se solventen en etapas posteriores.

A mediados del mes de enero de 1987, Costa Rica ponía en marcha una estrategia diplomática dirigida a lograr el apoyo de su propuesta de solución pacífica a la crisis centroamericana: invitó a los mandatarios de El Salvador, Honduras y Guatemala a un encuentro en el mes de febrero. Simultáneamente el canciller costarricense, Madrigal Nieto inicia una gira europea¹⁸⁴. En la reunión del 15 de febrero se

¹⁸⁴ Además de esta gira, se llevaron a cabo otras dos, con carácter presidencial, a Europa, ya que el apoyo político de la Comunidad Europea al plan de paz se estimaba fundamental más allá de la posibilidad de hacer efectivo un apoyo económico a corto plazo.

suscribirá el documento "Una hora para la paz". Esta iniciativa, también denominada Plan Arias, se vino a percibir desde dos perspectivas: una, como iniciativa norteamericana impulsada por Costa Rica y que ponía carácter de ultimátum. Perspectiva que correspondía básicamente a Nicaragua. Si bien, hacia el mes de abril esta visión varió y vino a decirse que la propuesta nicaragüense era una aceptable variante del Acta de Contadora; y, la otra, como una propuesta de negociación centroamericana. Bajo esta perspectiva, habríamos de situar los respaldos internacionales que recibió la iniciativa del gobierno de Arias.

"El Plan Arias cumplió su función al identificársele como la única alternativa viable, capaz de recoger los diversos intereses y de establecer un camino de transición de la tendencia al conflicto hacia una nueva tendencia de paz. En la búsqueda de su propia seguridad nacional, Costa Rica encontró una fórmula para alcanzar la paz en Centroamérica"¹⁸⁵.

La firma el 7 de agosto de 1987 del Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica consolidó la etapa abierta por el Plan Arias en aras de la negociación por la consecución de la paz en Centroamérica. El istmo, en términos de Rojas

¹⁸⁵ "Costa Rica: en la búsqueda de su seguridad nacional encontró la paz regional"; art. cit., p. 223.

Aravena, mostró su voluntad de paz y se restauró la comunicación, generándose una tendencia que apunta hacia la paz y no hacia la guerra¹⁸⁶.

El éxito costarricense en su labor mediadora posibilitó el cumplimiento de los siguientes objetivos: a) la retirada de la demanda que Nicaragua había interpuesto contra Costa Rica en la Corte Internacional de Justicia de La Haya; b) la normalización de sus relaciones con Nicaragua; c) el afianzamiento, en la escena internacional, de la imagen de Costa Rica; d) incrementar sus márgenes de manobra en el marco de acción mundial; e) evitar la escalada de la militarización en el istmo y su posible injerencia en el conflicto; f) hacer del concepto "no hay paz sin democracia" y "no hay desarrollo sin paz", el paradigma de las acciones tendentes a solucionar una década de crisis en Centroamérica.

Tanto en esta labor como en la prosecución de los acuerdos suscritos en Esquipulas II, recalca Rojas Aravena, estará plenamente involucrada la diplomacia del país y la figura del presidente Arias¹⁸⁷. Dinamismo de la política exterior costarricense que marcará el hacer político del gabinete Arias también durante el siguiente año.

¹⁸⁶ "Costa Rica: en la búsqueda de su seguridad nacional encontró la paz regional"; art. cit., p. 224.

¹⁸⁷ "Costa Rica: en la búsqueda de la seguridad nacional, encontró la paz regional"; art. cit., p. 228.

2.5.- La situación del istmo centroamericano durante 1988.

Para proseguir el cabal cumplimiento de lo acordado en Esquipulas el día 7 de agosto de 1987, Oscar Arias había concluido, en el mes de diciembre de ese mismo año, contactos telefónicos tendentes a reactivar el diálogo entre el gobierno sandinista y la contra. Así, ambas partes se reunían el 3 de diciembre en Santo Domingo bajo la mediación del Cardenal Miguel Obando y Bravo. El fin último de este encuentro histórico habría de ser iniciar las negociaciones que pusieran fin a una guerra en la que Nicaragua había pedido más de 40.000 vidas. Gobierno y rebeldes llegaron a la capital de la República Dominicana con propuestas diametralmente distintas.

La contra había hecho público, con fecha de 1 de diciembre, un plan de 15 puntos que incluía un alto el fuego de 41 días a entrar en vigor el 8 de diciembre hasta el 17 de enero. "El plan de la contra es una declaración de principios maximalistas cuyo fin último es la salida del Gobierno del Frente Sandinista. Exige, entre otras concesiones menores, la abolición del Ejército Popular Sandinista y la integración de las fuerzas de la contra en un nuevo Ejército Nacional. Asimismo piden garantías para que las tropas de la Resistencia Nicaragüense puedan mantener sus posiciones in situ dentro de un territorio de 68.500 kilómetros

cuadrados, más de la mitad del territorio de Nicaragua. En la respuesta presentada a principios de noviembre en Washington por el presidente Ortega se ofrecía a la contra permanecer sobre una franja de 4.000 kilómetros cuadrados"¹⁸⁸.

Diciembre de 1987 había finalizado con diversos ataques de la contrarrevolución a la zona minera de la Costa Atlántica nicaragüense (día 22) y con la aprobación en el Congreso de los Estados Unidos de más de 8 millones de dólares para la contrarrevolución (día 22).

1988 habría de constituir el afianzamiento real de la resolución pacífica al conflicto centroamericano. Habría de ser el año crucial en el que los cinco presidentes centroamericanos que suscribieran el "Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica" decidían cuál es la apuesta para el futuro del istmo. Asumir y hacer realidad lo acordado en Esquipulas II no parece tarea fácil como se verá en el análisis que ahora iniciamos, pues a la solución de la conflictividad interna Centroamérica habrá de sumar la otra solución a los problemas derivados de la intervención norteamericana en la subregión, en un momento en que la administración Reagan sigue empeñada en mantener a la contra y en borrar del mapa

¹⁸⁸ El País, 2 de diciembre de 1987, p. 8; 2.^a c. .

latinoamericano al sandinismo.

El día 17 de enero de 1988, los mandatarios centroamericanos acordaban la vigencia del proceso pacificador de Esquipulas y la adopción de nuevos pasos para su cumplimiento.

El gobierno sandinista levantaba desde ese mismo día el estado de emergencia. La decisión nicaragüense se producía en el contexto del acuerdo alcanzado por los cinco presidentes destinado a revitalizar el plan de Esquipulas II. Vinicio Cerezo, dijo al término de la Cumbre de San José que la responsabilidad de la paz o de la guerra en Centroamérica "pasa ahora por los norteamericanos", informaba el enviado especial del diario El País a Costa Rica, Antonio Caño¹⁸⁹.

Tres días después, el 20 de enero, Reagan pedía cuanto fuese necesario para la supervivencia de los contras y reactivaba su campaña para obtener la aprobación legal de 270 millones de dólares.

Por esas mismas fechas, Daniel Ortega enviaba una carta a su homólogo norteamericano en la que insistía en la necesidad de reanudar las negociaciones bilaterales entre Nicaragua y Estados Unidos. En la misiva, informa Antonio Caño desde Managua¹⁹⁰, Daniel

¹⁸⁹ El País, 17 de enero de 1988.

¹⁹⁰ El País, 24 de enero de 1988, p. 3, 4^{ta} c. .

Ortega reitera su voluntad de entendimiento con la Administración estadounidense, siempre que se den las condiciones de no ayudar militarmente a la contra y de no utilizar los territorios de países centroamericanos para las actividades contra Nicaragua.

Con vistas a congelar el apoyo a la contrarrevolución -que se decidiría durante los primeros días del mes de febrero de 1988- el gobierno sandinista inició conversaciones con los gobiernos español e italiano. El problema de la paz en Centroamérica se hallaba en un momento crucial: sometido a los mandatos que imponían los acuerdos suscritos por los cinco presidentes centroamericanos en Esquipulas y sometido también, a los dictados de la administración norteamericana, en plena campaña por conseguir nuevos fondos para su mantenimiento a través del Congreso de los Estados Unidos.

El viaje de Daniel Ortega a Europa, con la acogida que ha tenido en Madrid y con la recepción que el Papa a finales de enero demuestra, según el editorial del diario El País "La verificación de Esquipulas II", que "en Europa se han apreciado de modo positivo las medidas tomadas por el Gobierno Sandinista para avanzar hacia un alto el fuego y hacia una evolución democrática pluralista en la situación interior de Nicaragua. Los intentos de desvirtuar estas medidas, calificándolas de "gestos" o de "simples palabras" sólo

pueden responder a la ignorancia de la realidad o a la mala fe. El Gobierno español ha sabido adoptar ante ellas un actitud objetiva. Tampoco el Vaticano, a todas luces, se ha dejado llevar por esa propaganda, agitada principalmente por Estados Unidos"¹⁹¹.

El día 3 de febrero, el Congreso norteamericano rechazó (219 votos contra 211) la solicitud de fondos para la contrarrevolución. Muchos creen que la actuación del presidente costarricense Oscar Arias fue determinante para que la Cámara de Representantes norteamericana no aprobase más ayuda militar a la contra. Y esos mismos que esto creen opinan que Arias no habría podido alcanzar su relevancia actual si el Partido Demócrata de Estados Unidos no hubiese respaldado su gestión con la firmeza con que lo ha venido haciendo desde agosto de 1987.

El otro actor protagónico en el logro de los acuerdos de Esquipulas II, el presidente guatemalteco Marco Vinicio Cerezo había aceptado, ese mismo mes de febrero, dialogar con la guerrilla en el marco de los acuerdos de paz de Esquipulas II sin objetar la mediación del arzobispo de Guatemala, monseñor Próspero Penados del Barrio. Mientras se trataba de iniciar el diálogo con la guerrilla, a nivel interno, la

¹⁹¹ El País, 28 de enero de 1988, p. 10, 1^ac. .

diplomacia guatemalteca activaba conversaciones a nivel internacional para promover el apoyo europeo a la creación de un Parlamento Centroamericano, del que Guatemala es uno de sus principales impulsores. El vicepresidente del país, Roberto Carpio, en visita oficial a España, declaraba el día 16 de marzo de 1988 que "la integración política y económica, que dará este año un gran paso al elegirse los primeros 100 diputados del Parlamento Centroamericano, es el motor que facilitará la solución a la crisis regional"¹⁹².

El triunfo de la extrema derecha en las elecciones legislativas y municipales en El Salvador el 20 de marzo venía a comprometer seriamente las posibilidades de gobierno de la Democracia Cristiana en el año que queda hasta las elecciones presidenciales de 1989. El partido Alianza Republicana Nacional (Arena), que cuenta entre sus líderes con el Mayor Roberto D'Aubuisson acusado repetidamente de organizar y sostener a los escuadrones de la muerte con el apoyo de empresarios afincados en Miami, había conseguido (según resultados provisionales) la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y en las alcaldías de gran parte de las cabezas departamentales. "El presidente de Arena, Alfredo Cristiani afirmó en un primer momento que la alianza tenía 35 diputados y sólo 18 la

¹⁹² El País, 16 de marzo de 1988, p. 2, 5^oc. .

Democracia Cristiana y que su partido había tenido el 60 % de los votos, mientras que los democristianos sólo llegaban a un 34 %. Estos resultados parecen excesivos pero el triunfo de los derechistas de Arena parece confirmado"¹⁹³.

Ese mismo 20 de marzo, tropas de Estados Unidos de la 82ª División Aerotransportada de Fort Bragg (Texas), la misma unidad que intervino en 1985 en la invasión a la isla caribeña de Granada, iniciaban maniobras en el departamento hondureño de El Paraíso, a tan sólo 25 kilómetros de la frontera con Nicaragua. El Mayor Ned Inniss, oficial de información declaraba al enviado especial del diario El País a Honduras, José Comas que "las maniobras están diseñadas para prestar apoyo al Gobierno Hondureño. En ningún momento nuestros soldados estarán en peligro, es una misión puramente de entretenimiento -y añade-, nos sentimos bien mostrándoles a los sandinistas lo que podemos. Es nuestra misión y nuestra meta en la vida. Somos soldados norteamericanos y estamos siempre listos para obedecer las órdenes que nos dan, no las discutimos. Desempeñamos nuestra misión y lo hacemos tan bien como podemos"¹⁹⁴.

El día 21 de marzo, el gobierno de Nicaragua y la

¹⁹³ El País, 22 de marzo de 1988, p. 3, 1ª c. .

¹⁹⁴ El País, 22 de marzo de 1988, p. 4, 2ª c. .

contra se comprometían a suspender acciones militares contra la otra parte mientras duren las conversaciones de paz iniciadas entre sus representantes en Sapoá, localidad nicaragüense próxima a la frontera con Costa Rica. Las conversaciones de Sapoá concluyen el día 24 con el establecimiento de un primer acuerdo entre sandinistas y contras para el alto el fuego.

El acuerdo de Sapoá, señala el editorial del diario El País "Gana Nicaragua", es el paso más importante dado en los últimos años hacia la paz en Centroamérica. Confirma el acierto de los esfuerzos, primero, del Grupo de Contadora, después, del Plan Arias y Esquipulas 2, enfilados a una solución de carácter regional. Los que, como el presidente Reagan - señala en otro momento el editorial-, han repetido durante los pasados meses que las maniobras de Daniel Ortega eran un engaño, unos cambios "cosméticos", han quedado al margen de la realidad¹⁹⁵.

Efectivamente, frente a las generalizadas reacciones de satisfacción de los observadores sobre ese acuerdo de alto el fuego durante 60 días -en el transcurso de los cuales se negociará la paz definitiva entre sandinistas y contra-, la Casa Blanca mostró su escepticismo y poco entusiasmo dado que puede suponer "el final de la política de Reagan de acabar por la fuerza con el régimen de Managua antes de abandonar la

¹⁹⁵ El País, 25 de marzo de 1988, p. 10, 2^ac. .

presidencia"¹⁹⁶.

El tercer encuentro entre las delegaciones nicaragüenses -presididas por el Ministro de Defensa y Jefe de las Fuerzas Armadas, General Humberto Ortega por parte sandinista y por el líder de la Resistencia Nicaragüense (RN), Adolfo Calero, por parte de la contra-, para discutir los aspectos relativos a la concertación de un alto el fuego definitivo, según lo acordado en Sapoá, se iniciaba en Managua el día 13 de abril. En tres jornadas de conversaciones parecía no haberse logrado objetivo alguno, más cuando la contra rechazaba el último día una propuesta sandinista que fijaba un calendario específico para la firma de la paz durante el encuentro en la capital de Nicaragua. La contra criticaba el plan sandinista porque no hacía una mención específica de la democratización e insistía en que antes de firmar la paz en Managua habría de concretarse todo el proceso de concentración de tropas rebeldes, su reabastecimiento y su seguridad en la zona. El Gobierno nicaragüense denunciaba, por otra parte, las "presiones evidentes que existen en el seno de la resistencia por sectores importantes que quieren continuar la guerra y que califican los acuerdos de Sapoá como una traición, e igualmente presiones externas de la Agencia Central de Inteligencia

¹⁹⁶ Ib., Portada, 2.º c. .

Norteamericana (CIA), que estaría buscando la ruptura de las negociaciones pidiendo a los líderes de la contra que exijan reivindicaciones que en estos momentos son cuanto menos prematuras"¹⁹⁷.

Este tercer encuentro se cerraría sin llegar a ningún acuerdo para firmar la paz. El gobierno sandinista y los dirigentes de la contra decidieron reunirse por cuarta vez en Managua los días 28, 29 y 30 de abril. "Las dos partes pusieron interés en señalar que la falta de acuerdos no suponía un fracaso, porque, dijeron, lo importante es mantener el diálogo"¹⁹⁸.

El 11 de mayo, fuerzas de las bases militares de Jutiapa y Retalhuleu, en el oriente y el sur del país respectivamente, se trasladaban por carretera hacia la capital guatemalteca en número cercano al millar. Este pudo haber sido el inicio de un golpe militar en Guatemala.

Durante el recorrido se cruzaron con otras fuerzas militares que no intervinieron. A unos veinte kilómetros de la ciudad de Guatemala las fuerzas rebeldes fueron interceptadas alrededor de las ocho de la mañana por soldados de la Guardia de Honor y del Batallón Mariscal Zabala, quienes convencieron a sus

¹⁹⁷ El País, 19 de abril de 1988, p. 5, 4^a y 5^a cs. .

¹⁹⁸ El País, 20 de abril de 1988, p. 5. .

compañeros para que retrocediesen a sus bases sin disparar un solo tiro.

"El abortado golpe militar del pasado miércoles en Guatemala, contra el Gobierno Constitucional de Vinicio Cerezo fue un intento de disuadir al presidente de continuar con su política de diálogo con la guerrilla, que en los últimos meses ha actuado con mayor violencia en distintas zonas del país, según la interpretación de fuentes oficiales y medios diplomáticos. Asimismo refleja el malestar entre algunos oficiales contra sus superiores y contra el Gobierno por lo que consideran escaso respaldo recibido en su lucha contra los grupos guerrilleros, que ha costado, según cifras oficiales, más de 20.000 muertos en 20 años"¹⁹⁹.

Cerezo, que sufrió el miércoles, 11 de mayo, el primer intento de golpe militar en 28 meses de gestión afirmaba al enviado especial del diario El País a Guatemala, Antonio Caño²⁰⁰ que, "el sistema constitucional conseguirá sobrevivir y que el presidente de la República seguirá siendo quien tome las decisiones", aunque también admitió que "se van a revisar algunas cosas", en el sentido de lo que

¹⁹⁹ El País, 13 de mayo de 1988, p. 8.

²⁰⁰ El País, 15 de mayo de 1988, p. 6.

solicitaban los oficiales golpistas²⁰¹.

Cuando el 30 de mayo finalice la cuarta ronda de conversaciones entre el gobierno sandinista y la contra y después de que ésta aceptase el principio de reincorporarse a la vida institucional y de que aquél admitiera la discusión sobre las reformas democráticas que los rebeldes exigían²⁰², la esperanza de lograr un alto el fuego definitivo parecía, entre ambas partes, salir más fortalecida que nunca. Esta ronda de negociaciones concluía con el compromiso de prolongar las conversaciones los próximos 7, 8 y 9 de junio en la capital nicaragüense.

Pero, el día 9 de junio la esperanza volvía a debilitarse. Así nos lo contaba Antonio Caño²⁰³: "El gobierno sandinista considera que se ha conseguido "prácticamente un acuerdo" con la contra sobre el

²⁰¹ Los militares golpistas, parcialmente representados por el grupo clandestino Oficiales de Montaña, habían manifestado su malestar por disponer de armamento anticuado y escaso para hacer frente a la guerrilla. El presidente Cerezo admitió que el Gobierno se había ocupado más en intentar estabilizar económicamente el país que en la compra de piezas de helicópteros para atender las necesidades de los militares adecuadamente.

²⁰² La Resistencia Nicaragüense (RN) se comprometía a incorporarse a la vida institucional, pero exigiendo a cambio el inmediato cumplimiento de algunas condiciones, como la amnistía irrestricta y la plena democratización del país en un plazo de dos meses. Posteriormente, la contra incorporaría sus fuerzas a la vida política en un proceso que no se prolongaría más allá del 31 de enero de 1989. El Gobierno sandinista aceptaba el día 30 de mayo, en Managua, la casi totalidad de las reformas democráticas exigidas por la contra.

²⁰³ El País, 9 de junio de 1988, p. 2.

modelo de democracia que debe regir en Nicaragua, según anunció un portavoz oficial. Un miembro de la Resistencia Nicaragüense (RN) no ratificó, sin embargo, este punto de vista y se limitó a decir que en la primera jornada de esta quinta ronda de negociaciones por la paz, el tema de las condiciones democráticas había sido tratado "ampliamente y en profundidad". Concluir de ahí que se ha llegado a un acuerdo sería exagerado, dijo el portavoz de la RN".

Mientras estos hechos sucedían en Nicaragua, en el país vecino de El Salvador "los aliados de la guerilla y la extrema derecha buscan ocupar el vacío político dejado por el fracaso de la Democracia Cristiana"²⁰⁴, que prepara su participación electoral, con vistas a un año, bajo la denominación legal de Convergencia Democrática.

En opinión del periodista Antonio Caño²⁰⁵, la contundente victoria de Arena en las elecciones legislativas de marzo pasado, la descomposición del Gobierno y de la Democracia Cristiana como resultado de sus divisiones internas, el incremento de la actividad guerrillera y, por último, la mortal enfermedad del presidente Napoleón Duarte describen el marco de una crisis con síntomas de agudizarse gravemente antes de las elecciones presidenciales de

²⁰⁴ El País, 16 de junio de 1988, p. 9.

²⁰⁵ El País, 16 de junio de 1988, p. 9, 1^ac. .

marzo del año próximo.

De este modo, entre una "entente" sandinismo-
contra en Nicaragua, que se prolongaba en
conversaciones por la negociación definitiva del alto
el fuego y un ambiente de resquebrajamiento político
en El Salvador, la administración norteamericana
asistía durante este primer semestre de 1988 a un nuevo
viraje de la política doméstica del istmo: a) si las
conversaciones entre sandinistas y contras sedimentaban
finalmente en un alto el fuego, habían vencido Sapoá
y Esquipulas. Esto era, la respuesta a la solución de
la crisis centroamericana se inscribía irrevocablemente
en el marco regional por la vía del diálogo; b) si en
el Salvador se asistía al resquebrajamiento de un
sistema que había servido de experimento de cómo se
puede combatir la insurgencia izquierdista con la
combinación de la ayuda militar y la promoción de
"democracias incipientes", Estados Unidos había
fracasado en su intento de proyectar un régimen, el de
Napoleón Duarte, cuyo fin era ser el ejemplo para
Centroamérica.

La administración de Ronald Reagan habría de
jugar, por lo tanto, con rapidez y precisión su última
baza -antes de las elecciones presidenciales del mes
de noviembre. Dicho de otro modo, lograr el apoyo del
Congreso de los Estados Unidos para el proyecto de ley

presentado por Robert Dole con fecha de 31 de julio de 1988. Ese día se solicitó ante aquella Cámara un paquete de 47 millones de dólares para la contrarrevolución, 27 de los cuales iban dirigidos a una partida de ayuda humanitaria y los 20 restantes destinados a ayuda militar.

El día 12 de julio, el gobierno sandinista había expulsado al embajador de Estados Unidos en Nicaragua, R. Melton y a siete funcionarios norteamericanos por injerencia en los asuntos internos de Nicaragua. El día 13, el gobierno republicano de los Estados Unidos decide conminar al representante de Nicaragua ante la OEA, Carlos Tünnermann y a siete funcionarios de la misión nicaragüense en Washington a abandonar el territorio norteamericano en 72 horas.

"Traspié sandinista". En un editorial con este título, el día 14 de julio podía leerse en el diario *El País*²⁰⁶: "Managua acusa al embajador de EE.UU de intervenir en la política interna nicaragüense para justificar su expulsión. No es una razón convincente, al margen de lo que haya hecho Richard Melton. Hay que recordar que el Gobierno sandinista no ha tomado medidas contra la Embajada norteamericana ni en los momentos en que EE.UU, de modo público y oficial, armaba a la contra. El Gobierno de Managua demostró

²⁰⁶ *El País*, 14 de julio de 1988, p. 10, 3^ac. .

entonces su realismo. ¿Por qué ahora decide la expulsión?".

Ese mismo día y en ese mismo diario podía leerse el titular siguiente: "El expulsado embajador de EE.UU en Nicaragua pide ayuda militar para la "contra" "²⁰⁷. Melton había dicho antes de abandonar Nicaragua: "Lincoln nos enseñó que la tiranía nunca tiene justificación moral, aunque se trate de perpetuarla por medio de Constituciones, mayorías electorales, o por maquinaciones sofisticadas de la ley que se afanan para que lo injusto parezca justo"²⁰⁸.

El proyecto de ley que presentara Robert Dole y para el que Reagan solicitó el apoyo del Congreso norteamericano el día 31 de julio, será aprobado por el Senado de los Estados Unidos (49 votos contra 47) el día 11 de agosto de 1988 en los siguientes términos: 27 millones de dólares destinados a ayuda humanitaria a la contra y 16 millones de dólares para ayuda militar.

Oscar Arias, Presidente de Costa Rica y Premio Nobel de la Paz, señaló el domingo 16 de octubre, en su discurso de agradecimiento durante la ceremonia de entrega de los VIII Premios Príncipe de Asturias -sobre

²⁰⁷ El País, 14 de julio de 1988., p. 7.

²⁰⁸ El País, 14 de julio de 1988, p. 7, 1.^ac. .

Arias había recaído el galardón de la Cooperación Iberoamericana- que "quienes se crean poseedores absolutos de la verdad, o de la fuerza, siguen prevaleciendo en algunas de nuestras naciones. Pero estamos ganando la batalla por la libertad y la democracia con nuestros propios instrumentos, con nuestras propias concepciones, con la voluntad y la determinación de los pueblos"²⁰⁹.

Apenas a un mes de las elecciones presidenciales a la Casa Blanca, Oscar Arias declaraba: "estamos ganando la batalla por la libertad y la democracia con nuestros propios instrumentos, con nuestras propias concepciones, con la voluntad y la determinación de los pueblos". lo interesante era remitir los términos del primer mandatario costarricense al contexto centroamericano. Así, Arias se reiteraba en lo que ya venía diciendo antes de Esquipulas II, que la solución al conflicto centroamericano o era regional o no era de ningún otro modo posible.

La estrella de Reagan se eclipsaba y no parecía iluminar soluciones, salidas pacíficas y definitivas para el istmo. La desolación y la guerra eran las secuelas de una administración que había desembolsado millones de dólares para contener la "amenaza del comunismo" en la subregión. Amenaza, que esa

²⁰⁹ El País, 16 de octubre de 1988. P. 29. 5^oc. .

administración veía representada en el sandinismo nicaragüense y en la guerrilla salvadoreña. Contener las acciones de los movimientos de liberación centroamericanos y de un gobierno sandinista corroborado democráticamente por el voto popular había llevado a Ronald Reagan a impulsar y a mantener a los "luchadores por la libertad" en Centroamérica, una táctica contra y pro insurgente que habría de redundar en más conflictividad y en mayores pérdidas de vidas humanas en la zona.

Próximo a producirse el relevo en la Casa Blanca, Arias aprovechaba los foros internacionales para cerrar este 1988 como lo había iniciado. Esto es, apoyando la solución pacífica de la crisis centroamericana por la vía del diálogo político y en un marco de acuerdo regional.

¿Cómo habría de responder a esta propuesta la nueva administración norteamericana? ¿Acaso podía ser favorable a lo acordado en Esquipulas, el 7 de agosto de 1987?.

La pregunta que en aquellos últimos días de octubre de 1988 se hacía Oscar Arias y se hacían los restantes presidentes centroamericanos incidía en qué pasaría después de Reagan: ¿se concluiría con la estrategia de la administración de Ronald Reagan para la zona o, tal vez, habría de darse continuidad a un proyecto que, a fin de cuentas, trató de consolidar la

hegemonía de los Estados Unidos en la región -¿quién hablaba de "intereses latinoamericanos"?, podía decir muy bien la administración entrante-?.

Era diciembre de 1988 y los interrogantes centroamericanos no parecían hallar respuesta. Otro republicano, George Bush accedía a la Casa Blanca. La década de los ochenta se concluía para Centroamérica bajo un tercer mandato conservador en los Estados Unidos. En el istmo nada parecía encontrar solución a corto plazo. ¿Dónde, pensaría la nueva administración norteamericana, habría de buscarse la paz del istmo?.

I.3.- 1988-1990, George Bush: el sucesor de Reagan.

3.1.- "Una América más humana": la consigna de la Presidencia de los Estados Unidos.

Si Ronald Reagan, señalaba Francisco G. Basterra en un artículo para el diario El País²¹⁰, representó el triunfo de la forma sobre la sustancia, con Bush hasta ahora sólo se ha notado la "nueva brisa que sopla", de la que habló en su toma de posesión.

El día 29 de enero de 1989, a los siete días de asumir la Presidencia de los Estados Unidos, poco se sabía de las intenciones de George Bush, 41º Presidente de los Estados Unidos, de su visión del mundo y/o de los contenidos programáticos para atajar los problemas planteados en el interior de la nación, como el del déficit fiscal.

El jefe del Gabinete de Bush, John Sanunu había podido apreciar en estos primeros siete días de mandato a un "presidente activista predicando una nueva moralidad cívica, un mayor altruismo, un ataque directo al materialismo y codicia rampantes del reaganismo"²¹¹.

La promesa de una América más compasiva y más humana habría de convertirse en la consigna de la presidencia. "Lo importante no es dejar a nuestros hijos un coche más grande

²¹⁰ El País, 29 de enero de 1989, p. 8

²¹¹ Ib., p. 8. 1ºc.

o una cuenta corriente más abultada", había dicho Georges Bush²¹². Y la ética del servicio público su credo político. "No basta con ser honrado, sino que también hay que parecerlo", había advertido el Presidente.

"Esta primera semana ha servido también para señalar una diferencia con Reagan que, aunque de matiz todavía, puede ser importante. Scowcroft, el coordinador de la política exterior y de seguridad nacional, un alumno de Henry Kissinger, decía en público lo que venía filtrando en privado desde hacía unas semanas. La guerra fría no ha concluido. Lo de Gorbachov no está nada claro y debemos ser precavidos. Lo mismo que días anteriores James Baker, el nuevo Secretario de Estado. "Prudencia y mucho realismo" con Moscú"²¹³.

²¹² El País, 29 de enero de 1989. P. 8. 1ª c. .

²¹³ Ib, p. 8, 3ª c. .

3.2.- La situación del istmo centroamericano durante 1989.

3.2.1.- Los acuerdos de Costa del Sol (El Salvador), de 15 de febrero de 1989.

Los cinco mandatarios centroamericanos, reunidos el día 15 de febrero de 1989 en Costa del Sol (El Salvador), acuerdan elaborar en un plazo no mayor de noventa días un plan conjunto para la desmovilización, repatriación o reubicación voluntaria en Nicaragua y en terceros países de los miembros de la Resistencia Nicaragüense y sus familiares. Solicitan asesoría técnica a los organismos especializados de la ONU.

Miguel Angel Bastenier en un análisis titulado "Nicaragua, a la de tres" escribía en el diario El País: "Managua no ha cedido simplemente al ofrecer garantías para el ejercicio de la oposición democrática, la concertación con las fuerzas productivas privadas, la celebración de elecciones sin mediatización en cómodos plazos, es decir, el establecimiento de una democracia de tipo occidental como, por otra parte, sólo existe en Costa Rica de todos los países de la zona, sino en liquidar el conflicto contra los guerrilleros con un pacto ni de vencedores ni vencidos; aún más, los líderes de la guerrilla pueden sostener razonablemente ahora que son

ellos los que han vencido desde el punto de vista político, puesto que obtienen el derecho de regresar a Nicaragua sin sufrir la humillación de la reinserción social por la amnistía, y, si el acuerdo se lleva a efecto, hasta los antiguos miembros de la Guardia Nacional del dictador Somoza, detenidos en Managua, quedarán en libertad como si nunca hubieran jugado a la contrarrevolución"²¹⁴.

Después de lo acordado en Costa del Sol parecía, opinaban los analistas de la crisis centroamericana, haber llegado la hora de la verdad. En este sentido se expresaba Bastenier, haciendo hincapié en que las concesiones de Nicaragua eran tan concluyentes que "sus vecinos, Costa Rica, Guatemala, Honduras y El Salvador, tienen que enfrentarse a la cruda realidad de aceptar la existencia del sandinismo"²¹⁵.

Concesiones que, tal vez, por sí mismas no hubieran bastado si con anterioridad no hubieran sido aceptables para Washington. Por eso, añadía Bastenier, cuando el presidente salvadoreño Duarte y el hondureño Azcona decían que sí en Costa del Sol, los nicaragüenses estaban escuchando el asentimiento de la administración norteamericana.

Ante la hora de la verdad, sin embargo, habríamos

²¹⁴ El País, 19 de febrero de 1989. P. 4. 1^ac. .

²¹⁵ Ib., p. 4, 1^ac. .

de hallarnos según opiniones del presidente venezolano Carlos Andrés Pérez -promotor clave de este encuentro en Costa del Sol- cuando se firmase un acuerdo paralelo con la guerrilla en El Salvador, se acordase la eliminación de la tutela militar en Honduras y en Guatemala y se lograra el establecimiento de sistemas democráticos en todo el área. Si esto ocurre puede decirse que nos hallamos ante la hora de la verdad en Nicaragua, entendía el primer mandatario venezolano.

3.2.2.- La Comunidad Europea, los Estados Unidos y la democratización de Nicaragua.

A primeros de marzo de 1989 y tras su primer mes en el puesto, los sondeos conceden un 61 % de popularidad a George Bush. Seis puntos por encima de la cota alcanzada por Roanld Reagan en febrero de 1981.

A los 38 días de jurar su cargo, el Presidente de los Estados Unidos mantenía paralizada una política exterior que no despegaba puesto que sus posibles ejecutores aún estaban sin nombrar y una economía recalentada, que había exigido una subida del tipo de descuento de la Reserva Federal. Estas cuestiones junto a la primera gran batalla política de la Presidencia Bush provocada por la pasión "a la botella y a las faldas" de John Tower, el hombre designado para ocupar la Secretaría de Defensa, constituían la agenda pendiente de George Bush, que en un intento de cerrar la herida sufrida por la histórica derrota de John Tower en el Congreso, había nombrado secretario de Defensa a Richard Cheney, Dick, "un congresista conservador muy respetado, que apoyó a la contra y el rearme de Reagan, pero sin experiencia en temas militares"²¹⁶.

Bush, el Presidente de la "ética en el servicio público", habría buscado en esta designación

²¹⁶ El País, 12 de marzo de 1989. P. 2.

reestablecer los puentes con el Congreso, sin el cual la reducción presupuestaria necesaria y la limpieza del Pentágono no podrían llevarse a cabo. Pero por encima de todo, habría optado por un político nada polémico capaz de mantener fuera de toda duda su vida personal y profesional.

Con este clima en la Casa Blanca se llevó a cabo, el día 13 de marzo de 1989, una entrevista entre el Secretario de Estado norteamericano, James Baker y el Ministro Español de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, en visita oficial a Estados Unidos en representación de la CE.

"Ordóñez había llegado a Estados Unidos con el objetivo de intentar disipar las dudas y recelos de Washington hacia el plan de paz acordado por los presidentes centroamericanos en El Salvador, recibido con enorme escepticismo por la nueva Administración de EE.UU"²¹⁷.

Ese mismo día, la Casa Blanca anunciaba que solicitaría ayuda humanitaria al Congreso para mantener viva a la contra como forma de presionar al gobierno de Managua hasta febrero de 1990, cuando Daniel Ortega cumpla su promesa de convocar elecciones en Nicaragua.

²¹⁷ El País, 14 de marzo de 1989. P. 2. 1ª y 2ªcs. .

Las intenciones de la administración Bush chocan frontalmente con el plan de paz y la idea de la CE, reiterada por Fernández Ordóñez en Washington, de que lo único aceptable sería que la ayuda norteamericana a la contra se utilizase para desmantelar su ejército y asistir a su reinserción en la vida civil, en Nicaragua o Estados Unidos.

Baker se negó a comprometer el apoyo norteamericano al proceso de verificación de la paz en Centroamérica. Mientras Ordóñez, en nombre de los Doce, le hacía saber que la CE estaba absolutamente detrás de los acuerdos para desmantelar la contra y su contrapartida de democratizar el régimen de Ortega.

El ministro, informaba Francisco G. Basterra desde Washington²¹⁸, se negó a juzgar la propuesta de la administración Bush para que la contra, con 50 millones de dólares de dinero norteamericano continúe en Honduras. "Es demasiado pronto para emitir un juicio y es algo que exige una consulta de los Doce", afirmó Ordóñez al término de la visita, en la que el representante de la CE mantuvo un diálogo de sordos con el secretario de Estado, James Baker, sobre Centroamérica", concluirá Basterra.

Sí las divergencias en torno al proceso de pacificación en Centroamérica resultan evidentes tras

²¹⁸ El País, 15 de marzo de 1989, P. 2, 2ª c. .

el encuentro Ordóñez-Baker, en el istmo los intentos por salir de la crisis se hacen urgentes.

El día 15 de marzo, mientras la CE y Estados Unidos opinan y disponen -dicen que en un diálogo de sordos- sobre la necesidad de democratizar el régimen sandinista, la Asamblea Nacional de Nicaragua aprueba el indulto solicitado por Ortega a 932 ex guardias nacionales.

El día 16 de marzo, la huelga de transporte deja San Salvador desierto. Tan sólo algún vehículo privado osa violar el paro proclamado por la guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), que ha impuesto una guerra total en el país. Así, El Salvador es un país paralizado a tres días de las elecciones presidenciales.

"Cincuenta mil efectivos del Ejército salvadoreño participan a partir de ayer en las operaciones Democracia y Caminante con el fin de permitir el desarrollo de los comicios y facilitar el acceso a las urnas del millón ochocientos mil salvadoreños con derecho a votar. El Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, coronel Emilio Ponce, declaró que sus tropas se encuentran en alerta total y aseguró que la guerrilla se dispone a lanzar una ofensiva general"²¹⁹.

²¹⁹ El País, 17 de marzo de 1989, P. 2, 2ª c. .

El 14 de abril de 1989, la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobaba (309 votos contra 110) 49'7 millones de dólares de "ayuda humanitaria" a la contrarrevolución.

La pacificación centroamericana necesitaba de un compromiso real de todos los actores implicados en ese esfuerzo acordado y suscrito el día 7 de agosto de 1987 en Esquipulas (Guatemala) y prolongado en el tiempo hasta febrero de 1989 con los Acuerdos de Costa del Sol (El Salvador). Es por ello que Daniel Ortega emplace, el 23 de abril, a sus homólogos centroamericanos a que cumplan con lo pactado en Costa del Sol y a hacer un recuento de las responsabilidades cumplidas por Nicaragua.

El día 20 de mayo, los cancilleres de los Países No Alineados, en Harare, acuerdan "dar total apoyo a los acuerdos de Costa del Sol, y precisa que los pasos dados por Nicaragua en su cumplimiento son una contribución efectiva a la paz y estabilidad regional, y exhorta a todas las partes a cumplir igualmente con la letra y espíritu de lo acordado".

Frente a la buena disposición de los No Alineados y de las Comunidad de los Doce de impulsar el proceso de pacificación centroamericana y de tratar, para ello, de frenar cualquier ayuda a la contrarrevolución que no redunde en su desmantelamiento, la administración Bush permaneció durante este primer semestre de 1989

aferrada a la idea de no aflojar el nudo impuesto a Nicaragua hasta ver el desenlace de las elecciones de 1990. El deseo de Ronald Reagan de acabar con la "amenaza comunista" parecía continuar intacto bajo la presidencia de George Bush. A pesar de que un 56 % de los norteamericanos esté convencido de que la competencia económica de Japón significa una amenaza mayor a la seguridad nacional de EE.UU que la URSS como adversario militar²²⁰.

²²⁰ El País, 21 de mayo de 1989, P. 6, 5ª c. .

3.2.3.- Balance del último semestre de 1989 en Centroamérica.

3.2.3.1.- Las elecciones en El Salvador.

"Napoleón Duarte tuvo que secarse varias veces con un pañuelo el hilo de saliva que le corría por la comisura de los labios durante el discurso de 40 minutos con el que se despidió el miércoles de su país y del mundo. Se acababa así, entre expresiones dramáticas, una era que no ha resuelto ninguno de los grandes problemas de El Salvador pero que ha permitido consolidar, aunque precariamente, el sistema democrático"²²¹.

El nuevo presidente de El Salvador, Alfredo Cristiani trataba de borrar la pésima reputación de su partido, el ultraderechista Arena, anunciando en su discurso de toma de posesión, que estaba dispuesto a crear una comisión de paz integrada por personalidades de reconocida solvencia democrática para que entre en contacto "de inmediato" con los portavoces que designe el FMLN a fin de negociar las condiciones para la paz.

Paradójicamente, estas palabras eran retransmitidas por radio y televisión gracias a un generador eléctrico instalado en el salón de Ferias de

²²¹ El País, 2 de junio de 1989, P. 3, 5ª c. .

la capital salvadoreña, pues un 90 % del país se encontraba sin energía a causa de los sabotajes de la guerilla.

Alfredo Cristiani, de 41 años, empresario del ramo cafetalero, se había formado en la emblemática Universidad de Georgetown (Washington), centro de adoctrinamiento de los "latinoamericanistas" norteamericanos y de los principales asesores de la política de Ronald Reagan para Centroamérica. El nuevo presidente Cristiani contará para formar su gabinete con Francisco Merino, considerado representante de los sectores duros de la Alianza Republicana Nacionalista (Arena), que se hará cargo de la Vicepresidencia del país y del Ministerio del Interior. Para ocupar el cargo de Ministro de Defensa dispondrá del general Humberto Laríos, un oficial vinculado a Estados Unidos, "cuya embajada en San Salvador no parece totalmente al margen de la designación"²²². El Ministerio de Exteriores quedará en manos de Manuel Pacas, un hombre poco conocido en el país.

"Estamos empeñados en que los salvadoreños diriman sus diferencias, por grandes que sean, en el campo de las ideas; queremos desterrar por completo la violencia", prometió el nuevo presidente²²³.

²²² El País, 2 de junio de 1989, P. 3, 2ª c. .

²²³ Ib., P. 3, 4ª c. .

Tal vez esa premisa venía a justificar la ausencia en el gabinete Cristiani del líder de Arena, el mayor Roberto D'Aubuisson, clave de la organización de los escuadrones de la muerte en El Salvador.

La propuesta de Cristiani era concluir con "los odios, revanchismos y violencias"²²⁴ en un país que tras una década de guerra presentaba un saldo de 70.000 muertos.

²²⁴ El País, 2 de junio de 1989, P. 3, 4^a c. .

3.2.3.2.- En torno a las "labores de observación"
en Nicaragua.

Alfredo César, líder de lo que se conoce como el sector socialdemócrata de la contra, regresaba a Managua el día 8 de junio, acogido a la Ley de Amnistía. Allí declaró que "la vía política es la única solución para Nicaragua y que los nicaragüenses no pueden seguir matándose entre ellos para expresar sus sentimientos"²²⁵.

El vicepresidente de Estados Unidos, Dan Quayle viajaba por la región en aquellas fechas. Así, el día 14 de junio concluía su visita a todos los países del área, exceptuando Nicaragua. El objetivo: la búsqueda de un consenso contra los sandinistas y contra Panamá. Quayle, que había conseguido el respaldo de los presidentes centroamericanos sobre la necesidad de que Manuel Antonio Noriega, el hombre fuerte de Panamá, abandonara el poder, no había logrado la misma respuesta en torno al objetivo nicaragüense.

Con fecha 14 de junio, Antonio Caño escribía en las páginas del diario EL País²²⁶, "fuentes norteamericanas han comentado que Washington quiere

²²⁵ El País, 14 de junio de 1989, P. 2, 1ºc. .

²²⁶ Ib., P. 2, 4ºc. .

aprovechar la llegada de un presidente derechista, Alfredo Cristiani, a El Salvador para reconstruir lo que se conoce como el bloque del norte, es decir una coordinación de Guatemala, Honduras y El Salvador contra Nicaragua. Según los cálculos de Estados Unidos, la incorporación de Cristiani al proceso negociador centroamericano acabará con la política de entendimiento con los sandinistas y dará más opciones a Washington".

El día 17 de junio de 1989, una comisión bicameral del Congreso norteamericano aprobó tres millones de dólares para ser distribuidos entre la OEA y la Fundación Nacional por la Democratización (NED), para ser utilizada en "labores de observación en Nicaragua". "Un plan conocido anteriormente arrojaba que la NED destinaría esos fondos para actividades de la "oposición" nicaragüense de cara a las elecciones"²²⁷.

Días después, el 21 de junio, el Departamento de Estado norteamericano rechazará la propuesta nicaragüense de iniciar contactos entre ambos países, condicionándolo a que "se cumplan ciertas condiciones tales como que haya elecciones libres".

¿Fueron las "labores de observación" norteamericanas en Nicaragua las que hicieron considerar a la Cámara de Representantes de los Estados

²²⁷ Nicaragua, una década de retos, op. cit., p. 264.

Unidos la aprobación de una medida que permitía al gobierno suministrar ayuda encubierta a los partidos políticos nicaragüenses? Nos referimos a la Enmienda Hyde: 298 votos contra 118, aprobada el día 30 de junio de 1989.

El día 8 de julio llega a Managua la primera misión de la ONU para observar el proceso electoral.

A primeros de mes, la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) daba a conocer una declaración de consenso: "El gobierno de Nicaragua ha dado pasos en el cumplimiento de los Acuerdos de Costa del Sol", e hizo un llamamiento a la "desmovilización voluntaria de la contrarrevolución estacionada en Honduras y a continuar estos pasos para concluir el 25 de febrero de 1990".

3.2.3.3.- La cumbre de presidentes centroamericanos en Tela o cómo dismantelar la contra.

El día 3 de agosto se había iniciado en Managua el Diálogo Nacional: el gobierno sandinista y la oposición, representada por 21 partidos políticos legales, pidieron a los líderes de la región su apoyo para el desmantelamiento de la contra.

En el inicio de la Cumbre de mandatarios centroamericanos en la localidad hondureña de Tela el día 5 de agosto aún latían aquellas primeras conversaciones entre sandinistas y oposición.

Nicaragua, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Guatemala intentaban superar sus diferencias y establecer modos y fechas para la desmovilización de la guerrilla antisandinista.

Durante la primera sesión de la Cumbre el panorama se presentaba más bien desalentador. Oscar Arias si bien se mostraba partidario de la desmovilización de la contra no menos partidario se mostraba de que se llevara a cabo de una forma gradual. Daniel Ortega se reiteraba en su deseo de que lo primordial era acordar un plan y fijar un calendario para la desmovilización. José Azcona sugería a Managua que dialogara con los rebeldes.

Pero no sólo se trataba en Tela la dismantelación de la contra nicaragüense, unos 10.000 efectivos y sus

familiares "que vegetan en sus campamentos de Honduras"²²⁸. Alfredo Cristiani, presidente de El Salvador consideró en esta Cumbre que la guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional debía ser también desarmada. Opinión inadmisible para los dirigentes del FMLN, para quienes no es posible hacer una comparación entre su caso y el de la contra por cuanto el FMLN tiene sus bases en territorio salvadoreño y la contra, en un tercer país (Honduras).

Daniel Ortega había llegado a la Cumbre con la mejor baza: el acuerdo entre sandinistas y oposición para el desmantelamiento de la contra. Si bien es cierto que era su mejor baza no era la única. Llegaba también con una carta de los cinco comandantes del FMLN salvadoreño para los cinco mandatarios centroamericanos. La guerrilla salvadoreña proponía un diálogo al gobierno de Arena y a su presidente Cristiani.

La Cumbre de Tela, de este modo, centró la agenda de trabajo de los cinco presidentes centroamericanos en torno a la desmovilización de la contra nicaragüense y al inicio de un diálogo entre gobierno y guerrilla salvadoreña. Mas había un sexto participante, aunque ausente, en esta conferencia. Se trataba de Estados Unidos, cuya Administración había lanzado en los días

²²⁸ El País, 7 de agosto de 1989, P. 3.

previos a la cumbre "claros mensajes (fundamentalmente a Honduras y Costa Rica) para que no aceptaran aún el desmantelamiento de la contra"²²⁹.

El presidente hondureño, José Azcona, y su canciller Carlos López, trataban de minimizar la importancia del acuerdo de Managua entre los sandinistas y la oposición, al mismo tiempo que sacaban a relucir la necesidad de que el Gobierno de Nicaragua dialogue con la oposición armada, la contra -señalaba José Comas en su crónica sobre la primera jornada de la Cumbre²³⁰-.

Cuando el día 8 de agosto culmine la cumbre de Tela, los cinco presidentes centroamericanos habrán firmado tres documentos: una Declaración de Tela, un plan de desmilitarización de la contra nicaragüense y un acuerdo entre Honduras y Nicaragua para el establecimiento de una fuerza de paz que controle la frontera entre los dos países. Asimismo, los cinco presidentes instaron vehementemente a la guerrilla salvadoreña del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) a iniciar "un diálogo constructivo para una paz justa y duradera".

"El mecanismo para la desmovilización de la contra prevé la constitución en los próximos 30 días de

²²⁹ El País, 7 de agosto de 1989 (portada).

²³⁰ El País, 7 de agosto de 1989, P.3, 1^ac. .

una Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV). La CIAV se constituirá según lo que dispongan el secretario general de la ONU y el de la Organización de Estados Americanos (OEA). Los presidentes instan a la Resistencia Nicaragüense, la contra, a aceptar la ejecución en 90 días de este plan. En otras palabras, antes de 120 días deberá haberse disuelto la resistencia armada antisandinista"²³¹.

Según la decisión de los cinco mandatarios centroamericanos, el gobierno de Managua y la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV) deberán mantener contactos directos con la Resistencia Nicaragüense.

Así, la misión de la CIAV sería en primer lugar, la de colaborar con los gobiernos centroamericanos y en segundo lugar, mantener consultas y acuerdos con el de Nicaragua, la Resistencia Nicaragüense y otros. También deberá visitar los campamentos contras con el objetivo de divulgar el plan de desmantelamiento y realizar gestiones para que sean recibidos en terceros países aquellos miembros de la contra que no deseen ser repatriados a Nicaragua. Asimismo, la CIAV deberá establecer los procedimientos para proceder a recibir armas, equipos y pertrechos de guerra de la Resistencia Nicaragüense y custodiar los mismos hasta que los

²³¹ El País, 8 de agosto de 1989, P. 3, 1^ac. .

mandatarios centroamericanos decidan sobre su definitivo destino. También procederá la CIAV al desmantelamiento de los campamentos de la contra en Honduras.

En el segundo capítulo del anexo sobre la desmovilización se establece que la CIAV podrá intervenir para desmovilizar a personas implicadas en la guerra en terceros países, cuando voluntariamente lo soliciten.

Según el anexo bilateral entre Honduras y Nicaragua, el gobierno sandinista se compromete a prorrogar y después, eventualmente, retirar la demanda presentada en junio de 1986 contra Honduras en el Tribunal Internacional de La Haya por el uso de territorio hondureño como base para atacar a Nicaragua.

Por lo que se refiere a la guerilla salvadoreña, el acuerdo alcanzado el día 7 de agosto en Tela, prevé un procedimiento similar al de la contra nicaragüense que permita la eventual integración de los militares del FMLN que decidan voluntariamente acogerse a este plan. "Los presidentes instan al Gobierno de El Salvador para que procure la incorporación de los integrantes del FMLN a la vida pacífica". Más adelante, el documento dice que "concertado el abandono de la lucha armada por el FMLN y su integración a la vida institucional y democrática a través del diálogo, se

procederá a desmovilizar al FMLN"²³².

El día 3 de septiembre, reunidos los partidos políticos de la Unión Nacional Opositora (UNO), eligen a sus candidatos: Violeta Chamorro para la Presidencia de Nicaragua y Virgilio Godoy²³³ para la Vicepresidencia. El Frente Sandinista de Liberación Nacional decidirá el día 21 del mismo mes su fórmula electoral: Daniel Ortega para la Presidencia y Sergio Ramírez para la Vicepresidencia.

Aquel mismo día 21 de septiembre, George Bush pedirá al Congreso norteamericano una ayuda de 9 millones de dólares de forma directa o indirecta para financiar la campaña de Violeta Chamorro.

Mientras esto ocurría en Nicaragua, en El Salvador el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) pedía al Gobierno de Cristiani el cese de la represión y la vigencia de las libertades. La guerrilla salvadoreña proponía dejar las armas e integrarse a la vida política en enero de 1990.

²³² El País, 8 de agosto de 1989, P. 3, 1ª y 2ª cs. .

²³³ Virgilio Godoy, abogado. Después del triunfo del 79 fue Ministro del Trabajo hasta 1984, cuando renunció a dicho cargo. Presidente del Partido Liberal Independiente. Nombrado por la UNO como candidato a la Vicepresidencia de Nicaragua para las elecciones de 1990 con abierta oposición del COSEP, Consejo Superior de la Empresa Privada, que agrupa a las organizaciones empresariales privadas del país.

3.2.3.4.- Sobre la propuesta del FMLN de abandonar la lucha armada.

Las reuniones entre representantes del Gobierno salvadoreño y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) habían comenzado el día 13 de septiembre en México. El comandante Joaquín Villalobos, primer jefe militar de la guerrilla salvadoreña, afirmó que el FMLN se proponía un alto el fuego para el 15 de noviembre de 1989 y su integración a la vida política del país a más tardar el 31 de enero de 1990. La derivación de esta propuesta no era sino la suspensión de la lucha armada que el FMLN ha venido manteniendo durante una década. A cambio, la guerrilla pedía al gobierno de Cristiani y al ejército de El Salvador: "reformas al sistema judicial, acuerdos sobre el cese a la represión y sobre la vigencia de libertades democráticas; juicio a los responsables del asesinato de monseñor Oscar Romero y a los involucrados en los escuadrones de la muerte; mantenimiento de las reformas económicas impulsadas por el anterior Gobierno, presidido por José Napoleón Duarte; depuración de las Fuerzas Armadas y adelanto de las elecciones legislativas programadas para 1991"²³⁴.

La propuesta del FMLN, señalaba el periodista

²³⁴ El País, 14 de septiembre de 1989, P. 4, 1.º c. .

Carlos Ramos²³⁵, ciertamente marca un paso adelante y diferente en relación a todos sus anteriores planteamientos de paz. En primer lugar, no violenta la actual constitución política y reconoce la legitimidad del Gobierno del partido ARENA. Al proponer integrarse como fuerza política está aceptando la legalidad a la que por años ha combatido.

Como se verá el día 15 de septiembre, la discusión sobre el fondo de la propuesta del FMLN quedará para el futuro. En opinión de algunos analistas consultados por el periodista Carlos Ramos, "ello se debe no sólo por el bajo nivel de la delegación gubernamental, sino también a la complejidad del planteamiento rebelde. Lo que el FMLN pone en la mesa de negociaciones, dicen los observadores, requiere un análisis profundo en San Salvador sobre la conveniencia o no de poner fin a una sangrienta guerra civil a cambio de realizar modificaciones profundas en la estructura de poder salvadoreño"²³⁶.

Algún observador quiso advertir en la propuesta del FMLN casi un único destinatario: la administración de George Bush, que habría gastado ya 3.000 millones de dólares en financiar la guerra contra la guerrilla salvadoreña.

Los comandantes, conscientes -seguía advirtiéndolo

²³⁵ El País, 14 de septiembre de 1989, p. 4, 2ª y 3ª cs. .

²³⁶ El País, 15 de septiembre de 1989, P. 2, 3ª y 4ª cs. .

algún observador- de que la Administración norteamericana busca la estrategia de acabar con esta guerra, quieren ofrecerle un plan factible. O sea, admitir la Construcción y la existencia del Gobierno, así como sugerir la necesidad de una reforma en profundidad del sistema judicial. Por ello, el FMLN no había incluido en su propuesta las sugerencias de compartir el poder o de integrar las fuerzas de la guerrilla con las tropas gubernamentales. Dos sugerencias que había hecho fracasar los anteriores tres diálogos que el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional mantuvo con el gobierno del democristiano José Napoleón Duarte.

"Hay quien piensa -y entre ellos el general Woerner, jefe del Comando Sur de Estados Unidos, en sus declaraciones al Subcomité de Defensa de la Cámara de Representantes- que los guerrilleros salvadoreños están atravesando una fase de difícil supervivencia y que ya no pueden operar con la impunidad y capacidad del comienzo del conflicto, atribuyéndolo a la mayor agresividad y eficacia de las fuerzas armadas y a la pérdida de apoyos de los insurgentes en las bases populares de la población, sobre todo del campesinado. No está nada claro que estas afirmaciones respondan a la realidad de los hechos, sobre todo si se consideran con cierta perspectiva las operaciones militares que reanudaron a partir de la última

semana de junio y la ejecución de importantes maniobras en el oriente y el norte del país a partir de julio, en la que las fuerzas guerrilleras lograron mantener el ritmo de sus acciones armadas", apunta Fernando Alvarez de Miranda, ex embajador español en El Salvador²³⁷.

En opinión de Alvarez de Miranda, este cambio de estrategia más bien podría atribuirse a los "nuevos rumbos de apertura y entendimiento en la política de distensión mundial y al creciente clamor de paz que vive una sociedad agotada por el terrible baño de sangre que les ahoga, y desesperanzada de un triunfo rápido de cualquiera de los bandos"²³⁸.

Para el ex embajador español en El Salvador, lo novedoso de la propuesta del FMLN se encontraría en la aceptación de la legalidad vigente, que hasta el momento venía siendo rechazada por la guerrilla. En contrapartida, se plantearían una serie de condiciones que habrán de poner a prueba al gobierno de Cristiani y a la administración Bush. Así, sobre la petición de la guerrilla de enjuiciar a los responsables de la muerte de monseñor Oscar Romero y a los involucrados en los escuadrones de la muerte planearía implícitamente la sombra del Mayor Roberto D'Aubuisson, líder carismático de Arena, considerado como el

²³⁷ "El Salvador, la negociación necesaria", El País, 18 de septiembre de 1989, P. 10.

²³⁸ Ib; p. 10, 4^ac. .

principal inductor al asesinato del sacerdote Oscar Romero, símbolo de la Iglesia de los pobres.

"La petición de reapertura del juicio, que fue archivado por presiones militares y oligarcas, significaría dejar definitivamente fuera de combate al mayor D'Aubuisson y a eso no se ha atrevido hasta ahora el presidente Cristiani, porque es consciente de la fuerza que todavía conservan D'Aubuisson y sus leales, entre los que se cuenta el propio vicepresidente de la República, José Francisco Merino, que, al frente del Ministerio del Interior, viene controlando cada día mayores parcelas de poder, haciéndose cargo, entre otros, del problema de repatriados y refugiados con la canalización de las ayudas que les pueden llegar al exterior", señalaba Alvarez de Miranda²³⁹.

El presidente Cristiani desearía seguir mostrándose moderado, favoreciendo de este modo su propia imagen y la de su gobierno. Para ello contaría con los apoyos del empresariado salvadoreño y del Departamento de Estado norteamericano, que habría encontrado en Cristiani "un gobernante de corte nacionalista dócil a los mensajes de Washington y más entonado con el modelo de libremercado que nunca aceptó

²³⁹ "El Salvador, la negociación necesaria"; art. cit, p. 10, 5^ac. .

el presidente Duarte"²⁴⁰.

Más que nunca, señala en otro momento de su análisis Fernando Alvarez de Miranda, todo depende de Washington, y ahí estará una de las claves del proceso de diálogo iniciado en México. Aunque, concluye Alvarez de Miranda, el problema siempre quedará supeditado a que los sectores que detentan el poder real del país (fuerzas armadas, guerrilla, Departamento de Estado, empresarios, cafetaleros y pocos más) lleguen a la convicción de que el acuerdo para la paz no sólo es posible, sino necesario.

Cuando el 18 de octubre de 1989 concluya la reunión que el Gobierno y guerrilla salvadoreña mantenían desde el día 16 en San José de Costa Rica, se pondrá (nuevamente) de manifiesto el gran talante negociador del presidente costarricense. Sólo Oscar Arias pudo evitar que las conversaciones fueran un fracaso total. "Su intervención consiguió al menos devolver las esperanzas de algunos avances en el proceso de paz y la convocatoria de una nueva ronda negociadora. Esta se celebrará los próximos 20 y 21 de noviembre en Caracas", escribía Antonio Caño²⁴¹.

Horas después de que el martes, día 17 de octubre, ambas partes negociadoras hubieran abandonado las

²⁴⁰ "El Salvador, la negociación necesaria"; art. cit., p. 10, 5^a c. .

²⁴¹ El País, 19 de octubre de 1989, p. 11.

conversaciones sin haber podido intercambiar otra cosa que críticas y acusaciones, Oscar Arias llegaba al convento donde se había iniciado el diálogo. Arias se habría reunido con las partes por separado y habría logrado convencerles para continuar con las conversaciones el miércoles, 18 de octubre. "Previamente, Arias había mantenido contacto telefónico con el presidente salvadoreño, Alfredo Cristiani, a quien le convenció de que su delegación no podía abandonar Costa Rica sin llevarse algún compromiso para seguir conversando durante el día de ayer [por el miércoles, 18 de octubre]"²⁴².

Las discrepancias en la reunión vendrían motivadas por la reacción gubernamental ante el asesinato de la hija de un coronel del Ejército. "Esto muestra que el FMLN está dirigido por personas que no sienten ningún respeto por la vida ajena", decía una nota oficial. El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional había negado su participación en este crimen y no descartaron la posibilidad de que los autores fuesen grupos del propio Gobierno contrarios al avance de las negociaciones.

"La guerrilla considera que la gran culpa de la lentitud con la que avanzó el diálogo la tiene el hecho de que la delegación gubernamental no representa al

²⁴² El País, 19 de octubre de 1989, P. 11, 1^ac. .

verdadero poder decisorio en El Salvador, que, según el FMLN está detentado por el líder de la Alianza Republicana Nacionalista (Arena), Mayor Roberto D'Aubuisson"²⁴³.

²⁴³ El País, 19 de octubre de 1989, P. 11, 1ª y 2ª cs. .

3.2.3.5.- La Cumbre de Presidentes Centroamericanos en San Isidro de Coronado (Costa Rica).

El día 13 de diciembre de 1989 culmina la Cumbre de Presidentes Centroamericanos en San Isidro de Coronado (Costa Rica) con los siguientes acuerdos:

- condenar las acciones de las fuerzas irregulares en la región.
- se pide a la contrarrevolución la inmediata desmovilización.
- se pide el respeto a los derechos humanos en Centroamérica.
- se pide la solución negociada al conflicto de El Salvador.

Y se muestra el apoyo para que los fondos aprobados por Estados Unidos para la contrarrevolución sean canalizados por la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV) para fines de repatriación y desmovilización de la "Resistencia Nicaragüense" en Honduras.

3.3.- Centroamérica y la Administración Bush ante 1990.

Centroamérica había concluido 1989 con el saldo positivo de la Cumbre de Presidentes del istmo en Costa Rica, en la que si algo se reiteró fue el afán por hallar soluciones regionales a una crisis económica y política que venía asolando a la subregión desde la década anterior.

La Administración norteamericana cerró 1989 con otro saldo bien distinto: la invasión de Panamá el día 20 de diciembre.

Nicaragua culminaba el año de 1989 cercando la embajada de Estados Unidos en Managua el día 22 de diciembre. En respuesta al cerco de tropas norteamericanas a la embajada nicaragüense en Panamá, el gobierno de Ortega optaba por rodear la de aquellos con tanques, carros blindados y piezas de artillería antiaéreas.

La década de los noventa, entonces, se presentaba así de "alentadora" para el istmo centroamericano.

Nicaragua pedía, a comienzos del mes de enero, la convocatoria del Consejo de Seguridad de la ONU y del Consejo de la Organización de Estados Americanos (OEA) para que se debatiera el allanamiento perpetrado por

tropas norteamericanas en la residencia del embajador nicaragüense en Panamá, Antenor Ferrey. Al mismo tiempo, el gobierno sandinista condenaba el ataque perpetrado el día 2 de enero por la contra a un grupo de religiosos que vivía en la costa atlántica del país. En la emboscada murieron dos religiosas, una norteamericana (Maureen Courtney) y otra nicaragüense (Teresa Rosales).

"La contra negó desde Miami (Florida, EE.UU) tener relación alguna con estas muertes, pero Managua responsabiliza a Washington por el apoyo que presta a la guerrilla. El Gobierno sandinista considera que "este hecho pone en peligro la paz regional", y llama a la comunidad internacional a que condene este "crimen brutal, semejante al cometido por el ejército salvadoreño contra seis jesuitas" el 16 de noviembre pasado"²⁴⁴.

Estos dos incidentes en el mes de enero de 1990 amenazarían con agriar aún más el diálogo entre Washington y Managua y con crear un nuevo foco de tensión en la difícil situación del istmo centroamericano.

En El Salvador, la guerrilla anunciaba el día 3 de enero el fin de la tregua militar que mantenía desde el 23 de diciembre.

²⁴⁴ El País, 4 de enero de 1990, p. 2, 5^ac. .

El día 9 de enero, en sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, por amplia mayoría de votos se aprueba la resolución de ilegal del allanamiento de la residencia del embajador nicaragüense en Panamá por parte de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos²⁴⁵.

Apenas un mes más tarde, el 8 de febrero la Asamblea Nacional de Nicaragua aprueba los indultos de los 39 ex-guardias nacionales y campesinos de la contrarrevolución.

El día 22 de ese mismo mes de febrero, las cuentas bancarias del gobierno de Nicaragua en bancos panameños son congeladas por órdenes del Comando Sur.

El día 24, varios funcionarios de alto nivel de la Administración Bush vaticinarán que una victoria libre y justa de Daniel Ortega, en las elecciones del día 25, obligaría a Estados Unidos a normalizar sus relaciones con Nicaragua.

El 25 de febrero de 1990 se llevan a cabo las elecciones en Nicaragua. Los resultados finales arrojaron un 55% para la Unión Nacional Opositora (UNO) y un 41% para el Frente Sandinista de Liberación

²⁴⁵ Recordemos que la respuesta de Ortega ante aquel allanamiento fue la suspensión de 20 diplomáticos norteamericanos en Managua y la reducción del personal administrativo y de servicios en la embajada de Estados Unidos, que pasó de 320 personas a 100. El Departamento de Estado norteamericano calificó entonces esta reacción de Ortega como "totalmente desproporcionada" y alegó que lo que en realidad perseguía el presidente nicaragüense era encontrar una justificación para reducir los efectivos de la misión diplomática estadounidense a fin de que no pudieran vigilar el proceso electoral de Nicaragua.

Nacional (FSLN). "A las seis de la mañana del 26 de febrero, Daniel Ortega da un mensaje a la nación anunciando que "el Presidente de Nicaragua, el gobierno, va a respaldar y acatar el mandato popular emanado de la votación en las elecciones", Consideró que "garantizar un proceso electoral puro, que aliente aún más a nuestras conciencias hacia la consolidación de la democracia, la economía mixta, la libertad y la independencia de una patria sin intervención de potencia extranjera es, en este momento histórico, el principal aporte que los sandinistas le estamos haciendo al pueblo de Nicaragua"²⁴⁶.

"Perdimos las elecciones debido a un voto muy racional del pueblo nicaragüense. Fue un voto contra la guerra y en favor de la paz. No estoy seguro de que fuera un voto de rechazo al FSLN, aunque pudiera pensarse que hubo votantes que rechazaban rotundamente la presencia del FSLN en el poder. Ganó doña Violeta Chamorro porque, para muchos, se hizo evidente que ella contaba con mayores posibilidades de cerrar el capítulo de la guerra", responde Alejandro Martínez Cuenca, Ministro de Planificación del Gobierno de Nicaragua hasta el 25 de abril de 1990.

Para Martínez Cuenca la estrategia norteamericana habría sido eficaz "en vender la imagen de que el

²⁴⁶ Nicaragua: una década de retos, op. cit., p. 270.

triunfo de doña Violeta significaba el término de la guerra, mientras que nuestro discurso público no daba muestras que a corto plazo se reanudarían las relaciones normales con los Estados Unidos y que terminaría el conflicto armado. La gente votó por la paz, por el fin del sacrificio y sufrimiento que tuvo que atravesar a lo largo de un período de dura agresión. Fue un voto consciente del pueblo que no veía en el FSLN la capacidad de asegurarle el bienestar y la paz que tanto anhelaba"²⁴⁷.

El día 13 de marzo, George Bush ofrece levantar el embargo contra Nicaragua y gestionar en el Congreso norteamericano una ayuda de 500 millones de dólares, 300 millones de los cuales serían desembolsados a corto plazo.

El día 22 llega a Nicaragua una delegación de los Estados Unidos, presidida por el subsecretario de Asuntos Latinoamericanos y funcionarios del Departamento de Estado norteamericano, del Departamento del Tesoro y de la AID.

El día 27 de marzo, los equipos de transición del presidente Ortega y de Violeta Chamorro suscriben un acuerdo (después de un mes de discusiones). Entre otros intereses pactados están la inmediata desmovilización

²⁴⁷ Nicaragua: una década de retos, op. cit., pp. 39 y 40.

de la contrarrevolución, la subordinación de las Fuerzas Armadas y de las fuerzas de seguridad interna al poder civil de la Presidenta, respetando sus mandos, y la garantía a las propiedades urbanas y rurales asignadas por el Estado antes del 25 de febrero de 1990.

Cuando el 25 de abril de 1990 asuma la Presidencia de la República la señora Violeta Barrios de Chamorro, la Administración Bush -nos preguntamos- habrá cumplido con el legado Reagan para Centroamérica: Nicaragua ya tiene un nuevo gobierno. O, dicho en términos de la nueva derecha norteamericana, el sandinismo ya no habrá de representar ninguna amenaza para Centroamérica. Parece que la amenaza del comunismo se aleje del hemisferio americano.

3.3.1.- El Gobierno de Violeta Barrios de Chamorro.

El 27 de abril, a dos días de asumir la Presidencia la Unión Nacional Opositora se producirá la primera devaluación del tipo de cambio oficial.

El 3 de mayo, el Gobierno de Violeta Barrios de Chamorro autoriza un ajuste en el precio del transporte, los licores, las carnes y la leche. Política que habría de continuar en los meses siguientes.

El día 4 de mayo, Francisco Mayorga²⁴⁸, Presidente del Banco Central de Nicaragua, anuncia la resolución del Consejo Directivo de la emisión de una nueva serie de billetes y monedas con una paridad cambiaria de 1 a 1 con el dólar.

El día 5, el Ministerio del Trabajo anuncia la suspensión del Programa de Aseguramiento Alimentario (AFA)²⁴⁹ alegando que es un subterfugio salarial.

El día 8 de abril se constituye el Frente Nacional de Trabajadores (FNT) con siete centrales sindicales

²⁴⁸ Francisco Mayorga, Presidente del Banco Central de Nicaragua, no es miembro de ningún partido político. Catedrático del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) hasta el año 1989. Durante el período sandinista fue representante de Nicaragua ante el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

²⁴⁹ El AFA fue introducido en 1988 para cubrir a todos los trabajadores del Estado y empresas presupuestadas. Aseguraba la entrega de arroz, frijoles y azúcar a dichos trabajadores a precios subsidiados.

y con más de 200.000 trabajadores afiliados. Declaran rechazar la propuesta del gobierno de incrementar los salarios en un 60 % y solicitan una entrevista con Violeta Barrios de Chamorro para discutir la situación de los trabajadores. La Presidenta delegará en el Ministerio del Trabajo las negociaciones con los trabajadores. Debido al estancamiento en las negociaciones, el Frente Nacional de Trabajadores declara una huelga que irá ampliando progresivamente. Así, el día 10 de mayo estallará una huelga en todo el sector estatal. Cinco días después, "el Ministerio del Trabajo suspende las conversaciones con los trabajadores y declara la huelga "inexistente", amenaza con despidos masivos y con el uso de la fuerza pública para el desalojo de las instalaciones tomadas pacíficamente por los trabajadores"²⁵⁰.

En opinión de Alejandro Martínez Cuenca, el nuevo gobierno de Nicaragua tendría bases muy débiles, es heterogéneo. El origen de su debilidad radica en que las fuerzas que lo componen nunca pensaron ganar las elecciones. Así como nosotros nos sobreestimábamos, ellos se subestimaban. Los partidos de la Unión Nacional Opositora (UNO) veían muy difícil derrotar al FSLN y por ello su programa recogió una posición un tanto demagógica"²⁵¹.

²⁵⁰ Nicaragua: una década de retos; op. cit., p. 273.

²⁵¹ Ib., pp. 41-42.

Para Martínez Cuenca, reflejo de esta demagogia sería la política económica. Así señalaba, "en realidad, el programa económico del gobierno de la UNO surgió de una promesa propagandística, con compromisos prácticamente irrealizables. Entonces, un programa que se proponía responder a las demandas del pueblo, ya en el gobierno se ve enfrentado a fuertes contradicciones y en particular, sujeto a la influencia de la clase capitalista. Así, se resta cabida a las reivindicaciones populares. Se abre un vacío entre el discurso público, que afectó a esas reivindicaciones populares, y la realidad de clase del gobierno"²⁵².

El día 17 de mayo, el gobierno y el Frente Nacional de Trabajadores llegan a diversos acuerdos. Se pone fin a la huelga. Los acuerdos son, entre otros, los siguientes: incremento salarial del 25% sobre el pago de plantilla del mes de abril; incremento salarial del mes de junio en base al aumento del costo de la cesta básica de 53 productos; revisión, con la participación de los trabajadores, de los convenios colectivos firmados entre el 25 de febrero y el 25 de abril de 1990; no tomar medidas de represalia contra los huelguistas.

Sin embargo, la situación de los trabajadores, que se creía controlada tras estos acuerdos, viene a

²⁵² Nicaragua: una década de retos, op. cit., p. 42.

definirse después. El día 2 de julio, una huelga de 50.000 trabajadores del sector estatal reivindica una regularización de la situación económica y denuncia los atropellos a los avances logrados por el FSLN. La huelga se irá escalonando con una mayor incorporación de trabajadores.

En tres meses de nuevo gobierno, Nicaragua se verá afectada por las huelgas masivas del sector público. El gobierno de la Unión Nacional Opositora pronto acusará al partido sandinista de impedirle la gobernabilidad del país.

"Es completamente falso que el Frente Sandinista deliberadamente quiera obstaculizar la gestión del nuevo gobierno. Eso sería un error político garrafal. En la dirigencia del Frente Sandinista no existe la actitud de hacer ingobernable el país, aunque dentro de la militancia pueda haber algunos que aún no han reconocido que perdimos y que, por tanto, hay que pensar en una oposición cívica para recuperar el poder en el marco establecido por la Constitución", arguía el Doctor Martínez Cuenca, para quien las huelgas serían la consecuencia lógica de los profundos errores del nuevo gobierno, que habría actuado al margen de la Constitución y del respeto a los trabajadores. Especialmente concisos son los términos en que centra el tema el que fuera Ministro de Comercio Exterior, Martínez Cuenca: "La extrema derecha, dentro y fuera

del gobierno, debe entender, de una vez, que aquí no hubo una derrota militar que erradicó el sandinismo. Hubo un traspaso democrático de gobierno, en base a elecciones, en el marco de la institucionalidad creada en el país en los últimos diez años. Las reglas del juego están, en lo fundamental, escritas en la Constitución, y si no se respetan habrá inestabilidad social, se producirán reacciones violentas. Si, por ejemplo, hay campesinos beneficiados por los programas de reforma agraria y se les quiere quitar esa tierra, no puede esperarse una actitud sumisa de parte de los afectados"²⁵³.

El día 4 de julio se produce la detención por unas horas de los principales dirigentes del Frente Nacional de Trabajadores. El día 5 de julio se suspenden las negociaciones entre el FNT y el gobierno. La huelga del día 2 de julio toma más fuerza. Se producen algunos enfrentamientos en la población. El día 10 de julio, la huelga escalonada agrupa a 80.000 trabajadores estatales, de la industria y del campo en paro. Frente al Ministerio de Economía, la Universidad Católica, el principal centro comercial y carreteras de acceso a la capital se sucedían los enfrentamientos entre los huelguistas y quienes apoyan la desmovilización impulsada por el gobierno. En ambos grupos había hombres armados. "El ejecutivo de Violeta Chamorro,

²⁵³ Nicaragua: una década de retos; op. cit., p. 44.

por su parte, ha declarado la huelga "ilegal, inexistente e ilícita", y se negó, en principio, a negociar con los huelguistas, a los que atribuyó objetivos políticos", informaba María Pallais desde Managua²⁵⁴.

El día 12 de julio la Presidenta de Nicaragua, Violeta Barrios de Chamorro se compromete a establecer un Diálogo Nacional para llegar a un acuerdo social. A pesar de todo, el Frente Nacional de Trabajadores denunciará, en días posteriores, una ola de despidos en el Estado. Antonio Caño veía las cosas de este modo: "La situación nicaragüense se aproxima a la de un país donde el poder no se hubiera repartido el 25 de febrero de unas elecciones, sino que estuviera todavía huérfano, al alcance del que demuestre ser más fuerte en la pugna que ahora se libra. Nadie ha renunciado todavía al poder en Nicaragua, ninguno de los que perdieron, ni los sandinistas ni la contra, ni los empresarios, ni Humberto Ortega, ni Antonio Lacayo, ni el vicepresidente; la única que parece estar desbordada por el poder es precisamente aquella a la que el pueblo se lo entregó hace cien días: Violeta Chamorro"²⁵⁵.

El día 23 de julio, empresarios del Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) cuestionan la

²⁵⁴ El País, 10 de julio de 1990, P. 12, 2^ac. .

²⁵⁵ "Semana negra en Managua"; El País, 15 de julio de 1990, pp. 1-3 (Especial Domingo).

política económica del gobierno. Los Productores pedirán, el día 25 de julio, al gobierno políticas con tratamiento financiero especial para apoyar la producción del café, algodón y carne. Solicitan también reliquidaciones.

El último día del mes de julio, el Frente Nacional de Trabajadores denunciará el no cumplimiento de los acuerdos por parte del gobierno, y advierten que no concurrirán al Diálogo Nacional si los acuerdos siguen violándose.

El día 14 de agosto, Antonio Lacayo²⁵⁶ reconoce, en conferencia de prensa, que "el "Plan Mayorga" [que decía iba a eliminar la inflación en cien días] no era más que un conjunto de ideas de origen macroeconómico. Sin embargo, la gravedad de la crisis obligó a pensar en la economía en forma mucho más seria de lo que se había hecho durante la transición"²⁵⁷.

²⁵⁶ Antonio Lacayo Oyanguren es considerado el hombre más fuerte del nuevo gobierno. Yerno de la presidenta Chamorro, es ingeniero, empresario y socio del ingeniero Alfonso Robelo en la empresa Grasas y Aceites, S.A. (GRACSA). Formó parte del CORDENIC, una organización de empresarios jóvenes que creen en la modernización del capital y que se contrapuso a las ideas más conservadoras del Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP). Fue nombrado jefe de la campaña electoral de la Unión Nacional Opositora para las elecciones presidenciales de 1990. Con posterioridad al triunfo electoral del 25 de febrero de 1990, Violeta Barrios de Chamorro lo nombró Ministro de la Presidencia.

²⁵⁷ ~~Nicaragua: una década de retes~~; op. cit., p. 275.

3.3.2.- La desmovilización de la contra en Nicaragua.

"Cuando se va apagando un incendio, sobre todo si ha sido tan largo e intenso como éste, siempre quedan rescoldos. Asegurarse de que el fuego está totalmente apagado resulta básico", así describía la situación de Nicaragua el general español Agustín Quesada, quien desde el 2 de diciembre de 1989 manda el contingente militar enviado por la ONU a Centroamérica para verificar el cumplimiento de los acuerdos de paz (ONUCA).

Como testigo privilegiado [escribe el periodista Miguel González] de las conversaciones que llevaron a la desmovilización de la contra, tras la victoria de la oposición frente al sandinismo en las elecciones del 25 de febrero, Quesada resta importancia a las dificultades y aplazamientos sucesivos que salpicaron el proceso: "Han sido más de ocho años de guerra civil, con unos 30.000 muertos. Eso es muy duro y no se cambia en un día. Hay que desterrar la desconfianza, el miedo y el odio. Por eso, un retraso de 19 días en la entrega de las armas, como el que se produjo, no es nada. Las fechas nunca me asustaron, sirven de indicación, pero

no hay que dejarse acogotar por ellas"²⁵⁸.

Agustín Quesada se mostraba convencido de que la desmovilización de la contra había sido completa. A pesar de que los disturbios, consecuencia de la huelga del mes de julio en Nicaragua, pudieran contradecir su observación. "Hay armas en manos de civiles, pero no son sólo de la Resistencia. Hay muchas armas entre simpatizantes de uno y otro lado, y una de las tareas del gobierno será lograr que sólo las tengan los legitimados para ello"²⁵⁹.

A pesar de que la desmovilización de la contra se de por hecha, un contingente de la ONU seguirá en Nicaragua para garantizar la seguridad de los 20.000 ex-combatientes y 30.000 familiares, que pronto regresarán a Nicaragua desde territorio hondureño.

"Los efectivos de ONUCA seguirán desempeñando, además, sus dos contenidos iniciales como son: vigilar que el territorio de un país no se utilice como plataforma para atacar al vecino y verificar el cese del apoyo a grupos irregulares; aunque ambas misiones han quedado notablemente simplificadas tras la desaparición de la contra y la caída del sandinismo"²⁶⁰.

²⁵⁸ El País, 18 de julio de 1990, P. 8, 2^a-3^a-4^acs. .

²⁵⁹ Ib., P. 8, 4^ac. .

²⁶⁰ Ib., P. 8, 4^ac. .

Quesada espera que el efecto dominó funcione en Centroamérica y que el ejemplo de Nicaragua acabe abriéndose camino en El Salvador y en Guatemala. "Tanto los Gobiernos como las fuerzas insurgentes, se van dando cuenta de que sus pueblos están ya cansados de guerra y quieren la paz"²⁶¹.

La agencia Reuter recogía un estudio de la organización caritativa con base en Estados Unidos "Covenant House" según el cual, la policía de Ciudad de Guatemala habría apaleado y matado recientemente [el cable de la agencia es de la segunda semana del mes de julio de 1990] a varios niños sin casa, aparentemente como parte de un esfuerzo para reducir la criminalidad callejera²⁶².

A finales de octubre de 1990, el Senado de los Estados Unidos decidía congelar la mitad de los 85 millones de dólares en ayuda militar a El Salvador con el fin de obligar al Gobierno de este país y a la guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) a negociar un alto el fuego. "La medida fue recomendada por la Comisión de Relaciones Exteriores y la Cámara de Representantes ya votó anteriormente a favor de la consecución de la ayuda.

²⁶¹ El País, 18 de julio de 1990, P. 8, 4.º c. .

²⁶² El País, 15 de julio de 1990.

El Senado ha seguido el mismo camino adoptando la forma de una enmienda al presupuesto de 1991"²⁶³.

Salvador Sanabria, representante del Comité Político-Diplomático de la organización guerrillera declaró en Washington que la retención del 50% de los 85 millones de dólares supone "un cambio de postura sin precedentes" de Estados Unidos"²⁶⁴.

²⁶³ El País, 21 de octubre de 1990, P. 7, 3ª y 4ª cs. .

²⁶⁴ Ib., P. 7, 5ª c. .

3.3.3.- Los nuevos retos de la Administración Norteamericana.

Nunca creímos que fuera cierto que George Bush hubiera llegado a Washington con un cheque en blanco firmado por todo el mundo.

Las grandes líneas a seguir por su Presidencia bien pudieron quedar fijadas durante la Segunda Administración Reagan. Seguro que Bush tuvo intenciones de contruir, en política exterior, un consenso entre republicanos y demócratas. También es verdad que hubo de lidiar con un Congreso dominado por un agresivo Partido Demócrata.

Sin lugar a dudas, el problema más agudo que habría de afrontar la nueva administración sería el de la economía nacional: cómo mantener su promesa de no aumentar los impuestos pese al enorme déficit fiscal. Este, y no otro, era el eje sobre el que George Bush tendría que hacer girar su política y no otras políticas, digamos, con la rúbrica de su predecesor Ronald Reagan. "Un primer paso que dará, será presionar a los aliados de la OTAN y a Japón para que aumenten su gasto militar y, en consecuencia, adquieran más responsabilidades fuera del área de la organización y más armas estadounidenses. A la vez, para reducir el gasto militar, como una forma de tratar de controlar la inflación y corregir el déficit, Bush piensa avanzar

hacia una "Estrategia competitiva" que supone eliminar aquellas armas obsoletas o superfluas y quedarse con una cantidad menor pero de mejor calidad"²⁶⁵.

La fluída y abultada ayuda en millones de dólares a la contra nicaragüense no había conseguido vencer al sandinismo. La victoria de la Unión Nacional Opositora (UNO) en las elecciones presidenciales de Nicaragua el 25 de febrero de 1990 no fue precisamente militar. La UNO ganó al sandinismo en las urnas. Tampoco la fiel ayuda norteamericana al gobierno de la Democracia Cristiana del no menos fiel, José Napoleón Duarte pudo acogotar a las organizaciones guerrilleras del país. Lo que ocurrió en El Salvador, con posterioridad al triunfo de la Alianza Republicana Nacionalista (Arena), fue que la guerrilla llamó a conversaciones -para su reinserción en la vida civil y política- al gobierno de Cristiani. De nada pues, había servido tampoco pagar "los servicios prestados" a Honduras, plataforma militar de los Estados Unidos en el istmo.

Había otros modos de hacer las cosas en función de la COSA. Esto es, si en algo se distingue esta tercera Administración Republicana de las dos anteriores es en el estilo. George Bush tiene más tacto que Ronald Reagan. Frente a las soluciones cuantitativas a problemas cualitativos (léase la contra

²⁶⁵ Guerras de Baja Intensidad; op. cit., p. 265.

en Nicaragua, la deuda externa, el medio ambiente, el narcotráfico) de Ronald Reagan, George Bush aplica la máxima soluciones cualitativas a problemas cuantitativos.

La contra, además de mostrar su ineficacia durante los últimos ocho años, tiene mala imagen. Desde occidente se apoyan puntalmente los planes de desmovilización, que son la apuesta centroamericana más sólida desde la firma de Esquipulas II para la consecución de la paz en la zona.

Con un notorio malestar económico puertas adentro, George Bush no está dispuesto a seguir apoyando a "luchadores por la libertad" ni a gobiernos que desvanezcan algún posible y fructífero diálogo nacional con la guerrilla, caso del FMLN en El Salvador.

Los medios son otros y las maneras también.

Se puede y se debe costear alguna campaña electoral, por ejemplo la de la Unión Nacional Opositora²⁶⁶, como se puede y se debe amenazar con dejar sin ayuda a algún gobierno, el de Cristiani en El Salvador sin ir más lejos²⁶⁷.

²⁶⁶ El día 30 de junio de 1989, la Cámara de Representantes de los Estados Unidos aprueba una medida que permitirá al gobierno norteamericano suministrar ayuda encubierta a los partidos políticos nicaragüenses. Nos referimos a la Enmienda Hyde (298 votos contra 118).

²⁶⁷ A finales de octubre de 1990, el Senado de los Estados Unidos decidía congelar la mitad de los 85 millones de dólares en ayuda militar a El Salvador con el fin de obligar al gobierno del país y a la guerrilla del FMLN a negociar un alto el fuego.

La Doctrina Reagan ya había hecho blanco en la capacidad de sufrimiento de la población centroamericana cuando en enero de 1989, Goerge Bush llegue a la Casa Blanca. Guerras civiles largas y prolongadas en el tiempo y una deuda externa cada más inabarcable, son las que propician otros medios y otras maneras.

Toda vez que el sandinismo, la "amenaza comunista" en términos reaganianos, pierde las elecciones en Nicaragua los designios para Centroamérica de la nueva derecha norteamericana se han cumplido. Y si, finalmente, la guerrilla salvadoreña logra pactar su reinserción a la vida civil con el gobierno, la zona volverá a ser "zona leal" a los intereses de Estados Unidos.

"Como republicano, Bush tiene el espacio político suficiente para aplicar una línea más moderada que la de su predecesor, aún a riesgo de ser atacado por el sector más ultraconservador de su partido. Pese al bloqueo que los demócratas puedan imponer en la ayuda a la contra, es improbable que Bush trate de canalizar ayuda ilegal como se hizo en el Irancontra. El nuevo presidente necesita pactar en el Congreso con la oposición, la búsqueda de una fórmula para reducir el déficit fiscal y los gastos militares, y difícilmente le interesa

enfrentarse por la cuestión de la contra"²⁶⁸.

Otros problemas que urgen las soluciones de la Casa Blanca son el narcotráfico y el deterioro medioambiental. Sobre el narcotráfico, Aguirre y Matheus, consideran muy probable que Bush "continúe englobando esa cuestión en la doctrina de conflictos de baja intensidad, para enfrentarlo como una especie de guerra no convencional"²⁶⁹. Visión militarista, que los dos analistas citados consideran insuficiente, ya que -y utilizo palabras suyas- la cuestión del tráfico de drogas es como una hidra que va desde los cultivos en Bolivia o Colombia hasta la demanda en las calles de Nueva York o Los Angeles, pasando por las mafias de Medellín o Miami"²⁷⁰.

Recordemos que si bien las tres formas básicas de guerra de baja intensidad respondían al esquema Proinsurgencia, Contrainsurgencia y Antiterrorismo, aparecían junto a estas (en los textos militares) otras. Entre ellas, la lucha contra la droga "mediante operaciones en el extranjero para destruir plantaciones en Bolivia, o impedir la entrada de narcóticos en el territorio de Estados Unidos. En este apartado se cruzan las operaciones con la contrainsurgencia. Por

²⁶⁸ Guerras de Baja Intensidad, op. cit., p. 267.

²⁶⁹ Ib., p. 266.

²⁷⁰ Ib., p. 266.

ejemplo, en Perú y Bolivia los Estados Unidos otorgan masivas ayudas militares para combatir el narcotráfico pero que pueden ser utilizadas para la lucha antiguerrillera"²⁷¹.

El día 5 de septiembre de 1989, George Bush había elegido el problema de la droga como tema monográfico para su primera alocución televisiva. "Según informaciones previas, filtradas por funcionarios de la Administración, el gobierno federal gastará en el año fiscal de 1990 la cantidad de 7.800 millones de dólares para llevar a cabo lo que los expertos califican como estrategia nacional contra la droga. La cantidad supone un incremento de 2.000 millones de dólares sobre lo que la Administración había solicitado al Congreso a primeros de año y un aumento de 3.000 sobre la partida final aprobada para este fin. Dado que Bush se comprometió en su campaña electoral no incrementar los impuestos, las cantidades tendrán que ser obtenidas mediante una redistribución de partidas presupuestarias", informaba Carlos Mendo desde Washington²⁷².

Respecto al deterioro medioambiental llevado a cabo por empresas estadounidenses en la Amazonía y en

²⁷¹ Guerras de Baja Intensidad, Op. cit., pp. 96 y 97.

²⁷² El País, 5 de septiembre de 1989, P. 2, 2.^ac. .

las selvas tropicales centroamericanas donde la tierra es objeto de especulación y objetivo de explotación ganadera (para hamburgueserías y fast food), "no parece que Bush vaya a cambiar la política productivista y arrasadora de su predecesor", señalan Aguirre y Mathews²⁷³.

"Estamos ante una nueva época de la división internacional del trabajo militar y de intervencionismo compartido. Las perspectivas para el Tercer Mundo no son alentadoras: atrapado entre la deuda externa, el narcotráfico, la miseria, la amenaza o realidad del intervencionismo directo e indirecto -militar y económico-, y la complejidad de sus propias sociedades, se acerca el año 2000 con los problemas del pasado y sin una salida clara para el presente"²⁷⁴.

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales creía, con respecto a su país, Nicaragua, llegado el momento del multilateralismo basado en la autodeterminación y el derecho internacional, y opinaba que la comunidad internacional debe impedir la institucionalización de la guerra de baja intensidad y poner en marcha tanto las propuestas

²⁷³ Guerras de Baja Intensidad; op. cit., p. 266.

²⁷⁴ Ib., pp. 267 y 268.

de ayuda económica como los mecanismos de verificación
en el proceso de paz.

CAPITULO SEGUNDO

LA ESCALADA DE LA DEUDA EXTERNA EN AMERICA LATINA:
REPERCUSIONES EN LAS MICROECONOMIAS DE LA ZONA.

II.1.- Escalada de la Deuda.

Mientras que en el período 1960 - 1973, señala el economista venezolano Miguel Rodríguez Mendoza, los ingresos de capital a América Latina se distribuían equitativamente entre las inversiones extranjeras (31 %), los créditos oficiales (42 %) y los créditos privados (27 %), a partir de 1975 la situación cambia radicalmente¹.

Se calcula que la tasa media de crecimiento de los préstamos otorgados por la banca privada internacional a los países latinoamericanos se situó, durante el período de 1976 a 1981, en torno al 23 %.

Los analistas y expertos económicos parecen

¹ RODRIGUEZ MENDOZA, M., "Deuda externa, comercio exterior y los esfuerzos de concertación política en América Latina" en el Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1984; op. cit., pp. 385-400.

coincidir en que la creciente importancia de las instituciones bancarias en el financiamiento externo de América Latina habría de apuntalar la real vulnerabilidad de la región, por un lado y las nuevas modalidades de dependencia económica, por otro.

"El endeudamiento de América Latina en los bancos comerciales privados de ámbito internacional es, a fines de 1982, de 202.000 millones de dólares en términos brutos. Si descontamos de esta cifra el monto de los depósitos latinoamericanos en la banca transnacional, la deuda externa neta con estos acreedores alcanza un valor aproximado de 150.000 millones de dólares. De esta forma, la participación de la banca privada en la deuda externa global del continente creció significativamente, desde los ritmos relativamente modestos de la década de los sesenta hasta representar el 80 % del endeudamiento, veinte años despues"².

Al modificarse, hacia mediados de 1982 la "política" de la banca internacional con respecto a las microeconomías latinoamericanas, cesó el flujo de recursos hacia la región provocando, si cabe, mayores dificultades financieras y de pagos.

² GARCIA MENENDEZ, J. R., Política Económica y Deuda Externa en América Latina, IEPALA Editorial, Madrid 1989, p. 360.

Cuando la crisis económica en América Latina, señala el profesor García Menéndez, a principios de la década de los ochenta, manifiesta la gravedad castrante de un endeudamiento acelerado, la banca transnacional fue reacia a renegociar y/o a renovar la deuda, así como a conceder nuevos créditos, incluso para operaciones roll-over³.

El inicio de la profunda y duradera crisis latinoamericana, tanto a nivel regional cuanto para cada uno de los países que la integran, habríamos de situarla en el año 1981. Los ejercicios de 1982 y de 1983 vendrían a confirmar las expectativas negativas manifestadas al comienzo de la década. Fue un bienio "negro" para la economía de América Latina de 1984, en términos de García Menéndez.

El crecimiento del producto interno de la región -que se mantuvo, con ciertas disparidades nacionales, a ritmos del 3'6 y 6'5 % entre 1975 y 1980- cae en 1981 (1'7), para ser negativo en los dos años siguientes (-1 y -3'1, respectivamente). El fenómeno es de tal intensidad, dirá García Menéndez⁴, que rompe con la

³ Política económica y deuda externa en América Latina; op. cit., p. 361.

⁴ Especialmente aclaratorio, si nuestro deseo es bucear en las cifras, es el epígrafe "La crisis económica actual de América Latina" en Política económica y deuda externa en América Latina; op. cit., pp. 292-318.

evolución del crecimiento histórico de la región, progresivamente escalonada desde 1940. La lenta recuperación de 1984 solamente puede alcanzar un nivel de PIB similar al de 1980. Sin embargo, dado el crecimiento de la población, el PIB, en términos "per cápita", equivale al logrado en 1977.

La caída del ritmo de crecimiento en 1981 y el bienio aciago 1982-1983, unido al fuerte incremento de la fuerza de trabajo de casi tres puntos⁵ repercutirá en un aumento acelerado de las cifras de desempleo y subempleo.

"Es incuestionable que la gravedad del fenómeno, en la etapa que analizamos, se torna aún más visible y tenso en el Cono Sur, ya sea por el proceso de urbanización, ya sea por los resultados de las políticas monetaristas, añadiendo una connotación diferente a etapas anteriores de industrialización o al medio rural"⁶.

La importante caída de los salarios reales no acompañó a la lógica creación de empleo, como creían

⁵ Este incremento de la fuerza de trabajo de casi tres puntos vino a suponer un aumento de la población económica activa en América Latina, entre 1981 y 1983, de nueve millones de personas.

⁶ Política económica y deuda externa en América Latina; op. cit., pp. 294-303.

los monetaristas⁷, para quienes la libertad económica sería un fin en sí mismo al que se debe sacrificar cualquier otra meta que se alcanza, en último término, por una extensión de la primera.

Respecto a la inflación, el fenómeno no fue contrarrestado ni tan siquiera por el aumento del desempleo -baja de salarios reales o debilitamiento de la presión inflacionaria externa-. Al contrario, señala García Menéndez, a nivel regional, la tasa media anual de variación de los precios al consumo pasó del 27 % en 1980 al 163 % en 1984⁸. Dos tercios de los habitantes latinoamericanos se enfrentaron, en este período referido, a ritmos inflacionarios superiores al 100% anual.

La mejoría experimentada por el sector externo en 1984, a saber: recuperación del volumen de importaciones, algunas vitales para la continuidad del proceso económico; aumento del valor de las

⁷ Ya sea promovida desde el centro o en la periferia, la variante monetarista de la doctrina neoliberal es una concepción de política económica previa a los distintos golpes militares del Cono Sur. En este sentido, señala el profesor José Ramón García Menéndez, el monetarismo tendría una doble funcionalidad. Por una parte, se presenta como una posibilidad de política económica que se adapta a las condiciones de crisis cuasipermanente del capitalismo periférico. Por otra parte, sus componentes ideológicos asumen el rol de la legitimación, reafirmandose y negando las opciones alternativas.

⁸ Política económica y deuda externa en América Latina, op. cit., p. 303.

exportaciones; remisión del deterioro de la relación de precios de intercambio; disminución del déficit comercial y alentadores resultados de la balanza de pagos, no anula la evolución negativa del sector externo en dicha etapa. "Si se excluyen de los datos los relativos a la participación brasileña en las exportaciones de la región y se considera el nivel reducido de las importaciones de los países restantes del área, además del agobiante peso del servicio de la deuda, podemos concluir en que la mejora del sector externo fue al menos parcial y, para todos los casos, insuficiente"⁹.

Las pautas de recuperación observadas en el comportamiento de la economía regional durante 1984 y en los primeros meses de 1985 habrían sido más bien modestas y poco significativas respecto a "los parámetros de la aguda recesión de 1983" -entrecomillamos las palabras de García Menéndez-.

A nivel externo, la crisis se desencadena a raíz de los importantes cambios de la economía internacional, bajo la que opera una relación asimétrica entre el centro y la periferia del sistema y un paradigma financiero y tecnológico del comercio mundial.

⁹ Política económica y deuda externa en América Latina, op. cit., p. 316.

La crisis estructural y coyuntural también afectó gravemente a los países desarrollados con los que América Latina mantiene la mayor parte de sus relaciones económicas, en el terreno comercial, financiero o tecnológico. En este sentido, apuntaría García Menéndez, el escaso dinamismo exportador de América Latina refleja la recesión internacional y la caída de la demanda externa de los países industriales.

A nivel interno, la crisis de la economía mundial vendría a conjugarse con las características estructurales de las economías de la zona. "Todo ello revierte, con la violencia estructural y extraeconómica implícita en el fenómeno del subdesarrollo, en la concentración de la propiedad, el ingreso o la riqueza, en la extensión de la extrema pobreza y la marginalización, en niveles alarmantes de desocupación y en mayores restricciones a la participación política y social de la sociedad"¹⁰.

La crisis económica latinoamericana iniciada en 1981, pondría en evidencia la "utilidad" de un modelo de desarrollo basado casi exclusivamente en una coyuntura favorable del comercio y las finanzas internacionales. Hasta entonces, advierte García Menéndez, la vulnerabilidad y la dependencia de la

¹⁰ Política económica y deuda externa en América Latina, op. cit., p. 317.

periferia latinoamericana fueron relegadas a un plano secundario mientras la captación de ahorro externo no ofreciera dificultades. Sabemos además, continúa García Menéndez, que esta opción fue reafirmada por una línea teórica dominante y cimentada en el autoritarismo político. No es extraño, pues, que la crisis abierta en 1981 mostrase las debilidades del modelo de apertura y situase lógicamente el coste de la estrategia en el primer plano discursivo y político-económico.

Referirse, entonces, a la causación endógena y exógena de la actual crisis latinoamericana "no es manifestar únicamente el estado de la cuestión, sino engarzar las pertinentes observaciones en el marco dinámico del proceso económico, tanto en cuanto dicha doble causación se presenta a la vez como el origen de los obstáculos y restricciones adicionales para una estrategia alternativa de desarrollo futuro para América Latina"¹¹.

¹¹ Política económica y deuda externa en América Latina;
op. cit., p. 318.

1.1.- América Latina y el contexto económico internacional.

La crisis económica internacional que apuntalaba el inicio de los años ochenta habría de presentar factores comerciales y financieros, ambos internamente relacionados.

El año 1974 marcó el punto de inflexión de una de las crisis económicas más decisivas experimentadas por la economía internacional hasta 1979. Los países de la OPEP se encontraron, debido al alza de los precios del petróleo, con grandes bolsas de dinero a colocar en la banca occidental. Esta, una vez satisfecha la demanda de aquella clientela de clase "preferente", ofrecía créditos a esa otra clientela constituida por los países del este y del tercer mundo, ávidos de desarrollo.

Este primer "shock" petrolero dejará una herencia inmediata de retraimiento de las inversiones, por una parte, y de altas tasas de inflación y desempleo, por otra. Tal fenómeno, considera García Menéndez, exigió de la política económica no sólo una profundización del tratamiento anticrisis, sino la introducción de respuestas "diferentes". Una de ellas, dice García Menéndez, fue la práctica proteccionista.

Las exportaciones latinoamericanas, pilar del modelo de apertura implementado en América Latina, se enfrentarán desde entonces a una triple dificultad. En primer lugar, se ven afectadas por la caída de las importaciones de los países desarrollados; en segundo lugar, chocan con las barreras arancelarias tradicionales; en tercer lugar, la aplicación de tarifas escalonadas acordes con el grado de procesamiento implícito en el bien exportado constituyó tanto un freno a la expansión exportadora cuanto un obstáculo indirecto a la industrialización del continente. En estrecha relación con las dos últimas dificultades, habríamos de señalar el efecto de las barreras no arancelarias, como son las restricciones voluntarias de importación y los subsidios a la producción y exportación de ciertos productos de los países industrializados claramente competitivos con los de América Latina.

"El neoproteccionismo reforzó tanto las medidas tradicionales como otras de carácter encubierto, frecuentemente al margen de los acuerdos internacionales. De esta forma, la constante violación de los principios incorporados en la declaración de "trato preferencial" a los países subdesarrollados, acordados tras la Ronda de Tokio, no sólo resulta novedoso, sino aún más grave por las repercusiones que tiene en América

Latina sobre los sectores de clara tendencia exportadora: agropecuario, textil y confección, cuero, calzado y acero"¹².

En consecuencia, la tendencia a la caída de los términos de intercambio entre los productos exportados e importados por la totalidad de los países subdesarrollados se combinará con una evolución depreciativa de los productos básicos¹³.

Una lista confeccionada por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) de 26 productos básicos de exportación -incluyendo petróleo y derivados- mostraba en los siguientes términos¹⁴, la desfavorable marcha de sus precios internacionales desde 1980, exceptuando el tabaco, las bananas y los camarones:

TOTAL 26 productos	1981	1982	1983
(1980 = 100).....	98'9	91'1	85'6

TOTAL 24 productos (excepto petróleo y derivados)			
(1980 = 100).....	83'8	73'0	74'0

¹² Política económica y deuda externa en América Latina; op. cit., p. 321.

¹³ Los productos básicos constituyen, para América Latina, el 80 % de los rubros de exportación. No obstante, indica García Menéndez (Política económica y deuda externa en América Latina, 1989), la importancia de su peso relativo no es similar a la evolución que tienen sus respectivos índices de precios en el mercado internacional.

¹⁴ Política económica y deuda externa en América Latina; op. cit., p. 324.

En definitiva, el impacto del aumento de los precios del petróleo y la baja comercial con el exterior convertirían 1982 en el año, aunque transitoriamente, del agravamiento de la crisis.

"Ante el panorama que presenta la región de déficits por cuenta corriente de casi 41.000 millones de dólares (donde una tercera parte corresponde a los países latinoamericanos exportadores de petróleo), las autoridades económicas -incitadas sin duda por el enfoque monetarista de balanza de pagos- tratan de financiar el déficit con nuevos préstamos, acelerando el proceso de endeudamiento, ya sea con la banca transnacional o con organismos oficiales"¹⁵.

Sin embargo, el creciente costo del crédito foráneo¹⁶ y la caída del ingreso neto de capitales hacia América Latina habrán de constituir la principal restricción externa de tipo financiero, condicionante del endeudamiento latinoamericano. "No es ajeno al fenómeno el empuje derivado de la política económica

¹⁵ Política económica y deuda externa en América Latina, op. cit., pp. 326-327.

¹⁶ Lógicamente, el costo del crédito externo está en relación con los niveles de la tasa de interés en los mercados financieros internacionales, que se elevaron en este período de forma considerable.

de los países centrales, especialmente Estados Unidos y Gran Bretaña, que dieron prioridad a una política antiinflacionaria interna cambiando, paradójicamente y en contra de toda ortodoxia monetarista a la que se vinculan doctrinalmente, elevados déficits presupuestarios de origen armamentista con rígidos controles de la oferta monetaria¹⁷. Así, los gobiernos norteamericano y británico, se verán obligados a acudir al sistema financiero internacional para cubrir sus abultados déficits, lo que elevará, ante la fuerte presión de la demanda, la tasa de interés del mercado de capitales¹⁸.

La elevación de los tipos de interés repercutirá negativamente en el servicio de la deuda, y por lo tanto, en el déficit de la cuenta corriente, en un momento en que la situación de la deuda externa latinoamericana crece, de 1977 a 1983 en un 200 %, mientras que las remesas del servicio, en el mismo período, se multiplicaron por cuatro.

Un segundo aspecto financiero que constituirá la restricción externa habrá de ser la caída del ingreso de capitales a Latinoamérica. Esto supondrá que la

¹⁷ Política económica y deuda externa en América Latina; op. cit., p. 327.

¹⁸ Este hecho coincidirá con el debilitamiento de la oferta, en concreto la reducción de los excedentes líquidos de la OPEP.

transferencia de recursos hacia el exterior sea más grave aún dado que se invertirá la tendencia tradicional de la región como receptora neta de capitales. Este fenómeno, de "auténtica descapitalización financiera"(en términos de García Menéndez) supondría un triple efecto negativo. Según el mismo García Menéndez, en primer lugar, culmina con un largo período histórico donde no sólo la evolución del sector externo, sino el funcionamiento global de la economía regional pasó a depender estrechamente del flujo de capitales desde el exterior, tanto la forma de inversiones directas cuanto de préstamos a largo plazo. En segundo lugar, la decadencia de las entradas de capital foráneo sucede en una fase de gran devaluación de las exportaciones y de fuerte deterioro de la relación de intercambio. En tercer lugar, el exiguo ingreso de capitales coincide, a su vez, con aumentos considerables del servicio de la deuda, ya sea por el empuje de los intereses mediante reiteradas elevaciones de la tasa de interés, ya sea por el peso del principal, que acumula nuevas cargas a través de la capitalización de aquellas o por la apertura de otras líneas de crédito"¹⁹.

Así, del puntal programático monetarista-liberal que se constituía en base a la captación de ahorro

¹⁹ Política económica y deuda externa en América Latina;
op. cit., p. 328.

externo se llega al desfinanciamiento, al trasvase de recursos al exterior, o en términos de García Menéndez, a una transferencia de excedente económico hacia los países centrales que llegó a representar, en el año de 1983, un monto equiparable a las exportaciones totales de la periferia latinoamericana.

1.2.- América Latina y sus políticas económicas nacionales.

Al fijar el panorama económico internacional pudimos observar cómo el neoproteccionismo, el deterioro de los términos de intercambio, la elevación de los tipos de interés internacionales o el debilitamiento de los mercados de capitales afectaron gravemente a la totalidad de los países de la región latinoamericana.

Ahora, el componente interno es diverso y sus diferencias serán las que marquen una u otra forma de endeudamiento. Esto es así, dirá García Menéndez, por múltiples razones. Desde parámetros geográficos (el nordeste brasileño), históricos (ese "volcán de carne humana que es Centroamérica"), o de política económica (la triple experiencia monetarista del Cono Sur) se puede divisar la heterogeneidad estructural de América Latina, que si bien, como dijimos, sufre la crisis de la economía internacional, las reacciones nacionales son en cambio diferentes²⁰.

Tanto las políticas de gasto exageradamente expansionista (casos de Brasil o México) como las otras políticas económicas monetaristas neoliberales (casos

²⁰ Política económica y deuda externa en América Latina;
op. cit., p. 330.

de Argentina, Chile, Uruguay) compartirían un elemento central, a pesar de las notables diferencias doctrinales que las inspiran:

"la manifestación de vulnerabilidad de economías subdesarrolladas que se encuentran en fases históricas del capitalismo periférico donde se acentúan los procesos de transnacionalización e internacionalización de la política económica, aportando grados adicionales de fortalecimiento de la dependencia política y económica mediante una práctica político-económica que intenta gestionar la crisis a través de una vinculación, asimismo dependiente, con el capital financiero internacional"²¹.

La evolución alcista de los precios del crudo y la dotación de considerables recursos, internos y externos, incentivaron la adopción de una estrategia de desarrollo basada en el intento de forzar el ritmo de crecimiento e iniciar tímidas reformas estructurales mediante un instrumento -que vendría a ser la expansión del gasto público corriente y de inversión- generador de demanda global como elemento dinámico de la recuperación.

Esta opción, señala el profesor José Ramón García

²¹ Política económica y deuda externa en América Latina, op. cit., p. 330.

Menéndez, era acreedora claramente de la política económica keynesiana y fue asumida, entre otros, por dos países de gran peso relativo en la economía regional: México y Brasil²².

Sin embargo, la quiebra de la tendencia alcista de los precios del petróleo así como el intenso ritmo inflacionario presionado por una demanda interna insatisfecha y los montos acumulativos de la deuda y su servicio ponen al descubierto "las incoherencias de un modelo que no es capaz de crecer, en términos cuantitativos, sin impulsar el proceso inflacionario y agravar los problemas de balanza de pagos, hecho éste, conviene subrayarlo, que sólo se puede aplazar mediante inyecciones superpuestas de capital financiero externo"²³.

La banca transnacional restringirá sus créditos al gobierno mexicano dado que las expectativas de crecimiento están comprometidas en los estrangulamientos estructurales de la economía local. Definitivamente la crisis se abre en 1982 en un contexto de caída de la actividad económica y de

²² Política económica y deuda externa en América Latina;
op. cit., p. 331.

²³ Ib.; p. 333.

aumentos alarmantes del desempleo²⁴.

En Brasil, a partir de la inusitada elevación de los tipos de interés internacionales en 1981, el proceso de endeudamiento tendió a autoalimentarse. Esta situación acarrearía una forzosa disyuntiva: la de reorientar las actividades inversoras hacia la exportación o declarar la bancarrota. "Cualquiera de las opciones se tienen que resolver a través de una drástica compensación de las importaciones en algunos casos o en el abandono de las actividades ligadas al mercado en otros. México, en cambio, evitó el dilema mediante una oportuna expansión de las exportaciones petrolíferas²⁵.

El segundo bloque de políticas económicas acuñadas en los sesenta fueron las de raíz monetarista, en el marco del modelo de apertura. Esta concepción respondía a tres objetivos principales: cómo reducir la inflación, cómo equilibrar el sector externo y cómo liberalizar las relaciones económicas internas y externas.

²⁴ La crisis iniciada en 1982, conocida como "verano mexicano", exigirá ajustes cambiarios, políticas económicas restrictivas y nuevas llamadas al FMI y a la banca transnacional para renegociar la deuda externa.

²⁵ Política económica y deuda externa en América Latina, op. cit., pp. 333-336.

"La ambición del proyecto autoritario, en su cara político-económica, sólo se pudo mantener a través de un factor ajeno al mismo y claramente circunstancial: el exceso disponible de liquidez internacional y la permisividad con que se practicó"²⁶.

A pesar del éxito parcial en el logro antiinflacionista de la primera etapa de implementación del modelo, este proceso requirió más tiempo del previsto en un proyecto bautizado, desde su origen, como de "milagro económico". Por tanto, señala García Menéndez, la persistencia de un ritmo de inflación considerable redujo la efectividad de la tasa de cambio como instrumento de estabilización y provoca una caída considerable del tipo de cambio real²⁷.

Así, que a los efectos de la recesión internacional, la elevación de los tipos de interés y la caída de los precios de los productos básicos debamos añadir la depresión de la tasa de cambio real que penalizó a las exportaciones, eje del modelo de apertura.

²⁶ Política económica y deuda externa en América Latina, op. cit., p.336.

²⁷ Es el fenómeno que se ha denominado de "regazo cambiario", que afectó de manera muy negativa a las actividades exportadoras. Si bien, fue la industria interna, cuyas actividades principales competían con las importaciones, la que sufrió con mayor intensidad este "regazo cambiario".

"En definitiva, y paradójicamente, la política económica monetarista en el terreno cambiario y de liberalización interna, que fue diseñada y defendida como la mejor estrategia que promoviese el desarrollo económico, contribuyó en cambio a engendrar una crisis superpuesta a la recesión internacional, a alentar las actividades meramente especulativas y la fuga de capitales y constituirse, desde entonces, no sólo en una parte importante de la causación endógena del proceso crítico del Cono Sur, sino en el principal obstáculo, por su vigencia o su adversa herencia, para una superación de una recesión económica no vivida desde la Gran Depresión"²⁸.

²⁸ Política económica y deuda externa en América Latina;
op. cit., p.338.

1.3.- Evolución de la deuda externa.

En un contexto de abundante liquidez internacional "gestionada por la banca transnacional con el aval, desde ámbitos políticos, académicos y profesionales, de los ideólogos del "endeudamiento" fácil²⁹, tanto la estrategia de expansión del gasto público cuanto la del modelo monetarista, son proclives al endeudamiento externo.

Los parámetros de la actual crisis económica en América Latina agudizarán la asimetría estructural entre el centro y la periferia. Para el profesor José Ramón García Menéndez, el problema de la deuda desempeñaría, en esta adversa coyuntura, un papel predominante. Así que él juzgue de sumo interés el análisis de un primer aspecto que denomina "la caracterización de la contrapartida oferente" y de un segundo aspecto, la evolución, estructura y carga de una deuda externa que se considera "insostenible, tanto para la economía regional como para los países que adoptaron políticas monetaristas"³⁰.

²⁹ Política económica y deuda externa en América Latina; op. cit., p. 339.

³⁰ Sobre este análisis, consideramos especialmente interesante acudir al epígrafe Tercero "Características estructurales y evolución de la deuda externa" de Política económica y deuda externa en América Latina; op. cit., pp. 339-360.

Respecto a la caracterización de la contrapartida oferente son destacables dos fenómenos que, en sí mismos o entre sí, forman parte de un tema tan complejo como es el colapso al sistema monetario internacional. Nos referimos al proceso de transnacionalización bancaria y a la presión de la liquidez internacional.

Si bien la declaración de no convertibilidad del dólar, en 1971, -evidenciando la debilidad de la moneda norteamericana como un activo de reserva- y el fracaso de los Derechos Especiales de Giro como alternativa eficaz a un dólar en crisis -lo que hizo que los agentes económicos se refugiaran en él no como un activo sólido de reserva- podrían ser indicadores de la dimensión de la crisis del sistema monetario internacional, más significativo habría de ser el conjunto de consecuencias financieras que se derivaron, por cuanto se agravó la asimetría estructural centro-periferia y se revalorizó el papel de la banca transnacional en el proceso.

"Aparte de la tradicional intervención del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, uno de los epicentros fue el mercado del eurodólar el cual a partir de 1973 movilizó una ingente masa financiera equiparable (en términos brutos, es decir, contabilizando todas las operaciones interbancarias y con cifras de 1979) al volumen

global del comercio internacional de dicho año. El mercado europeo de capitales recicló, de hecho, la mayor parte de los excedentes líquidos financieros, ya que la canalización del Fondo o del Banco Mundial, como es sabido, implica una serie de condicionantes en extremo gravosos para la política interna de los países demandantes de crédito externo"³¹.

El impacto de las bruscas subidas del precio del petróleo y el reciclaje de los excedentes de la OPEP, a través del euromercado y a partir de 1974, habían constituido fenómenos adicionales de saturación financiera que se unen a otras prácticas de la economía internacional. Por tanto, en palabras de García Menéndez, la reformulación de fuerzas en el escenario mundial y la nueva articulación del capital financiero bajo la hegemonía norteamericana se reforzarán con el reciclaje del petrodólar.

Será, entonces, a partir de 1973 cuando la banca transnacional adquiriera una "dinámica financiera propia, diversificando sus actividades y comprometiendo sus recursos en todo tipo de operaciones de especulación y en la financiación de aquellas necesidades de capital foráneo de los países subdesarrollados, y en concreto

³¹ Política económica y deuda externa en América Latina;
op. cit., p. 341.

de los latinoamericanos"³².

Pero, existirá otro factor que habrá de favorecer, especialmente en América Latina, la privatización de la deuda externa como un fenómeno determinante. Nos referimos a los cambios y márgenes que caracterizan a cada préstamo.

A partir de 1973, una elevada tasa de inflación mundial con respecto a la década anterior estimula a que las inversiones financieras internacionales (reciclaje del petrodólar incluido) abandonen la ya tradicional política crediticia de tipos de interés fijos, relativamente bajos (dado el exceso de oferta) y a largo plazo (como demandaban los países prestatarios), por otra política de depósitos a corto plazo y con tipos de interés renovables y generalmente vinculados a la LIBOR (tasa interbancaria fijada en el mercado londinense de capitales) sometida a un reajuste semestral. "Esta agresiva política bancaria tiene que conjugarse con la necesidad de colocación de grandes disponibilidades líquidas"³³.

Esta modalidad de concesión crediticia de carácter privado que, en 1970, representaba el 8 % de la deuda

³² Política económica y deuda externa en América Latina; op. cit., p. 344.

³³ Ib.; p. 344.

externa global de los países en vías de desarrollo, se triplicó cinco años después. Diez años después, en 1980, esta banca transnacionalizada era acreedora del 61 % de la deuda externa global de los países subdesarrollados. De este 61 %, una tercera parte correspondería a sólo treinta bancos internacionales. En ese año de 1980, la mitad de la deuda externa global de los países subdesarrollados se acumulaba en doce casos, de los cuales seis pertenecían al área latinoamericana (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú). Asistimos pues, a dos procesos curiosos de concentración y de alta concentración geográfica del riesgo; que García Menéndez trata de fijar a tenor, primero, de que "la banca transnacional, frente al fuerte incremento de los depósitos que no pueden absorber los países desarrollados, sumidos en una profunda recesión desde 1973, trata de elevar su cuota de cartera internacional diversificando las inversiones y concesiones de créditos"³⁴ y, segundo, esa diversificación, en concreto la geográfica, produce una sensación de protección al negocio bancario. En otras palabras, "dividiendo el riesgo en la concesión de créditos a múltiples países optimiza el comportamiento de la banca como una alternativa de otros métodos de análisis, caso por caso, que resultarían muy costosos. Los bancos transnacionales, para su seguridad, acuden

³⁴ Política económica y deuda externa en América Latina;
op. cit., p. 345.

a las cifras proporcionadas por el FMI o el BM y a las estadísticas publicadas por las autoridades nacionales"³⁵.

Así, el empuje de la liquidez internacional saturando los mercados de capitales habría obligado a privilegiar las funciones de marketing bancario sobre las funciones de análisis de cada caso y de cada solicitud de préstamo. El crédito internacional, por tanto, según García Menéndez, pasó de una situación de recurso escaso a otra de mercancía vendible en un contexto altamente competitivo.

Las desfavorables condiciones de la economía internacional desde 1979, con sus adversos efectos en el alza del tipo de interés, la recesión de los países desarrollados y el deterioro de la relación de los términos de intercambios, incidirán por tanto en el extraordinario crecimiento de la deuda externa latinoamericana. Un hecho relevante en cuanto que explicaría la cada vez más firme dependencia de América Latina en función de la evolución reciente de las finanzas internacionales sería la relación entre el déficit por cuenta corriente de la balanza de pagos y

³⁵ Política económica y deuda externa en América Latina;
op. cit., p. 345.

el producto interior bruto³⁶.

La evolución del ratio "déficit por cuenta corriente: PIB" en América Latina entre 1975 y 1984 ha sido la siguiente³⁷:

1975-----5'44	1980-----8'36
1976-----4'05	1981-----11'90
1977-----4'14	1982-----12'04
1978-----6'14	1983-----2'75
1979-----6'16	1984-----0'62

En cuanto a la relación entre deuda externa global y monto de exportaciones habría que señalar que, en 1984, América Latina necesitaría recursos equivalentes a 2'75 veces de sus exportaciones anuales para liquidar totalmente su deuda externa. Como este supuesto es, cuando menos, improbable -señala García Menéndez- nos parece más significativo observar la magnitud del monto de intereses en términos de exportaciones, pues, ya sea en periodos de normalidad o crisis, la banca acreedora tiende a refinanciar el principal de la deuda reprogramando su pago, pero este mecanismo no consta

³⁶ El déficit por cuenta corriente y su crecimiento, en términos del PIB, fue uno de los factores recurrentes de los "defensores del endeudamiento fácil" (entrecomillamos las palabras del profesor García Menéndez) para justificar ese proceso como un elemento de equilibrio externo.

³⁷ Política económica y deuda externa en América Latina: op. cit., p. 354.

para la renovación de intereses³⁸.

En aquel sentido, el pago de intereses comprometió en 1984 el 35 % de las exportaciones latinoamericanas, circunstancia agravante para los países no exportadores de petróleo (casi el 45 % del valor de las exportaciones).

Hemos tratado de aplicar ciertos indicadores que, aunque confirman la relevancia cuantitativa de la deuda externa latinoamericana, no llegan, en sí o por sí mismos, a captar la complejidad del problema tratado llegando, en algunos casos, si se incurre en el abuso, a generar "datismo" y a restar atractivo teórico; esto es, analítica para lo que aquí intentamos desarrollar. Circunstancia que creemos justifica nuestro afán de recurrir sólo a los datos imprescindibles.

³⁸ Política económica y deuda externa en América Latina,
op. cit., p. 355.

1.4.- Reprivatización de la deuda y Banca Transnacional.

A finales de 1982, el endeudamiento latinoamericano con los bancos comerciales privados de ámbito internacional era de 202.000 millones de dólares en términos brutos. Si descontamos de dicha cifra el monto de los depósitos que América Latina tenía en la banca transnacional, la deuda externa neta con estos acreedores alcanzaba un valor aproximado de 150.000 millones de dólares.

Así, que la participación de la banca privada en la deuda externa global de la región habría pasado de los ritmos relativamente modestos de la década de los sesenta hasta representar el 80 % del endeudamiento, dos décadas después.

Existirán dos razones sólidas que determinen la preferencia latinoamericana por el endeudamiento con la banca transnacional, aparte de la ya mencionada saturación de la liquidez internacional. Habrán de ser la facilidad y la rápida disponibilidad de financiación externa. O, en palabras de García Menéndez, la disponibilidad crediticia se canaliza sin excesivos condicionamientos y con la rapidez apropiada al inmediato fortalecimiento de las reservas

internacionales del país deudor³⁹.

No obstante, a medida que avanza este proceso se advierten las distorsiones y condicionamientos que provoca y que habrán de constituir finalmente uno de los rasgos sobresalientes del problema. Esto es, cuando la crisis económica en América Latina, a principios de los años ochenta, manifieste la gravedad de un endeudamiento acelerado, la banca transnacional será reacia a renegociar y/o renovar la deuda, así como a conceder nuevos créditos. En suma, "la tendencia procíclica del negocio bancario transnacional y la estricta aplicación de los créditos "límite" del deudor o country ceiling patentizan que las condiciones, plazos, etc, impuestos por la banca transnacional no se adecúan en absoluto a las necesidades financieras de los países subdesarrollados"⁴⁰.

Así que la deuda externa latinoamericana se viera significativamente afectada por la aplicación de tipos de interés variables en continua reformulación al alza, la reducción de plazos para atender al servicio de la deuda y a las inestables pautas de comportamiento de las entidades acreedoras.

³⁹ Política económica y deuda externa en América Latina;
op. cit., p. 361.

⁴⁰ Ib.; p. 361.

Como ya hemos señalado en diversos momentos de nuestro análisis, el auge de la deuda externa proviene de un exceso de liquidez internacional. En consecuencia, la caída tendencial de los superávits financieros de los países de la OPEP junto al creciente control gubernamental de los países industrializados sobre las reservas y operaciones de los bancos transnacionales, habrían generado restricciones a este tipo de financiación. Por ello que sea conveniente señalar que esta opción de endeudamiento vía fuentes privadas se hizo mediante el abandono de los medios tradicionales, consistentes en acudir a organismos multinacionales de financiación internacional tipo Fondo Monetario Internacional (para la concesión de créditos compensatorios de apoyo a balanzas de pagos en situación crítica) o Banco Mundial (para la financiación de proyectos de desarrollo infraestructural o directamente productivos). De igual modo, se relegaron las fuentes bilaterales de ayuda pública integubernamentales.

Al mencionar el FMI sería oportuno señalar que si bien su operatividad financiera ha venido perdiendo importancia en América Latina, su papel fiscalizador del ajuste imprescindible (tanto para la iniciación de nuevos tramos de crédito como para la renegociación de la deuda existente) se ha ido potenciando, de tal modo, que el Fondo Monetario Internacional se ha convertido

en un efectivo guardián de los intereses acreedores privados -bien es verdad, que en detrimento de las misiones fundacionales del organismo⁴¹-.

No menos grave que el distanciamiento del FMI, en cuanto representación de una efectiva alternativa resolutoria, habría de ser la actitud de los países industrializados, "retraídos y en exceso conservadores" (en términos de García Menéndez).

Será la abstención y la pasividad del Fondo en otras actividades que no sean las derivadas directamente de la protección del capital privado transnacional, la actitud que repercuta cuanto menos en una profundización de las diferencias entre el centro y la periferia latinoamericana, dadas las especiales características del endeudamiento privado.

Según datos de la misma banca privada transnacional recogidos por José Ramón García Menéndez⁴², la presión de la liquidez financiera sobre los intermediarios privados originó un inusitado crecimiento del crédito entre 1973 y 1980, en casi el

⁴¹ Entre las misiones fundacionales del Fondo se encuentran las de promover la cooperación monetaria internacional; facilitar la expansión y crecimiento equilibrado del comercio internacional; promover la estabilidad de cambios; ayudar al establecimiento de sistemas multilaterales de pagos; disposición a los países asociados de los recursos del Fondo para corregir los desajustes de balanza de pagos,...etc.

⁴² Política económica y deuda externa en América Latina, op. cit., p. 363.

300 % en términos reales. A pesar del exceso de oferta, las concesiones se rigieron por tipos de interés comerciales que son, en general, superiores a las tasas tradicionales de organismos oficiales como el FMI o el BM, alcanzando en términos nominales un significativo margen diferencial de 50 puntos. En consecuencia, uno de los efectos inmediatos de la reprivatización de la deuda externa ha sido el aumento automático del costo del crédito internacional, que exige a su vez una contrapartida rentable y rápida.

Pero la banca transnacional no aplica sólomente tipos de interés comerciales, sino que éstos son ahora variables. Un incremento de la tasa de interés variable, por las características de privatización de las fuentes crediticias, eleva la carga tanto de los nuevos tramos de la deuda como de todo el montante anterior. El tipo de deuda externa con intereses variables representa el 80 % del global.

"Las bruscas alzas del tipo de interés del mercado internacional de capitales, consecuentes con las dos crisis del petróleo (1973-1974 y 1979-1980), originan grandes fluctuaciones de la cuenta corriente de la balanza de pagos de los países latinoamericanos y, lógicamente, mayores costos del servicio, ya que si en la década de los setenta la tasa de interés real se podría considerar casi negativa, dadas las altas tasas

de inflación registradas (con lo que el endeudamiento era una vía atractiva de equilibrio externo de los países subdesarrollados), su evolución en lo que va del presente decenio compensará en exceso aquella ventaja ante tasas de interés reales cercanas al 25 %⁴³.

Entonces, la aplicación de tasas de interés variable anula uno de los mecanismos con que cuentan los deudores latinoamericanos para aliviar una parte significativa de la carga que comporta: la devaluación real de la deuda externa a través de la inflación.

Para ilustrar este punto, García Menéndez acude a datos del propio Fondo Monetario Internacional para el período comprendido entre 1981 y 1983⁴⁴, en los cuales se estima que el incremento de un punto de la tasa de interés internacional afectaría a la deuda sujeta a tasas flotantes en casi 2.300 millones de dólares. Una proyección preliminar para 1985, sin excesivos riesgos de estimación, cifra esa influencia en 4.000 millones de dólares. En suma, concluye García Menéndez, "la privatización de la deuda externa latinoamericana significa, por la modalidad del tipo de interés flotante, un condicionante adicional que

⁴³ Política económica y deuda externa en América Latina; op. cit., p. 364.

⁴⁴ Ib.; p. 364.

dificulta el intento autónomo de política económica para superar la crisis"⁴⁵.

Otro de los gastos relevantes del proceso de reprivatización de la deuda, según García Menéndez, habría sido la reducción de los plazos de pago impuesta por la banca transnacional hasta límites más cortos que los períodos de maduración de la mayoría de las inversiones derivadas del endeudamiento. Así, una gran parte de la deuda contraída y materializada en proyectos de inversión con un trasunto productivo visible requiere que se renueve una o más veces antes de que esa realización llegue a generar recursos con los que atender la carga de su financiamiento previo. Por lo que, "la tasa de amortización de la deuda externa latinoamericana (como la relación entre el monto de los vencimientos anuales y la cifra de deuda global vigente a principios de cada año) aumentó desde los quince puntos aproximadamente, cuando los préstamos provenían mayoritariamente de entidades oficiales, a un 50 % actual de amortización de deuda contraída con los grandes bancos transnacionales"⁴⁶.

Ese hecho provocará, entre otros, dos fenómenos que caracterizarán la naturaleza del grave

⁴⁵ Política económica y deuda externa en América Latina; op. cit., p. 365.

⁴⁶ Ib.; p. 365.

endeudamiento externo de América Latina. A saber:

1º) Para afrontar márgenes de beneficio suficientes que compensen la inmediata atención del servicio de la deuda, aquellas inversiones financiadas con préstamos foráneos tenderán a dirigirse hacia actividades especulativas aunque de alta rentabilidad a corto plazo. Bajo este contexto tenderán a vincularse los capitales financieros con actividades cuyo soporte productivo era muchas veces nulo.

2º) Como consecuencia, casi la mitad de la deuda total de toda América Latina se someterá a los estrechos límites impuestos por una tasa de amortización creciente que exigirá sucesivas renovaciones anuales. De esta forma, explica García Menéndez, a partir del momento en que tiene lugar la petición del primer crédito, que será dedicado exclusivamente al pago del servicio de la deuda externa anterior, la espiral del endeudamiento se abre con una peligrosa dinámica de continuas refinanciaciones que requieren otras posteriores ..., hasta que el hecho de la vulnerabilidad externa de la región se alcanza y quiebra un modelo de desarrollo excesivamente unido a los capitales financieros internacionales⁴⁷.

En este momento del análisis se hace pertinente

⁴⁷ Política económica y deuda externa en América Latina:
op. cit., p. 366.

poner énfasis en la ignorancia demostrada por los intermediarios financieros internacionales sobre la historia del desarrollo regional. Actitud que les ha llevado a aplicar concepciones bastante simplistas del riesgo bancario. De aquí, que los prestamistas privados internacionales hayan venido manteniendo una línea expansiva o restrictiva del crédito siempre a tenor de la coyuntura económica internacional del momento. Esto implicará que, en períodos de aparente auge del sistema la banca transnacional no presione al pago, sino que aliente a la concesión de nuevos créditos que superarán la capacidad de absorción de economías subdesarrolladas, "cuya atrofia en la realización de nuevos recursos financieros disloca la economía interna, produce mayores grados de dependencia y facilita un crecimiento endogámico de la deuda hasta niveles percibidos, tras un quinquenio de aguda crisis socioeconómica latinoamericana, como impagables"⁴⁸.

⁴⁸ Política económica y deuda externa en América Latina; op. cit., p. 367.

II.2.- La "Década Perdida" y el "Nuevo Orden".

2.1.- Ajuste y reprogramación de la deuda.

América Latina se ha convertido en estos últimos diez años, en un gigante demográfico con los pies de barro que va quebrándose a medida que las soluciones positivas y equitativas al endeudamiento externo no llegan.

Los términos "Década Perdida" y "Nuevo Orden" serán, de este modo, una referencia obligada si nuestro deseo es afrontar el análisis de la región latinoamericana como venimos haciéndolo, desde la perspectiva económica de los ochenta.

Década Perdida, porque si durante el quinquenio 1975-1980 Latinoamérica se vió catapultada (con la globalización económica en marcha) al círculo vicioso del estancamiento económico, durante la década de los ochenta, y lejos de hacerle frente, se ha rendido ante él.

Círculo vicioso del estancamiento económico que, si bien ha hecho añicos las economías de la región, ha servido, al menos, para evidenciar que mientras continúe practicándose la "estrategia tradicional" del enfoque caso por caso seguida hasta hoy para el tratamiento de la deuda, esta región no tiene opción

alguna para hacer frente a la crisis económica.

La mutación privatizadora de la deuda, la situación de caos financiero, la zozobra teórica convencional y un escepticismo generalizado respecto al futuro inmediato de la región vinieron a acelerar la toma de posiciones tanto de acreedores, deudores y organismos internacionales e incidieron en la proposición de una respuesta esencialmente financiera a corto plazo.

Manuel Rodríguez Mendoza, fundamentará la "falsedad" de los supuestos que fueron la partida de aquella "estrategia tradicional", iniciada en 1982 para afrontar los problemas del endeudamiento externo.

El primero de aquellos supuestos entendía que "Los problemas del endeudamiento era de corto plazo y requerían simplemente medidas de emergencia para ser superados. Se consideraba que los países deudores no eran insolventes, sino que sus problemas eran de liquidez y desaparecerían rápidamente si estos países aplicaran las políticas de ajuste adecuadas y contaran con el financiamiento mínimo indispensable para mantenerse al día en el pago de los intereses"⁴⁹.

⁴⁹ "Deuda externa: ¿una crisis sin fin?"; art. cit., p. 345.

Las reuniones de alto nivel se sucederán a partir de 1982 con una velocidad similar a la que amplió la espiral de la deuda, dirá el profesor García Menéndez. Y añade, "Confirmada, por tanto, la insolvencia de América Latina para afrontar sus compromisos exteriores solamente existen dos temas de interés para las partes implicadas: la reprogramación del pago de la deuda externa y el diseño de políticas económicas de ajuste que posibiliten aquélla. Las razones estructurales, socioeconómicas y políticas que originaron esta tensa situación fueron relegadas a un lugar secundario e incluso ignoradas en un contexto discurso técnico-financiero altamente especializado"⁵⁰.

Ciertamente, esas "razones estructurales" incidían en el cuestionamiento de las diversas modalidades y estilos de desarrollo propugnados para la región desde instancias ortodoxas. Desde la época colonial, la mimesis de estrategias de crecimiento ajenas al desarrollo endógeno de la región habría provocado un "desarrollo del subdesarrollo", en términos de Gunder Frank, mediante un largo proceso histórico en el que se perfeccionarían sofisticados mecanismos de extracción de excedente económico regional que se transfiere al centro del sistema. La trampa de la deuda, fue uno de ellos, en palabras de García Menéndez.

⁵⁰ Política económica y deuda externa en América Latina,
op. cit., p. 368.

Sin embargo, gobiernos, bancos transnacionales y Fondo Monetario Internacional no veían del mismo modo la cuestión y así, que se dedicaran, en exclusiva, a pendular entre los dos temas que parecían de mayor urgencia: la renovación de los créditos y la implementación de políticas de ajuste que la posibilitasen.

Nacieron los llamados créditos "puente", los préstamos "involuntarios" concedidos por la banca internacional y la "vigilancia" del Fondo Monetario Internacional. La función protectora del FMI, respecto a los intereses de la banca transnacional, será evidente desde entonces, matiza García Menéndez. "La mayoría de países del área latinoamericana se vieron abocados a procesos de renegociación con la banca transnacional. Esta a su vez, impuso la participación del Fondo Monetario Internacional como institución auditora e inspiradora de los programas de ajuste interno implícitos en los diversos convenios deudor-banca transnacional"⁵¹.

El segundo de los supuestos que sirvió de fundamento a la estrategia tradicional sobre la deuda en que "la recuperación de la economía mundial, al superarse la recesión de principios de la década,

⁵¹ Política económica y deuda externa en América Latina;
op. cit., p. 369.

conllevaría a la resolución de las dificultades de los países deudores. El mecanismo de transmisión de estos efectos benéficos desde la economía mundial a los países deudores sería, naturalmente, el comercio. Se pensaba entonces que el incremento de la demanda en los países industrializados conduciría a un aumento de las exportaciones de los países deudores y les permitiría a estos generar los excedentes comerciales necesarios para hacer frente a sus obligaciones financieras"⁵².

Retomemos el análisis de García Menéndez, quien, en este sentido, señala: "los 2.000 millones con que se cifra el déficit comercial de la región en 1981 se convierten en un extraordinario superavit de 37.600 millones de dólares tres años después. No obstante, es preciso señalar que esa recuperación no se basó en una reorientación de recursos hacia el exterior y la potenciación del sector exportador -limitado de por sí y por el estancamiento del comercio internacional-. sino en una brusca caída de las importaciones, pasando de 95.800 millones de dólares en 1981 a 54.700 millones de dólares tres años después"⁵³.

En realidad, el comportamiento de la economía mundial no produjo los efectos balsámicos esperados sobre los países deudores. Primero, porque el ritmo de

⁵² "Deuda externa: ¿una crisis sin fin?"; art. cit., p. 346.

⁵³ Política económica y deuda externa en América Latina; op. cit., p. 370.

crecimiento del producto y del comercio mundiales continuará siendo lento; segundo, porque los precios de los productos básicos se encontrarán a niveles muy bajos y tercero, porque el intercambio con los países latinoamericanos no cesará de deteriorarse, en parte debido a una situación política anexa poco propiciadora del encuentro seguro y/o rentable y, en parte, debido también a medidas altamente proteccionistas en las que los países industrializados tratarán de encontrar ese equilibrio entre importaciones y exportaciones.

El tercer supuesto concluía con la fundamentación de la estrategia tradicional haciendo hincapié en que "los países deudores estarían en condiciones de acceder de nuevo a los mercados internacionales de capital, esto es, obtendrían nuevos créditos bancarios en forma "voluntaria", una vez que resolvieran sus problemas de liquidez de "corto plazo", ajustasen sus economías y reanudasen el cumplimiento "normal" de sus obligaciones financieras"⁵⁴.

Cuando los ejercicios de 1984 concluyan con la recuperación de los niveles de 1981, la sensación generalizada de que la etapa más aguda de la crisis se había superado impregnará de optimismo, si bien moderado, informes y proyecciones de la evolución

⁵⁴ "Deuda externa: ¿una crisis sin fin?"; art. cit., p. 348.

socioeconómica regional.

Sin embargo, 1984 iniciará una fase caracterizada por dos interesantes procesos. Según García Menéndez, en primer lugar, se hará evidente el agotamiento del modelo monetarista-neoliberal en un contexto político de fascismo dependiente. "La normalización democrática en Argentina y Uruguay, por una parte, y la movilización opositora al régimen chileno, por otra, ponen en el centro del debate la naturaleza y las adversas consecuencias de una opción de política económica que degeneró en la vía irresponsable del endeudamiento fácil"⁵⁵. En segundo lugar, a los balances políticos, económicos y sociales del fascismo dependiente les siguen las preocupaciones derivadas de una solución realista al problema de la deuda externa.

Será bajo este contexto donde se inscriban las diversas rondas de renegociación de la deuda externa latinoamericana y donde los procesos de ajuste, la intervención del Fondo Monetario Internacional y las discusiones sobre reprogramación de dicha deuda cobren una importancia clave en las agendas gubernamentales y en las manifestaciones de agencias consultivas de América Latina.

⁵⁵ Política económica y deuda externa en América Latina; op. cit., p. 370.

2.1.1.- Rondas de renegociación de la deuda externa latinoamericana.

Qué consecuencias se derivaron de los acuerdos, fruto de aquellas rondas de renegociación, para las principales partes implicadas -el sistema financiero en su conjunto, el acreedor, los países deudores y el Fondo Monetario Internacional- vendrá a ser la cuestión central del análisis que a continuación abordamos.

1º) **Para el sistema financiero internacional:** el hecho de que los países subdesarrollados reprogramasen su deuda externa tuvo un efecto positivo en cuanto que la materialización de acuerdos, después de cada ronda, contribuiría a evitar que la deuda externa se constituyera en amenaza permanente tanto para la estabilidad monetaria y financiera internacional cuanto para la propia existencia del sistema.

"Era evidente [apunta García Menéndez] que una quiebra de la banca transnacional debería ser atendida, en última instancia, por los bancos centrales de los países desarrollados y, por ende, las economías de estos países se convertirían en los prestamistas que no cobran, pero que se responsabilizan ante los depositantes locales. De ahí nació el interés de los gobiernos de aquellos países industrializados donde se radica la gran

banca transnacional para extender sus operaciones en aras de lograr acuerdos sobre la deuda externa"⁵⁶.

2º) Desde el punto de vista del acreedor, también habría de ser muy positiva la existencia de las renegociaciones, dado que permite la viabilidad del sistema financiero internacional en el que la banca privada transnacional se erige en centro de captación y distribución de recursos. Asimismo, fue positiva en tanto en cuanto se evitaba la crisis del endeudamiento, canal por donde fluyeron los excesos de liquidez internacional. Y finalmente, porque la refinanciación de la deuda no cuestionaba, en definitiva, la posición "privilegiada" del acreedor respecto al ámbito del beneficio o a la influencia política en el continente.

Según el profesor García Menéndez, "su actitud de concesiones a los países deudores no responde a una estrategia autocrítica, sino a la posibilidad de que el servicio de la deuda siga siendo satisfecho e incluso con mayores márgenes de ganancia. Ya que el principal de la carga era prácticamente impagable, el acreedor hizo de él una enteleguía útil, por cuanto quedaba neutralizada a través de múltiples recargos sobre las tasas básicas de interés, elevadas comisiones de riesgo y considerables comisiones de

⁵⁶ Política económica y deuda externa en América Latina, op. cit., p. 375.

reestructuración de la deuda"⁵⁷.

Pero es en la influencia política donde las duras condiciones de la reprogramación hilan de un modo finísimo un triple objetivo apuntado brevemente en el análisis de García Menéndez: socava cualquier intento colectivo de negociación de los países deudores dividiendo, por ejemplo, la militancia en el Grupo de los 77 a nivel internacional; debilita a los gobiernos de los países subdesarrollados que tengan un fuerte componente nacionalista y/o de izquierdas y apoya implícitamente a los gobiernos militares y autoritarios del Cono Sur latinoamericano.

3º) Desde la perspectiva del deudor: los resultados fueron esencialmente negativos, dado que la renegociación de la deuda exigió la implementación de programas de ajuste precipitados, sin gradación en su aplicación y especialmente dolorosos, en términos sociales, para los países inmersos en una de las crisis más profundas de su historia. García Menéndez entiende que "la desaparición instantánea de los denominados "créditos voluntarios" y el elevado coste e insuficiente monto de préstamos adicionales compensaron, por exceso naturalmente, los aspectos positivos aportados por una reprogramación parcial de

⁵⁷ Política económica y deuda externa en América Latina, op. cit., p. 379.

los intereses"⁵⁸.

4º) Para el Fondo Monetario Internacional: la existencia de reprogramaciones fue también muy positiva. En las diversas rondas, el Fondo dejará marcadamente patente su influencia en la región y en el sistema financiero internacional. Así, el FMI diseñará y aprobará los programas de ajuste que las directivas bancarias solicitan de inmediata aplicación en los países deudores. Los funcionarios del Fondo, participan en las renegociaciones de la deuda con carácter de evaluadores.

"De modo casi imperceptible, el tradicional papel del FMI en la supervisión de los tipos de cambio y de suministro de liquidez condicional e incondicional en los países de la región se fue reconvirtiendo hacia un doble cometido de avalar, a la comunidad financiera internacional, la aplicación correcta del programa de ajuste, y con ello afrontar las responsabilidades de pagos hacia el exterior"⁵⁹.

Que el Fondo Monetario Internacional se instituyera en árbitro,, juez y parte de la deuda

⁵⁸ Política económica y deuda externa en América Latina;
op. cit., p. 379.

⁵⁹ Ib.; p. 389.

externa latinoamericana incidió en la pérdida de su carácter e hizo efímera su actuación. Y lo que no pudo el Fondo -que por ese afán de impulsar políticas recesivas y acuerdos de estabilización duros como panacea al endeudamiento se ganó a pulso el descrédito entre los países deudores- quiso poderlo el Banco Mundial, "en una especie de condicional cruzada que restringía aún más el grado de libertad y autonomía de los países deudores para la formulación de sus políticas económicas"⁶⁰.

Muy limitada habría sido también la actuación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sometido a fuertes presiones para que modifique su política de préstamos, poco o nada nuevo ha podido aportar para una coherente solución de la crisis económica latinoamericana.

Basada en supuestos probadamente erróneos, la estrategia tradicional ha sido incapaz, durante estos últimos diez años, de abordar con acierto el problema del endeudamiento externo. Se hace entonces urgente y necesario diseñar estrategias alternativas que cuenten inicialmente con las posibilidades reales de pago de cada país deudor, y se adapten a objetivos de crecimiento y desarrollo diferenciados y justos.

⁶⁰ "Deuda externa : ¿una crisis sin fin?"; art. cit., p. 349.

No es posible aplicar soluciones idénticas para atajar las crisis brasileña y guatemalteca, puesto que los problemas de Brasil y de Guatemala no son idénticos. Habría que comenzar por reconsideraciones tan simples como ésa para iniciar el camino de las negociaciones que transformen esta crisis en una oportunidad para promover el bienestar en América Latina, antes del año 2000.

En definitiva, escribe García Menéndez, las rondas de reprogramación/refinanciación de la deuda externa, según se llevan a cabo en la actualidad, contribuyen a la generación de una incertidumbre que limita negativamente a las decisiones de inversión del sector privado como al diseño de políticas económicas de medio y largo plazo⁶¹.

⁶¹ Política económica y deuda externa en América Latina;
op. cit., p. 395.

2.2.- Estrategias alternativas a la crisis de la deuda externa.

A la manera de José Ramón García Menéndez en su texto, ampliamente tratado en nuestro análisis, Política económica y deuda externa en América Latina, hemos considerado útil ordenar las estrategias alternativas en cuatro grupos que hacen referencia a : los acuerdos multilaterales, los acuerdos bilaterales, la moratoria o conversión unilateral de la deuda en obligaciones a largo plazo y la cancelación definitiva.

Según diversos autores y gobiernos y ante la dimensión del problema a tratar, se haría necesario establecer acuerdos multilaterales. Así para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el acuerdo multilateral es una solución óptima. Aunque, señala, implica la superación de tres problemas que finalmente hoy la hacen inviable. Estos problemas comienzan con la negativa de la banca transnacional y el Fondo Monetario Internacional a negociar con un "deudor colectivo". Amén, de que la opción de los acuerdos multilaterales implica la reforma del sistema financiero internacional y una especial activación de las agencias multilaterales de préstamos. Sin ir más lejos, el propio Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. Y finalmente, topamos

con la exigencia ineludible de que un acuerdo de tipo multilateral exigirá la colaboración entre países deudores.

Habida cuenta de las dificultades que imposibilitan un acuerdo multilateral convenientemente articulado por las partes en litigio, otras propuestas tienden a impulsar la funcionalidad de los acuerdos bilaterales país deudor- banca transnacional en un contexto de negociación diferente al actual. En este sentido, la Conferencia Económica Latinoamericana celebrada en la ciudad de Quito, los días 9 al 13 de enero de 1984, brindaba la posibilidad de mejorar la bilateralidad y la efectividad de los acuerdos con su "Declaración de Quito y Plan de Acción", documento recibido con expectación por los países deudores latinoamericanos. Cuatro, según García Menéndez, habrían de ser los elementos que determinasen una opción como la presente⁶²:

1.- La renegociación de la deuda tiene que ser compatible con programas de ajuste positivo.

2.- Para una renegociación global de la deuda son necesarios plazos de reestructuración más holgadas que faciliten por una parte, la atención de los compromisos y que por otra, eviten el estrangulamiento del ciclo productivo interno.

⁶² Política económica y deuda externa en América Latina, op. cit., pp. 397-398.

3.- Se requiere un tratamiento más imaginativo de los intereses de la deuda, tendente, por ejemplo, a poner mayor énfasis en la refinanciación, también, de la mayor parte de los intereses, escalonando los compromisos según la coyuntura económica para liberar los recursos necesarios que sostengan un proceso de ajuste positivo.

4.- El intercambio de información y experiencia entre los países deudores se hace fundamental para compensar la fuerza del comité bancario que emplea diversas tácticas de refinanciación según sea el país deudor y el monto de su deuda.

La estrategia de conversión de la deuda en bonos a largo plazo o lo que es lo mismo, moratoria, presentaría la ventaja de no requerir el aval previo del Fondo Monetario Internacional y sus programas de estabilización para iniciar la renegociación. La formulación de moratoria y reconversión de la deuda en bonos a largo plazo hace referencia a un reembolso del capital a veinte-treinta años, suspendiendo el pago de intereses en los primeros cinco-diez años. A partir de entonces, el pago de intereses de los bonos obedecería a un tipo inferior o igual al del mercado internacional, aunque -señala García Menéndez- existen propuestas más realistas que vinculan la tasa de interés con la relación de precios del intercambio del país deudor. Algunos autores, al hacer referencia a los

bonos, consideran oportuno crear un mercado secundario de este tipo de título en América Latina, donde la banca transnacional podría liberarse de aquellos activos no deseados, mientras que los países deudores podrían ganar (o perder) cierta imagen de solvencia internacional a tenor de la evolución de dichos títulos.

Frente a las ventajas de esta propuesta, que proporcionaría un alivio financiero inmediato y permitiría conjugar la amortización del principal con programas de reactivación económica a medio plazo, habría que situar el carácter inviable de un proyecto de este tipo. García Menéndez considera que "la demanda en un mercado de títulos de esta naturaleza sería tan exigua como compleja fue la crisis que la hizo posible"⁶³.

La última estrategia alternativa a las tradicionales rondas de renegociación de la deuda externa propone la cancelación de la deuda. La propuesta de cancelación de la deuda externa latinoamericana habría surgido como una necesidad proyectiva de los anhelos de paz firme y democracia duradera en la región, casi siempre truncadas por una crisis económica que se ufanaba en desequilibrar y desestructurar las sociedades latinoamericanas. En este

⁶³ Política económica y deuda externa en América Latina;
op. cit., p. 399.

sentido, es indudable que la carga de la deuda habría contribuido a obstaculizar la normalización de la vida política interna de la región así como la reconstitución el tejido socioeconómico audazmente deteriorado tras la aplicación de modelos monetaristas-neoliberales, o la supervivencia de políticas proteccionistas y prácticas desleales de los sectores exportadores de los países desarrollados.

Razón de peso que consensúa las opiniones de gobiernos, agencias consultivas y economistas convencidos de que cualquier solución a la deuda externa pasa ineludiblemente por hacer frente a la vulnerabilidad y la dependencia externa en "otro" contexto de desarrollo que atienda tanto a los compromisos externos como a las responsabilidades contraídas con la población.

"No sorprende en absoluto el reproche de algunos gobiernos situados ante el dilema de satisfacer la demanda de la banca transnacional por una deuda contraída por el proyecto autoritario y las demandas de una base social que no asume como propia esa responsabilidad. Esta disyuntiva constituye, a juicio de García Menéndez, el contexto crucial donde se sitúan, desde diversas posiciones ideológicas, las líneas maestras del debate actual sobre el tema"⁶⁴.

⁶⁴ Política económica y deuda externa en América Latina;
op. cit., p. 400.

2.2.1.- Un Nuevo Orden Internacional.

Es en el artículo 16 de la Carta de los Derechos de los Estados, aprobado por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1974, donde por vez primera aparece legitimada la idea de un Nuevo Orden Internacional, Económico e Informativo.

Sin embargo, hablar hoy en términos de Nuevo Orden implica entrar en el amplio debate que marcan las perspectivas y los planteamientos, casi siempre enfrentados y contradictorios, del Norte y del Sur. Lo interesante, en cualquier caso, es llegar a saber desde qué estatuto se habla cuando se habla de Nuevo Orden Internacional, ya sea Económico (NOEI), ya sea Informativo (NOMIC). Porque, de este modo, tendríamos la seguridad de que cualquier referencia a otros órdenes se haría desde un estatuto, otro, extraño al original. No habría confusiones y la opinión pública podría tener opinión.

Aquel artículo 16 dejaba al descubierto, para el que así quiso verlo, la necesidad de un sistema económico internacional más justo y más equilibrado.

"Los pueblos del Tercer Mundo rogaron, pidieron, trataron de que los demás comprendieran sus dramas. O no se les oyó porque estaban al Este o estaban al Sur. La verdad es que se les dejó hablar hasta que los poderosos acabaron cansados

de que se les dijera que el mundo marchaba mal y que, era tiempo de comenzar a pensar en un nuevo orden económico internacional" (De las conversaciones con Asdrúbal Salsamendi)⁶⁵.

El profesor Fernando Quirós Fernández define los principios en que se basa la nueva concepción del desarrollo del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) como "un proceso orientado a la satisfacción de los intereses populares, que asegure el uso racional de los medios naturales, mediante una planificación que no hipoteque el futuro de las nuevas generaciones, y que se base en el pleno respeto a los derechos humanos"⁶⁶.

Los términos pues, de Nuevo Orden Económico Internacional se inscribirían desde una concepción nueva de desarrollo, primer elemento para una reordenación internacional (en palabras de Quirós Fernández), inspirada en la necesidad de romper la

⁶⁵ Asdrúbal Salsamendi (Uruguay, 1919). Funcionario de la Organización de las Naciones Unidas, encargado de las Organizaciones No Gubernamentales Latinoamericanas. Nueva York, de 1947 a 1956; Encargado de las Relaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) con América Latina. París, 1956; Consejero de Administración Fiduciaria. Nueva York (Oficina de enlace de la UNESCO), 1957; Encargado de las Relaciones de los Países Latinoamericanos con los Países Miembros de la UNESCO; Director de Planificación de Información de la UNESCO y de la Sección de Información Regional. París, 1967-1978.

⁶⁶ Introducción a la Estructura Real de la Información: op. cit., p. 21.

situación de dependencia resultante de la incorrecta proyección y aplicación de modelos económicos en el Tercer Mundo. "Es un derecho irrenunciable el derecho a construir las estructuras de vida que el pueblo desea, a todos los niveles, sin depender de políticas exteriores, ni de dominaciones económicas o militares", señala el profesor Quirós⁶⁷.

La nueva concepción del desarrollo del NOEI apuntala su significado apelando al valor de la solidaridad, en tanto en cuanto propone la adopción de políticas globalmente coherentes, cuya orientación favorezca claramente una concepción del desarrollo capaz de conjugar crecimiento, confianza del pueblo en sus propias fuerzas y justicia social.

Para Quirós Fernández, un análisis histórico de los resultados que hasta el momento han ofrecido los programas de cooperación y ayuda internacional al desarrollo avalarían la necesidad de una política coherente, amén de la adopción de medidas correctoras y reorientadoras en las siguientes esferas⁶⁸:

a) sistema de toma de decisiones y de funcionamiento de los organismos que rigen el sistema.

b) políticas internacionales y nacionales distintas.

⁶⁷ Introducción a la Estructura Real de la Información; op. cit., p. 21.

⁶⁸ Ib.; pp. 21-22.

c) diálogo internacional. El diálogo internacional debe ser un diálogo integral.

d) el sistema librecambista, en tanto que sólo ha servido para agravar las diferencias.

Pero mientras el NOEI no logre hacer efectiva la idea de que urge una reforma previa de los instrumentos internacionales que animan el proceso de toma de decisiones - Sistema de Naciones Unidas, procedimientos de negociación bilaterales y multilaterales, organismos internacionales de comercio, garantías internacionales sobre el principio de no intervención- será tan sólo una mera utopía. Y se obviará que no hay desarrollo real sin justicia social, y por supuesto, sin desarrollo humano (en términos de Quirós).

"Un nuevo orden económico internacional es absolutamente necesario para favorecer el desarrollo integral, y debe ir acompañado de profundas reformas estructurales tanto en los países industrializados como en los países en vías de desarrollo"⁶⁹.

⁶⁹ Introducción a la Estructura Real de la Información; op. cit., p. 23.

II.3.- El Movimiento de los No Alineados (NOAL) y el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI).

Argel, 1973. IV Cumbre de los No Alineados. Este es el punto de inflexión del Movimiento (fundado en la Conferencia de Bandung de 1955, bajo el espíritu de Nehru y con la entrada, en la escena política, de Africa y Asia). Cuando ya se haga efectiva la participación de 87 Estados y se matice cada propuesta hasta ajustar el programa de acción común. En esta IV Cumbre se asentarán los pilares de lo que, aún hoy, centra el debate de la Comunicación y de la Información en el mundo, esto es, proponer y defender un Nuevo Orden Mundial de la Información y de la Comunicación (NOMIC) -información y comunicación para el desarrollo de los pueblos- para lo que previamente urgía plantear un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI).

Los procesos de desarrollo de estos países no podían ser controlados sin referencia directa a los fenómenos específicos de la información, la comunicación y la cultura (Revolución Tecnológica). De aquí que plantearan, entre otras propuestas, reorganizar los canales de comunicación, promover contactos mutuos entre los medios de comunicación de masas o la colectivización de satélites.

Cuando los países del Movimiento No Alineado reclamaron en Argel un reordenamiento mundial, lo hicieron desde el convencimiento de que urgía una

concepción nueva de desarrollo, capaz de hacer converger directrices económicas que rigen el crecimiento de los pueblos con las directrices de la técnica, de la ciencia, de la educación y de la cultura, que rigen el nivel de vida de cada uno de sus habitantes.

En definitiva, lo que se pedía con ese nuevo orden era un sistema internacional que entendiera el desarrollo no como logro que conlleva "ponerse en manos de" (porque esto lejos de ser desarrollo es dependencia) sino como el logro que deriva de la necesidad de parecerse sólo a sí mismo (porque esto es progreso, y así que sea desarrollo efectivo).

3.1.- Apuestas por un modelo de desarrollo integral.

En el año 1976, tres acontecimientos van a configurar el foro de los No Alineados como frente activo de apuesta por un nuevo modelo de desarrollo integral, consolidando la idea de que "toda transformación en el orden económico vigente lleva en sí misma una transformación inmediata en el subsistema de la información y la comunicación"⁷⁰:

1º) SIMPOSIO DE TUNEZ, del 26 al 30 de marzo de 1976, donde se desarrollarán los principios enunciados en Argel.

Esquemáticamente, el contenido final del Simposio de Túnez puede resumirse en las siguientes claves:

- a.- Promoción de los medios de comunicación de masas entre los Países No Alineados, desde la idea de la emancipación de tales medios.
- b.- Papel que asumen los órganos de información para promover la interacción cultural entre los No Alineados.
- c.- Papel que asumen los órganos de información en el refuerzo de la cooperación económica y social entre los No Alineados.

⁷⁰ Introducción a la Estructura Real de la Información; op. cit., p. 26.

2) REUNION DEL MOVIMIENTO NO ALINEADO EN NUEVA DELHI, del 8 al 13 de julio de 1976, sobre la idea de ampliar la estrategia de los No Alineados al conjunto del Tercer Mundo⁷¹.

En la sesión de apertura de esta Primera Conferencia de Ministros de Información y Directores de Prensa de los Países No Alineados, la primera ministra Indira Ghandi, hizo referencia a los países industrializados desde un talante discursivo como el que a continuación reseñamos:

"A pesar de la soberanía política, la mayor parte de nosotros, que hemos salido de un pasado colonial o semicolonial seguimos manteniendo una relación económica y cultural desigual con nuestros respectivos antiguos colonizadores. Ellos siguen siendo la fuente principal de equipos industriales y de orientación tecnológica. La propia lengua europea en la que nos expresamos llega a ser un elemento condicionador. La inadecuación de los materiales educativos indígenas nos hace dependientes de los países dominantes, especialmente en el nivel universitario. Nos bebemos sus prejuicios. Hasta la imagen que tenemos de nosotros mismos, por no

⁷¹ Dicha reunión fue testigo de la constitución definitiva del Pool de Agencias Informativas de los Países No Alineados. El pool se fundamentaba sobre la idea de reforzar la autoindependencia.

hablar de la que tenemos de otros países, tiende a conformarse con la que ellos tienen".

De este modo, quedaba en el aire la indicación urgente de independencia en materia de información. La Declaración Final de la Reunión de Nueva Delhi confirma la estrategia diseñada en Argel de llevar el debate sobre el NOMIC al Sistema de Naciones Unidas. A partir de ahora, el debate comienza a adquirir otras proporciones y otras complicaciones.

Al hilo del espíritu de la reunión, escribe Fernando Quirós Fernández, la constitución definitiva del Pool de Agencias Informativas de los Países No Alineados marca los objetivos del Movimiento⁷²:

- 1) Mejorar y ampliar el intercambio recíproco.
- 2) Proporcionar información veraz en el terreno internacional.
- 3) Facilitar la información sobre los países no alineados, entre ellos y de ellos a la comunidad internacional.

"La creación de este nuevo mecanismo de cooperación informativa, al tratar de combatir la distorsión deliberada, y proclamar la necesidad de equilibrar los flujos de información, demuestra que las críticas de los países más ricos, esconden

⁷² QUIROS FERNANDEZ, F.; Curso de Estructura de la Información, Editorial Dossat, S. A., Madrid, 1991, p.204.

una buena dosis de cinismo, cuando consideran que el único camino para alcanzar el desarrollo económico y social es importar, tal cual, los modelos de desarrollo de los países centrales, retomando la vieja idea de que si la tecnología es neutra, su aplicación también debe serlo, por definición"⁷³.

3) V CUMBRE DE LOS NO ALINEADOS, del 16 al 19 de septiembre de 1976, en Colombo. Proyectará un debate que al llegar a la ONU y a la UNESCO adquirirá una virulencia jamás conocida en el Sistema de Naciones Unidas. Durante esta cumbre se hará pública la Declaración Política del Movimiento de Países No Alineados.

La Declaración de Colombo va a introducir las directrices principales para el comienzo de una acción concertada. Entre los principios se señala el desequilibrio informativo internacional, la dependencia cultural e informativa y la afirmación de la soberanía nacional frente al bombardeo informativo externo. En las líneas de acción se recomienda la cooperación del Tercer Mundo para crear nuevas estructuras alternativas de información, a partir de la potenciación de políticas nacionales de comunicación que aseguren la independencia informativa.

⁷³ Curso de Estructura de la Información: op. cit., p. 204.

Colombo, señala Quirós Fernández, no es sino la ratificación de lo comenzado en la reunión de Argel⁷⁴, que en lo fundamental podría sintetizarse en las siguientes propuestas⁷⁵:

- 1ª) Reconocer que la función de informar dentro de la sociedad no puede ser considerada únicamente como un negocio.
- 2ª) Elaborar una estrategia que establezca las líneas de una negociación internacional para la reordenación mundial de la información.
- 3ª) Fomentar dentro del Sistema de Naciones Unidas la aplicación de nuevos conceptos al campo de la Información.
- 4ª) Desarrollar los nuevos principios de regulación internacional de la Información.
- 5ª) Considerar que las Políticas de Comunicación forman parte de las estrategias globales de desarrollo.
- 6ª) Regular internacionalmente las actividades de las empresas transnacionales.
- 7ª) Identificar redes no comerciales donde circulen los contenidos y la información alternativa.

⁷⁴ Curso de Estructura de la Información; op. cit., p. 205.

⁷⁵ Ib; p. 205. Si bien hemos recogido las propuestas seleccionadas por el profesor Quirós, nos hemos atrevido a reconsiderar el orden enunciativo atendiendo a lo que consideramos su carácter cualitativo.

- 8ª) Desarrollar medios alternativos de información, fundamentalmente Centros de Información, para actuar como corresponsales del Tercer Mundo.
- 9ª) Establecer un sistema de asistencia técnica dentro del Tercer Mundo con especial atención a la organización, financiación y gestión técnica de los medios.
- 10ª) Definir modelos de acción para promover el apoyo de crédito internacional a proyectos en el campo de la información.
- 11ª) Establecer políticas de evaluación y calificación de las investigaciones ya realizadas.

3.2.- Las propuestas de los No Alineados en el marco de la UNESCO.

Ya desde finales de los sesenta, las propuestas del Tercer Mundo (liderado por el Movimiento de los No Alineados) adquiere relevancia en el foro de la UNESCO, organismo intergubernamental en el que cada país tiene un voto. La rápida ascensión de los programas que presenta el Tercer Mundo, y a los que presta carácter de urgencia, comienza a encontrar muy pronto aférrimos enemigos en el seno de la Organización.

Las condiciones políticas internacionales y la propia organización interna (un país, un voto), dirá el profesor Fernando Quirós⁷⁶, favorecieron notablemente la adopción por la UNESCO de reivindicaciones del Tercer Mundo, y de forma especial las referidas al NOEI y al NOMIC. Por otra parte, añade Quirós, el grupo de investigaciones y expertos norteamericanos fue paulatinamente sustituido por personalidades provenientes de los sectores críticos de la investigación sobre la comunicación de masas.

Entre 1969 y 1980, los postulados del Tercer Mundo (liderado por los No Alineados y el Grupo de los 77) como las acciones investigadoras del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET) o del Centro Internacional para el Desarrollo (CID), e

⁷⁶ Curso de Estructura de la Información; op. cit., p. 207.

incluso de fundaciones privadas como la Fundación Dag Hammarskjöld modificarán sustancialmente el panorama interno de la UNESCO, pasando a influir decisivamente en los posteriores proyectos y planes de la Agencia. "Desde 1970 la ruptura de la UNESCO se va gestando imparablemente, toda vez que sus resoluciones, manifiestamente críticas con los países centrales, preparan el cisma del Organismo Intergubernamental"⁷⁷.

De 1970 a 1975 serán las concepciones generales sobre planificación de nuevos sistemas de medios de comunicación y de flujos equilibrados las que marquen los debates de la Organización, fruto de los cuales habrían de ser los documentos: a) **Propuestas para un Programa Internacional de Investigación sobre Comunicaciones**; b) **Informe Final de la Reunión de Expertos en materia de comunicación, planificación y políticas de comunicaciones**; c) **Informe de la Reunión sobre Dirección y Planificación de nuevos sistemas de comunicación**.

A partir de aquí, advierte Quirós Fernández⁷⁸, empieza a imponerse la tesis de que la filosofía liberal, que orientaba los principios de cooperación y de acción, no era la más adecuada para el conjunto de las naciones representadas en la UNESCO. La diferencia de intereses entre los países occidentales

⁷⁷ Curso de Estructura de la Información; op. cit., p. 207.

⁷⁸ Ib; p. 208.

y desarrollados, y el Tercer Mundo subdesarrollado y dependiente, no abandonará ya las reuniones de la Organización.

América Latina se presentó como frente paralelo al debate general al aglutinar el tema central de todas las reuniones de la Agencia: las Políticas Nacionales de Comunicación.

Así, entre 1974 y 1976, se celebrarán tres reuniones y un seminario sobre el tema de las Políticas Nacionales de Comunicación:

- **Reunión de Expertos sobre Planificación de las Políticas de Comunicación en América Latina, Bogotá, 1974.**
- **Seminario sobre políticas de Comunicación en América Latina, San José de Costa Rica, 1975.**
- **Reunión de Expertos sobre Promoción e Intercambio de Noticias, Quito, 1975.**

El propósito de la reunión de Bogotá en 1974, fue llamar la atención de los gobiernos sobre la necesidad de dar coherencia a los distintos sistemas nacionales de información, de forma que estos se convirtiesen en elementos de desarrollo nacional. Las Políticas Nacionales de Comunicación aparecen ya, según Fernando Quirós Fernández⁷⁹, como instrumento capital para superar una situación injusta para la mayoría y no

⁷⁹ Curso de Estructura de la Información: op. cit., p. 209.

conducente a la participación democrática en las tareas del desarrollo.

La noción de Políticas de Comunicación empezaba ya a diseñarse sobre tres claves: a) la necesidad de pluralismo y democracia en la comunicación; b) el deseo de que el Estado asuma una acción promotora y se convierta en punto de encuentro e integración de los diferentes intereses de todos y cada uno de los sectores sociales, como medio para que las Políticas de Comunicación se constituyan en motor de la integración nacional; c) la importancia de orientar las Políticas Nacionales de Comunicación hacia la integración regional.

Durante el Seminario sobre Políticas de Comunicación en América Latina, San José de Costa Rica (1975) se complementarán las claves que rigieron la reunión de Bogotá. "Se alentaba ahora a los gobiernos a tomar medidas de control sobre la participación extranjera en la financiación de los medios nacionales, y a tomar medidas para equilibrar la importación masiva de materiales de comunicación. Se recomendó, igualmente, la orientación de los sistemas nacionales en favor del cambio social"⁸⁰.

Dos meses después, en la Reunión de Expertos sobre Promoción e Intercambio de Noticias, Quito, se tomaron los siguientes acuerdos:

⁸⁰ Curso de Estructura de la Información, op. cit., p. 209.

- a) Recomendar a los gobiernos la formulación de políticas nacionales, en los términos expresados en la reunión de Bogotá.
- b) Sugerir a la próxima Conferencia Intergubernamental, la máxima prioridad en explicitar las Políticas Nacionales de Comunicación, sobre todo en lo concerniente al flujo internacional de Información.
- c) Reiterar la necesidad de crear una agencia regional de noticias.
- d) Subrayar la necesidad de que los gobiernos protejan el funcionamiento de la futura agencia regional.
- e) Recomendar la creación de agencias nacionales de noticias, como tarea prioritaria para todos los países de la región.

Las reuniones de Quito, Bogotá y San José, señala Quirós, preparan el clima de la que habría de convertirse en la Conferencia más polémica de las celebradas hasta entonces bajo los auspicios de la UNESCO, y que constituiría el último acto del debate, previo a la Conferencia de Nairobi⁸¹.

⁸¹ Curso de Estructura de la Información, op. cit., p. 209.

3.2.1.- La I Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación e Información en América Latina y El Caribe (San José de Costa Rica, 12-21 de julio de 1976).

Esta I Conferencia Intergubernamental centraba todo el debate iniciado por el Tercer Mundo en la IV Cumbre de Argel de 1973. La cuestión clave era cómo salir del subdesarrollo si sólo una reducida pero poderosa élite se repartía el imperio de las tecnologías y a qué precio seguir pagando esas transferencias tecnológicas, en cualquier caso, determinantes para el desarrollo.

El resultado de la Conferencia acusó notablemente un clima de división entre los países allí reunidos. a pesar de los ataques de la UNESCO, ésta no pudo desoir las voces en pro y en contra de los límites en materia de competencias informativo-comunicativas. Probablemente por ello, la "Declaración de San José", resulte imprecisa. Se trató de dar cabida a todas las tendencias estatalizadoras así como a las concepciones al uso de "libertad de información", y se trató de conciliarlas.

En suma, la Conferencia desarrolló once recomendaciones:

1ª) Reconocer que una más equilibrada circulación internacional de comunicación e información es una reivindicación justa y necesaria de los países

latinoamericanos y del Caribe, y que como tal debe ser objeto de precisas disposiciones legales a nivel nacional.

2ª) Estructurar sistemas de comunicación complementarios, así como la participación de todos los sectores en el proceso de comunicación.

3ª) Reconocer el derecho a la libre comunicación e información.

4ª) Que los gobiernos de América Latina y El Caribe reconozcan la existencia del derecho a la comunicación como institución que se deriva del derecho universal de libre expresión del pensamiento en sus aspectos de acceso y participación.

5ª) Continuar los esfuerzos por lograr una regulación internacional del derecho de réplica.

6ª) Reconocer que es potestad de los Estados la formulación de políticas y planes nacionales en materia de comunicación social, reconociendo las peculiaridades de cada país.

7ª) Creaciones de Consejos Nacionales de Comunicación.

8ª) Creación de una agencia de noticias regional, o de un consorcio regional de agencias nacionales.

9ª) Que los gobiernos formulen -con participación de todos los sectores interesados- sus propias políticas nacionales de comunicación, o actualicen las vigentes, para garantizar el derecho a la libertad de expresión, el libre flujo de comunicaciones y la responsabilidad jurídica y social de las

comunicaciones.

10*) Estudiar el efecto de la comunicación social en los procesos regionales de integración.

11*) Coordinar las nuevas políticas nacionales en el contexto del Nuevo Orden Económico Internacional.

Que no pueda hoy desvincularse el NOMIC del NOEI parece más que evidente, en definitiva estamos inmersos en la nueva sociedad tecnitrónica. El bien informativo está en el nivel uno de las inversiones. Hace dos décadas, las exigencias de independencia se traducían más allá de la esfera política a la esfera económica. "A partir de 1970 el viejo paradigma empieza a ser cuestionado. Las nociones de comunicación y desarrollo toman un giro copernicano con respecto a la vieja teorización. En primer lugar, se alteró la noción de desarrollo, y por añadidura la función de la comunicación en su proceso. La nueva situación de las relaciones internacionales y el acceso de muchos países del Tercer Mundo a su independencia política, trajo al campo de la comunicación las reivindicaciones de un sistema internacional de comunicación que no funcionara en un solo sentido, y las nociones de desarrollo endógeno y tecnologías apropiadas. La comunicación empezaba a concebirse como un derecho. Latía debajo de todo ello la preocupación por la preservación de las culturas nacionales frente a las tendencias

imperante"⁸².

En Latinoamérica, y de un modo especial en los países centroamericanos de régimen capitalista, un pequeño número de familias ha venido controlando el sistema de comunicación en función de la cuota de poder económico y político, y, por supuesto, de su vinculación con el centro hegemónico. Así, durante la década de los ochenta, la propiedad de los medios en Centroamérica era como sigue:

El Grupo La Nación, en Costa Rica, era el mayor propietario de medios impresos. El primer accionista de La Nación es la Asociación Nacional de Federaciones de Empresa (ANFE), grupo tradicionalmente crítico a todo proceso de reformas sociales. Radio Monumental, Radio Columbia y Cadena Nacional son las tres empresas radiofónicas que copan el 50 % de la potencia total instalada. En Costa Rica, la televisión privada está controlada por cuatro empresas: Teletica, Corpo, Multivisión y Teleonce.

Por lo que se refiere a la titularidad de la propiedad de los medios, Eduardo Ulibarri dirige el diario más importante de Costa Rica, La Nación, del que también es copropietario; además, es titular de otros cuatro semanarios que abarcan prácticamente todo el

⁸² "Nuevas demandas de investigación sobre comunicación. Contexto teórico y político del Informe McBride" ; art. cit., p. 27.

abanico informativo del país. **Mario Sotela** controla Radio Cadena Nacional y la Corporación Costarricense de Televisión (Corpo).

En El Salvador, la prensa ha estado ligada a las familias de la oligarquía nacional como la familia **Dutriz** (propietaria de Prensa Gráfica), la familia **Altamirano** (propietaria de El Diario de Hoy), la familia **Pinto** (propietaria del Diario Latino) o la familia **Borja Mathan** (propietaria del diario El Mundo).

La concentración vertical se acusa especialmente en los medios audiovisuales. Así Radio YSV, la primera en importancia, es de la misma empresa que el Canal Cuatro de Televisión; el Circuito YSR, segundo en importancia radiofónica, está coaligado al Canal Dos de Televisión; el propietario de Canal Seis, **Boris Essersky** tiene importantes intereses en Canal Cuatro y Canal Dos.

La prensa guatemalteca está en manos de las familias **Marroquín** y **Carpio**. La primera de estas familias, controla el diario La Hora y ostenta las direcciones de las agencias ACAN-EFE y France Press, además de haber situado a otro de sus miembros en la presidencia de la Asociación de Periodistas de Guatemala. Los hermanos Jorge y Roberto Carpio, que han desempeñado cargos políticos, son propietarios de La Razón.

La fusión de los intereses de la oligarquía con el poder militar ha influido decisivamente en las relaciones de propiedad de los medios de comunicación. Con la única excepción de una cadena de radio controlada por la familia Archila, el resto de los medios han sido controlados por las Fuerzas Armadas. Así, podemos encontrar que durante largo tiempo el "staff" de las emisoras estatales se fundía con el de las emisoras privadas⁸³.

En Honduras, dieciocho familias han controlado siempre los medios de comunicación. La empresa Publicaciones y Noticias S. A. (PUBYNESA) y la Organización Publicitaria S.A., editoras de El Heraldo y La Prensa, son propiedad de Jorge J. Larach, empresario que monopoliza el sector ferretero de Honduras. El presidente del Consejo Editorial de La Prensa, Amílcar Santamaría, director del desaparecido La Noticia, ha desempeñado numerosos cargos públicos, entre los que destaca la asesoría del Ministerio de Cultura. La empresa Periódicos y Revistas S. A., editora de La Tribuna, es propiedad de Carlos Flores Facusse, ex ministro entre 1982 y 1984, gerente de la Compañía Nacional de Papel y de Carbón, y diputado nacional del Partido Liberal.

En el Consejo Editorial de Editorial Honduras,

⁸³ John Spicer Nichols, "Guatemala" en World Press, Vol. II, pp. 436 y 437; Cit. QUIROS, F., en Introducción a la Estructura Real de la Información; op. cit., pp. 92-93.

figura **Edmond L. Brogan**, banquero, editor y propietario de Inversiones Sogerín (cadena empresarial que abarca supermercados, industrias y bancos) y **Jaime Rosental**, editor y presidente del Banco Continental.

En la radio y la televisión el grado de concentración es superior. Dos grupos dominan la radio: Emisoras Unidas y Audio Video. Entre ambas acumulan el 33 % de las emisoras, y el 42 % de la potencia total instalada. En la televisión, dos circuitos privados se reparten la propiedad del medio: Telesistema Hondureño (tres canales) y Compañía Televisora (un canal). Telesistema Hondureño es propiedad del mismo grupo que controla Emisoras Unidas, y su relación con la Compañía Televisora viene a suponer que los medios audiovisuales estén en unas solas manos. Así, el director gerente de una empresa es a la vez presidente de la otra y viceversa.

La Nicaragua prerrevolucionaria presentaba una estructura de propiedad de medios común a la de la región. Desde el triunfo sandinista, el Estado pasó a controlar los dos canales de televisión (el Sistema Sandinista de Televisión), parte de la radiodifusión, así como un órgano de propaganda política, el diario Barricada. En la actualidad, el sistema nacional ha pasado a ser un sistema mixto en el que, sin embargo, la iniciativa privada mantiene numerosos medios de comunicación en prensa y radio.

Este sistema de propiedad, del que se beneficiaron las empresas transnacionales, condiciona notablemente no sólo el flujo de la información sino, y más esencial, la consecución de un desarrollo integral.

Si información y comunicación vienen a constituirse en factor decisivo para el aceleramiento del desarrollo nacional, tendríamos que ser resolutivos cuando afirmamos que no habiéndose modificado apenas, en esta última década, la estructura de la propiedad de los medios de comunicación centroamericanos, pocos han sido los impulsos nacionales favorables a un Nuevo Orden Mundial de la Información y de la Comunicación (NOMIC), subsistema de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), que tampoco ha logrado encontrar vía libre para afianzar soluciones nacionales a la crisis centroamericana.

Reclamar nuevos órdenes internacionales económico e informativo-comunicativo ha constituido desde hace casi dos décadas la única alternativa con que muchos países del Tercer Mundo creyeron contar para iniciar la reforma de estructuras nacionales aferradas atávicamente a poderes oligárquicos.

Democratizar la comunicación o propiciar la participación nacional en los flujos internacionales de información-comunicación es tan necesario y tan justo para los países subdesarrollados y en vías de desarrollo como "democratizar la economía". Esto es, reclamar un desarrollo nacional que no exija coaligarse

para ser efectivo. Porque coaligarse, durante casi dos décadas ha implicado para el Tercer Mundo ser dependiente del primero e interdependiente del segundo. Es decir, de los centros del sistema y de las periferias de los centros del sistema.

II.4.- Acciones latinoamericanas frente a la crisis de la Deuda Externa.

Mientras el istmo centroamericano padecía los desequilibrios resultantes de una doble crisis, la político-militar y la del endeudamiento externo (general a toda América Latina), América del Sur comenzaba (entre diciembre de 1983 y diciembre de 1984) un proceso ascendente de redemocratización.

El objetivo de restablecer la paz en Centroamérica habría de impulsar el nacimiento, en 1983, del Grupo de Contadora que, frente a los intereses norteamericanos de encuadrar la crisis político-militar del istmo en la lógica de la guerra fría, trabajará por hacer comprensible a la opinión pública que "el fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas está vinculado estrechamente a la evolución y los avances que se logren en materia de desarrollo económico y de justicia social. De hecho se trata de dos dimensiones de un mismo proceso que, en definitiva, se oriente hacia la realización de los valores fundamentales del hombre"⁸⁴.

La desaparición paulatina, durante la primera mitad de los ochenta, de regímenes militares sin ningún apoyo en los foros internacionales, dió paso a gobiernos democráticos: Bolivia, Perú, Argentina, Uruguay y Brasil inician su compromiso con el destino de América Latina. Compromiso, en

⁸⁴ Declaración de Cancún, México, 17 de julio de 1983.

el que serán de una importancia capital a) el talante independiente de la política exterior mexicana y b) el acceso de Belisario Betancur a la presidencia de Colombia.

Este nuevo marco regional vendrá a explicar el impulso, a lo largo de la década de los ochenta, de las propuestas nacionales latinoamericanas para una solución regional a la deuda externa y para el retorno de la paz a Centroamérica.

4.1.- Soluciones nacionales a la crisis regional del endeudamiento.

Soluciones nacionales en torno a la coordinación de propuestas conjuntas frente a la crisis económica regional (en 1984, la deuda externa latinoamericana asciende a 336.000 millones de dólares) y que tienen como primera expresión la Reunión de Quito de enero de 1984, seguida de la Declaración de mayo de los Presidentes de Argentina, Brasil, Colombia y México, quienes ya destacaron que "no podrían aceptar que sus países se vieran precipitados a una situación de insolvencia forzada y de continuado estancamiento económico"⁸⁵. Posteriormente, los encuentros de los Ministros de Relaciones Exteriores y Finanzas de Cartagena (Colombia), Mar de Plata (Argentina), y la propia constitución del Grupo de Contadora tratarán de adoptar iniciativas concertadas en materia de endeudamiento hasta ratificar el objetivo de afrontar la crisis desde una perspectiva eminentemente latinoamericana.

Una crisis que vino a demostrar, a pesar de todos los esfuerzos por aplicar políticas autónomas que rompieran con los modelos de las décadas del cuarenta al sesenta, la dependencia estructural de las economías latinoamericanas con respecto a los países centrales,

⁸⁵ "Introducción: las relaciones exteriores en América Latina en 1984"; art. cit., p. 10.

y concretamente con respecto a los Estados Unidos.

4.1.1.- El endeudamiento externo durante 1985.

El problema de la deuda externa, principal dificultad que deba afrontar la región latinoamericana, y la agudización del conflicto centroamericano, harán de 1985 un "año de políticas exteriores para sobrevivir", como señala Heraldo Muñoz. Muchos de los países de la región incidirán nuevamente en que atender su endeudamiento hace peligrar su seguridad nacional. Por ello que continúen mostrando su apoyo a las acciones del Grupo de Contadora para alcanzar la paz en Centroamérica a través de la negociación política.

La deuda externa total de América Latina alcanzaba en 1985 la cifra de 368.000 millones de dólares. Debido fundamentalmente al pago de intereses sobre su deuda, la región realizó en 1985 una transferencia neta de recursos al exterior del orden de los 30.000 millones de dólares, con lo cual (dirá Miguel Rodríguez Mendoza⁸⁶) "la transferencia total de recursos durante el período de 1982-1985 superó los 106.000 millones de dólares.

Por lo tanto, la situación del endeudamiento externo latinoamericano en 1985 se hizo más crítica: la disminución del ritmo del comercio mundial, la caída de los precios de los productos básicos y la menor tasa

⁸⁶ Miguel Rodríguez Mendoza: "Deuda externa, acción conjunta de América Latina y estrategias de negociación" en el Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1985; op. cit., pp. 505-517.

de crecimiento del área industrializada, se tradujo en una disminución del valor de las exportaciones de la región del orden del 6 %. "Esto ocasionó una reducción importante del superávit comercial que había sido alcanzado en 1984, con lo cual éste fue insuficiente para hacer frente al servicio de la deuda, pues los pagos por concepto de intereses no disminuyeron significativamente y se acentuó la caída del flujo de recursos hacia la región"⁸⁷.

Según informes de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), entre mediados de 1984 y septiembre de 1985, once países latinoamericanos⁸⁸ suscribieron con la banca privada internacional acuerdos de reprogramación de su deuda externa. Estos acuerdos cubrieron vencimientos de varios años por un monto de 97'5 mil millones de dólares.

Un importante impulso en relación con las renegociaciones de la deuda lo constituyó el anuncio del nuevo gobierno peruano de destinar al pago de intereses no más del 10 % de sus ingresos por concepto de exportaciones. El impacto de esta alternativa en

⁸⁷ "Deuda externa, acción conjunta de América Latina y estrategias de negociación"; art. cit., p. 506.

⁸⁸ Los países que lograron acuerdos de reestructuración de la deuda fueron Argentina, Ecuador y México, que firmaron acuerdos definitivos; y Costa Rica, Cuba, Chile, Honduras, República Dominicana, Panamá, Uruguay y Venezuela, que a finales del período señalado habían suscrito acuerdos preliminares con sus acreedores.

el debate político sobre los problemas de la deuda externa no tardó en hacerse sentir.

"La situación de los deudores pequeños y medianos es tanto o más crítica que la de los grandes deudores de la región. Aisladamente, estos países no pueden tal vez vulnerar la estabilidad del sistema financiero internacional, pero sus economías son altamente vulnerables a los desequilibrios de orden externo e interno"⁸⁹

Aquellos deudores pequeños y medianos presentan, en general, economías dependientes de la exportación de uno o dos productos primarios cuyos precios en los mercados mundiales se encuentran en los niveles más bajos de la década.

Entre 1982 y 1985, como ya hemos señalado, América Latina realizó una transferencia neta de recursos al exterior por un monto superior a los 100.000 millones de dólares. Un elevado servicio de la deuda y la caída vertiginosa de los préstamos originados en la banca privada internacional habrían sido responsables de esta situación. "Los préstamos bancarios a América Latina, que habían crecido entre 1975 y 1981 a una tasa promedio anual de 24'7 % aumentaron en sólo un 6'1 % en 1982, en 3'1 % en 1983

⁸⁹ "Deuda externa, acción conjunta de América Latina y estrategias de renegociación"; art. cit., p. 508.

y se redujeron en -0'3 % en 1984. En 1985 la reducción en los flujos bancarios fue aún más pronunciada"⁹⁰.

Las diferentes opciones que se plantean para poner freno a esta situación -la reversión del flujo de recursos hacia el exterior es un imperativo inaplazable- exigirán de un alto grado de movilización regional en los foros internacionales así como la "cooperación" política con los países industrializados. Las dificultades de orden externo, señala Miguel Rodríguez Mendoza⁹¹, han sido un importante catalizador de la acción conjunta regional y de la movilización del apoyo recíproco de los países de América Latina y El Caribe en relación con los problemas del endeudamiento externo.

La reunión en Cartagena de Indias (Colombia), los días 21 y 22 de junio de 1984, de once países latinoamericanos con el propósito de fijar una estrategia de acción conjunta en relación con la deuda externa constituyó el Consenso de Cartagena, que permitiría canalizar las preocupaciones de los principales deudores de la región en la búsqueda de políticas alternativas para una solución más justa y equitativa al endeudamiento regional.

El Consenso de Cartagena celebrará dos reuniones ministeriales durante 1985. La primera de ellas se

⁹⁰ "Deuda externa, acción conjunta de América Latina y estrategias de negociación"; art. cit., p. 508.

⁹¹ Ib; p. 509.

desarrolló en Santo Domingo, los días 7 y 8 de febrero de 1985. Su propósito fundamental estribó en la elaboración de los planteamientos que serían presentados conjuntamente ante el Comité Interino del FMI y el Comité de Desarrollo del BM, que se habrían de reunir a mediados de abril en Washington. La segunda reunión ministerial del Consenso de Cartagena tuvo lugar en Montevideo, los días 16 y 17 de diciembre de 1985. En esta ocasión, las discusiones se centraron en la definición de las acciones necesarias para impulsar el diálogo político con los países industrializados que los miembros del Consenso de Cartagena han venido reclamando desde el inicio de la acción colectiva.

Además de estas reuniones ministeriales, los países del Consenso de Cartagena celebrarán diversas iniciativas informales a nivel ministerial y varias reuniones técnicas. Encuentros y reuniones, que han permitido a estos países mantener contactos frecuentes a un alto nivel político y fortalecer sus planteamientos y propuestas básicas. "Tesis como la de la "corresponsabilidad" entre países deudores y acreedores, banca privada internacional y organismos financieros multilaterales en relación con la deuda externa y las soluciones que ésta requiere; así como la necesidad de un tratamiento global e integrado del problema de la deuda, que vincule el cumplimiento de las obligaciones financieras de los países con sus perspectivas de expansión comercial, y sobre todo, con

la reanudación del crecimiento de las economías de los países deudores, son postulados básicos sostenidos por el Consenso de Cartagena que tienen una validez insoslayable"⁹².

Aún reconociendo el saldo positivo que derivó del Consenso de Cartagena, habría que señalar los inconvenientes con que tropezó. Uno de ellos, ya apuntado en este análisis, fue el constituido por la dificultad para establecer un diálogo político con los principales países acreedores. Dificultad, que si bien venía precedida por una falta de precisión con lo que había de ser el contenido y los términos de ese diálogo, también topó con la débil disposición de los países industrializados a participar en discusiones que pudieran politizar en exceso el problema de la deuda. Otra limitación que puede atribuírsele al Consenso de Cartagena, según el análisis de Rodríguez Mendoza, sería la de no haber logrado presentar propuestas específicas que permitieran llevar a la práctica sus planteamientos generales y que, eventualmente, hubieran podido ser objeto de negociación en el marco del propuesto diálogo político.

Al margen de las actividades propias del Consenso de Cartagena, el debate sobre el endeudamiento externo se extendió a otros ámbitos y adquirió un alto grado de politización durante 1985. En este sentido, el acto

⁹² "Deuda externa, acción conjunta de América Latina y estrategias de negociación"; art. cit., p. 510.

más relevante habría de ser la reunión convocada por Fidel Castro en La Habana, a comienzos del mes de agosto de 1985, sobre Deuda Externa y Nuevo Orden Económico Internacional. Ocasión que aprovechó Castro para sostener que dicha deuda era imposible de pagar y que debía ser absorbida por los Estados acreedores. Tendríamos que hacer mención también a la reunión sobre deuda externa que celebró el Parlamento Latinoamericano en Montevideo, a mediados de octubre de 1985, en la que se puso de manifiesto la estrecha vinculación existente entre el logro de condiciones adecuadas para el pago de la deuda y la preservación de la paz social y la estabilidad democrática en los países de la región.

Ciertamente, ha existido un esfuerzo regional en aras de mejorar el conocimiento técnico sobre las complejas cuestiones vinculadas al manejo de la deuda externa, así como iniciativas que sirviesen de complemento a los esfuerzos negociadores que a nivel político adelantan los países latinoamericanos. Así que se lograran durante 1985 avances importantes en el plano de la concertación política y de la coordinación latinoamericana por la resolución de la crisis, pero no en el de las soluciones integrales. La tarea, escribe Rodríguez Mendoza, más urgente en este campo es ahora la de detener el flujo neto de recursos que transfiere la región al exterior y diseñar fórmulas que permitan a los países latinoamericanos incrementar su acceso al ahorro externo, público y privado. De lo

contrario, el proceso de ajuste mantendrá su carácter recesivo y las perspectivas de recuperación y desarrollo serán más precarias⁹³.

En este contexto, algunas propuestas recientes, como las formuladas por el Secretario del Tesoro de Estados Unidos, James Baker, en la Asamblea Conjunta del FMI y el BM en Seúl, durante el mes de octubre de 1985 deberían ser analizadas y respondidas colectivamente por los países latinoamericanos, entendiendo las formulaciones de Baker como una puerta abierta a la negociación entre países deudores y acreedores. Si bien, el impacto económico de las propuestas del Secretario del Tesoro norteamericano parece bastante limitado desde el momento que la cantidad de recursos financieros involucrados está muy por debajo de las necesidades de los países deudores y, especialmente, latinoamericanos para garantizar una recuperación sostenida de sus economías.

⁹³ "Deuda externa, acción conjunta de América Latina y estrategia de negociación"; art. cit., p. 512.

4.1.1.1.- El Plan Baker.

Este plan de tres puntos presentado por el máximo responsable del Tesoro norteamericano, James Baker, encierra más enigmas que soluciones. Como señalara Rodríguez Mendoza, "no hay ninguna explicación en este plan de cómo serán llevadas a cabo las acciones previstas. No se señala cuáles países serán beneficiados. No se precisa la forma en que la banca privada será estimulada a incrementar sus préstamos a los países en desarrollo, ni se otorga a los organismos financieros multilaterales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los instrumentos para desempeñar el papel importante que parece ahora asignárseles"⁹⁴.

El primer punto del Plan Baker, lejos de tener alguna relevancia o significación para los países deudores se limita a una proyección de las ideas que inspiran la política doméstica de la administración Reagan y los postulados sostenidos por Estados Unidos desde que se inició la crisis de la deuda. Los países deudores, según Baker, deben a) continuar su proceso de ajuste y b) promover su crecimiento económico mediante reformas impositivas, liberalización comercial, apertura a la inversión extranjera, reducción del gasto público y de la injerencia

⁹⁴ "Deuda externa, acción conjunta de América Latina y estrategias de negociación"; art. cit., p. 512.

gubernamental en la economía, eliminación de subsidios.

Desde 1982, América Latina logró transformar su tradicional déficit comercial en excedentes sin precedentes. El déficit en cuenta corriente se ha reducido al mínimo. Las importaciones han experimentado una caída que pocos se hubiesen atrevido a predecir hace algunos años y su nivel actual es un tercio inferior al de 1981. El gasto público ha disminuído en casi todos los países y se ha restringido el consumo. El resultado, apunta Rodríguez Mendoza, ha sido una violenta contracción de la actividad económica y un período recesivo sin igual en la historia económica de América Latina. Hasta qué punto, entonces, se les puede decir a los países deudores que intensifiquen su proceso de ajuste y hasta qué punto es válido el recetario propuesto por el Secretario del Tesoro, se pregunta Rodríguez Mendoza⁹⁵.

El segundo punto del Plan propone un papel más activo para instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En opinión de Baker, estos organismos podrían incrementar en un 50 % sus actividades de financiamiento en los principales países deudores durante los próximos tres años. El Secretario del Tesoro espera también que el FMI continúe jugando un "papel central" en la definición de las políticas de ajuste de los países

⁹⁵ "Deuda externa, acción conjunta de América Latina y estrategias de negociación"; art. cit., p. 513.

deudores. Entre el FMI y el BM se establecería, además, una relación de complementariedad según la cual los proyectos y programas financiados por el Banco beneficiarían sólo a aquellos países que pusiesen en práctica las medidas de política sugeridas por el Fondo.

El problema es, incide Rodríguez Mendoza, que al Banco Mundial no se le asignan los recursos necesarios para desempeñar sus nuevas funciones. El aumento de capital del Banco, propuesto por la Administración de esa entidad, y apoyado tanto por países desarrollados como en desarrollo, fue negado por Estados Unidos. El mismo Secretario Baker se encargó de decir que su país no consideraba justificado dicho aumento, aunque estaría dispuesto a reconsiderar su posición en caso de que cambiaran las circunstancias actuales⁹⁶.

Se observa, entonces, una gran dicotomía entre la propuesta de Baker de reactivar el papel del Banco Mundial y su oposición a otorgarle los recursos necesarios para esa efectiva reactivación.

Otro aspecto cuestionable de este segundo punto del Plan Baker es la pretendida complementariedad entre el FMI y el BM. No sería de extrañar, piensa Rodríguez Mendoza, que el énfasis que el Secretario Baker pone ahora en el Banco Mundial se deba precisamente a la pérdida de influencia del FMI que resultaría del

⁹⁶ "Deuda externa, acción conjunta de América Latina y estrategias de negociación"; art. cit., p. 514.

cuestionamiento de este organismo por parte de los países latinoamericanos y de la terminación de los programas del Fondo en la región. Esto explicaría asimismo el apoyo que recibe, en la propuesta norteamericana, el programa de préstamos para ajuste estructural del Banco Mundial⁹⁷.

El tercer punto del plan norteamericano se traduce en un llamamiento a la banca privada internacional para que incremente sus préstamos a los países deudores. Según James Baker, los bancos deberían prestar al grupo de los principales países deudores nuevos recursos en torno a los 20.000 millones de dólares en los próximos tres años. En términos cuantitativos, señala Miguel Rodríguez Mendoza, el monto de préstamos propuestos para los próximos tres años equivale a un incremento anual del 2'5 % sobre los préstamos totales de la banca privada internacional. Esto es, mucho menos que lo postulado por el FMI, que en un informe de abril de 1985 señalaba que los préstamos bancarios a los países deudores deberían crecer a una tasa anual de entre el 6 y el 7 % para permitir a estos países un mínimo de crecimiento económico⁹⁸.

Este último punto de la propuesta Baker induce a otras dudas. No está del todo claro cómo se impulsará a los bancos a incrementar sus préstamos a los países

⁹⁷ "Deuda externa, acción conjunta de América Latina y estrategias de negociación"; art. cit., pp. 514-515.

⁹⁸ Ib.; art. cit., p. 515.

deudores si tenemos en cuenta que en el período 1981-1984 estos préstamos han desaparecido prácticamente. Por otra parte, en algunos países -es el caso estadounidense- las reglamentaciones bancarias impiden una expansión de los créditos a los países endeudados.

En definitiva, las apuestas económicas del Plan Baker para América Latina no parecen tener relevancia y/o significación entre estos países deudores. O como señala Rodríguez Mendoza, "la dicotomía entre los enormes recursos financieros que América Latina debe destinar al pago de su deuda y los que recibe de fuentes privadas y oficiales no se resuelve con la aplicación del Plan Baker"⁹⁹.

No obstante, las propuestas norteamericanas apuntan en una dirección adecuada en la medida en que parecen asignar responsabilidades específicas tanto a los países deudores como a los acreedores, a la banca privada internacional y a los organismos financieros multilaterales.

Lograr un equilibrio justo y equitativo de las tareas que cada una de estas partes debe llevar a cabo es lo que aún resta por definir, desde el Plan Baker y desde la acción conjunta en el marco de un diálogo entre países deudores y países acreedores.

⁹⁹ "Deuda externa, acción conjunta de América Latina y estrategias de negociación"; art. cit., p. 517.

4.1.2.- El endeudamiento externo durante 1986.

A pesar de que en algunos países como Venezuela, Haití, Paraguay, República Dominicana, etc, se constatan aumentos de cierta significación del volumen global del endeudamiento, la tendencia durante 1986 se sitúa en la trayectoria de desaceleración de la deuda total que se configuró con nitidez en 1985. La explicación de este fenómeno se vincularía muy estrechamente al movimiento de repliegue de la gran banca internacional respecto del mundo en desarrollo y de América Latina, en particular.

"En la medida en que, por su lado, los pagos por concepto de utilidades e intereses alcanzaron nuevamente a más de 30.000 millones de dólares, América Latina debió enfrentar por quinto año consecutivo una transferencia neta de recursos negativos, la cual para los años comprendidos entre 1982-1986 asciende a los 132.000 millones de dólares"¹⁰⁰.

Con todo, las estadísticas correspondientes a 1986 mostrarán un aumento del ingreso neto de capitales y una cierta disminución de los desembolsos por concepto de utilidades e intereses, lo que redundaría en una caída de la transferencia de recursos al exterior. Sin embargo, considera Carlos Ominami, el hecho de que las

¹⁰⁰ Carlos Ominami, "Deuda externa: a la espera de nuevas definiciones" en el Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1986; op. cit., pp. 479-492.

exportaciones regionales hayan sufrido igualmente un deterioro (del orden del 13 %), hizo que la parte de las exportaciones que debía ser consagrada al pago de utilidades e intereses se mantuviera estable (en torno al 32 %) y que la transferencia de recursos al exterior continuara representando una proporción significativa (23'2 %) de las exportaciones¹⁰¹.

De esta forma, para los países de la región latinoamericana, el problema del endeudamiento externo mantendría toda su gravedad. Si para América Latina "la aritmética de la deuda" (en palabras de Ominami) mantiene su sesgo claramente negativo, no ocurrirá lo mismo desde la perspectiva de la gran banca internacional. Toda vez que para ésta, el problema de la deuda latinoamericana ha venido perdiendo significación a tenor de la disminución progresiva de su grado de implicación en la región. En general, apunta Carlos Ominami, la gran banca muestra una preferencia creciente por operaciones en bonos y valores que corresponden mayoritariamente a empréstitos de países desarrollados¹⁰².

De hecho, habían sido los países deudores los que habrían de soportar todo el peso de la crisis financiera. En lo esencial, la banca acreedora había salido relativamente indemne cuando no beneficiada, así

¹⁰¹ "Deuda externa: a la espera de nuevas definiciones"; art. cit., p.481.

¹⁰² Ib; p. 482.

se detallaba en un estudio preparado por un equipo asesor del Congreso norteamericano, que apuntaba una evolución ampliamente positiva de los bancos de ese país con las solas excepciones del Bank of America (que registró pérdidas en 1985) y del Continental Illinois (que sufrió una fuerte depreciación del valor de sus acciones)¹⁰³.

Esta situación explicaría la radicalización en los planteamientos de los países deudores así como sus críticas respecto a la actual gestión de la deuda externa latinoamericana. Críticas que parecieron remitir a finales de 1985, ante el anuncio en Seúl (mes de octubre) del Plan Baker.

Sin embargo, los modestos logros del Plan iban a calentar el ambiente y ahora no sólo las voces contrarias provendrían de los países deudores. Buena parte de los organismos internacionales comenzaron a emitir juicios críticos sobre el manejo que considerarían inadecuado del endeudamiento. Así, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) llamó a los países desarrollados a aportar nuevos capitales y a aumentar sus importaciones desde América Latina. En este mismo sentido, el director de la FAO, Edouard Saouma, subrayó que la deuda externa latinoamericana representaba un grado demasiado pesado para los países

¹⁰³ Sobre los beneficios que habría reportado la deuda externa a la banca norteamericana ver "Deuda externa: a la espera de nuevas definiciones" en el Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1986; op. cit., p. 483.

de la región. Otro tanto hicieron el Comité de Planificación para el Desarrollo de las Naciones Unidas y el propio Secretario General de este organismo, Javier Pérez de Cuéllar.

Las posturas críticas también se han ido afianzando en organismos internacionales especializados. Por ejemplo, en el Banco Internacional de Pagos (BPI), que insistía, en su 56º Informe Anual, en el carácter sistemático de la crisis de la deuda externa y criticaba alguna de las medidas impuestas por el FMI.

El informe 1986 del Banco Mundial dado a conocer a finales del mes de septiembre, en Washington, recogería muchas de las críticas que se habían venido formulando a las políticas de ajuste ortodoxo. En él, escribe Carlos Ominami, se reconoce la falta de capitales externos y de recursos disponibles para elevar la inversión y por ende, reactivar el crecimiento. Punto importante, los expertos del organismo reconocen explícitamente el círculo vicioso al que siguen enfrentados los países de la región: la capacidad crediticia mejorará solamente en la medida en que los países crezcan pero sin financiamiento externo suficiente, el crecimiento de la región es imposible¹⁰⁴.

Estas y otras tomas de posición habrán de ir

¹⁰⁴ "Deuda externa: a la espera de nuevas definiciones"; art. cit., p. 484.

diseñando un entorno más favorable para las reivindicaciones latinoamericanas.

Aunque el Plan Baker consiguiera en un primer momento silenciar las voces más radicales, su acogida en la región dista mucho de ser entusiasta. A los pocos días de su anuncio, en Seúl, los países latinoamericanos reunidos en el Consenso de Cartagena (16 y 17 de diciembre de 1985) manifestarán que si bien la propuesta de Baker resultaba interesante era del todo insuficiente. Asimismo, el Parlamento Latinoamericano instaba a los parlamentos nacionales a obtener alguna modificación fundamental de las condiciones de pago de la deuda. Reconocía que la deuda era un problema eminentemente político y que de la forma en que se solucionara dependería el futuro de América Latina.

A los diversos pronunciamientos efectuados por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) se agregarían las resoluciones de la Conferencia Ministerial en la que participan todos los países miembros. En este foro volverá a señalarse que la deuda no podrá pagarse en las actuales condiciones y que debería primar la situación de las economías y las necesidades de la región sobre los criterios de los acreedores a la hora de determinar las condiciones concretas de pago de la deuda.

Al margen de los pronunciamientos que las autoridades de la región fueron canalizando a través

de los organismos internacionales, hubo también posicionamientos estrictamente nacionales. Así, el gobierno peruano de Alan García, a la política ya establecida de limitar los pagos por concepto de la deuda pública a un tope máximo de 10 % de las exportaciones sumó, a principios de agosto de 1986, la prohibición a la empresa privada del pago, durante los próximos dos años, a sus acreedores extranjeros de cualquier deuda de mediano y largo plazo.

Una de las novedades más importantes del año 1986, fue sin duda la radicalización de la postura brasileña. Aunque las autoridades, habían rechazado formalmente la idea de adoptar "decisiones unilaterales", el Ministro Funaro planteó la necesidad de complementar el Plan Cruzado con un tratamiento especial del sector externo, en particular a lo relativo a la transferencia de recursos por el servicio y pago de intereses de la deuda externa. Brasil buscará establecer una transferencia límite del 2'5 % del PNB, porcentaje muy inferior al 4'6 % (equivalente a 11.000 millones de dólares) que debió consagrar durante 1986 para hacer frente a sus compromisos externos. Para lograr este objetivo, recoge Carlos Ominami, las autoridades brasileñas cuentan con la mantención de una elevada tasa de crecimiento (alrededor del 7 %), menores pagos de intereses y la extensión de los pagos durante

periodos más prolongados¹⁰⁵.

Las características del acuerdo suscrito entre México y el FMI en julio de 1986, constituirán otro hecho novedoso. En primer lugar, porque se hace referencia a la consideración de la evolución del precio del petróleo en el plan de pagos acordado, aceptándose una reivindicación sustentada, desde hacía tiempo, por los países de la región. Y en segundo lugar, por lo que se refiere al déficit fiscal, se impone una resolución moderada del 13 al 10 % del PNB y un financiamiento asegurado por un aumento de los ingresos y no como ocurría tradicionalmente, mediante una comprensión del gasto.

Un proceso del mismo tipo, señala Ominami, habría venido igualmente conformándose en algunos de los países más pequeños de la región. El gobierno de Costa Rica suspendió el pago del servicio de la deuda externa el 30 de junio de 1986 para iniciar un proceso de renegociación [...]. Si bien Costa Rica no se propone desconocer la deuda externa, asume sin embargo que está imposibilitada económicamente para hacer frente a estos compromisos en los términos en que ellos han sido pactados¹⁰⁶.

Voces disidentes también se alzaron en los centros políticos estadounidenses. A este respecto,

¹⁰⁵ "Deuda externa: a la espera de nuevas definiciones"; art. cit., p. 486.

¹⁰⁶ Ib; art. cit., p. 487.

destacaremos las críticas que vendría a efectuar el senador norteamericano William Bradley, quien sostendría que el Plan Baker "sólo demora el momento en que los bancos deberán reconocer sus malos negocios y los países endeudados dejen de aumentar sus obligaciones con soluciones pasajeras"¹⁰⁷.

"En la lógica del análisis de W. Bradley, el problema de la deuda se convierte en un asunto doméstico cuyo tratamiento específico opone a los banqueros por un lado y a los productores, en especial agrícolas, por el otro. Se produce así una convergencia objetiva de intereses entre estos últimos y América Latina, tanto en razón de que la caída de las importaciones de la región los afecta directamente en términos de menor demanda, como de manera indirecta, debido a que el intento de América Latina de aumentar las exportaciones conduce a una saturación de los mercados internacionales que termina provocando una caída generalizada de los precios"¹⁰⁸.

Para poner freno a esta situación, el senador Bradley propondrá una reducción, durante tres años, de un 3 % de los intereses y de un 9 % en el monto de lo adeudado por quince países latinoamericanos. Esto implicaría, para los beneficiados, un alivio de unos 57.000 millones de dólares frente a los 20.000 millones

¹⁰⁷ "Deuda externa: a la espera de nuevas definiciones"; art. cit., p. 487.

¹⁰⁸ Ib.; pp. 487-488.

de dólares que estos países recibirían de cumplirse el Plan Baker.

En cualquier caso, parece más real que se sigan manteniendo políticas de crecimiento sostenido por cuanto que los bancos limitarán sus actividades a la concesión de los llamados "préstamos voluntarios", cuyo objetivo habría de ser mantener a flote las economías de los países deudores a fin de garantizar que estos continúen cumpliendo con sus obligaciones externas. Así que el futuro de la región no se presente, a finales de estos años, muy prometedor. A lo más, indica Carlos Ominami, los países de la región podrán aspirar a un crecimiento mediocre que no permitirá aliviar la situación de las grandes mayorías. Que esto sea así, a pesar de la magnitud de los sacrificios realizados, debiera llevar a los gobernantes a modificar el curso actual de los acontecimientos¹⁰⁹.

¹⁰⁹ "Deuda externa: a la espera de nuevas definiciones"; art. cit., p. 492.

4.1.3.- El endeudamiento externo durante 1987.

Las limitaciones de la estrategia tradicional, del enfoque caso por caso, seguido hasta ahora para el tratamiento de la deuda externa de Latinoamérica parecen, ya en 1987, más que evidentes. Si esta estrategia ha fracasado se haría necesario adoptar un nuevo enfoque, una estrategia alternativa que conduzca a una solución integral y equitativa, de manera que la carga del ajuste no recaiga solamente sobre los países deudores, como ha sido el caso hasta el presente, en palabras de Miguel Rodríguez Mendoza¹¹⁰.

A finales de 1986, en una reunión celebrada en Río de Janeiro, los ocho presidentes integrantes del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo se habían constituido en organismo permanente de coordinación y consulta.

La experiencia derivada del plan de acción conjunta para la resolución de la crisis centroamericana indujo a estos ocho países (Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela) a la creación de un "frente unido", capaz de abordar y aportar soluciones a otros temas urgentes en el plano financiero, comercial y político, entre los cuales sobresalía el tema de la deuda externa latinoamericana que venía azotando duramente a toda la región desde finales de los años setenta. Nace de este

¹¹⁰ "Deuda externa: ¿una crisis sin fin?"; art. cit., p. 345.

modo el Grupo de los Ocho, que pronto manifestará un carácter propio, independiente del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo.

La mayoría de los integrantes del Grupo de los Ocho "enfrenta demandas insatisfechas en los sectores populares; un poder todavía desmesurado de los militares en relación a la sociedad civil; requerimientos de modernización de las economías nacionales; una voluminosa deuda externa; y un contexto internacional cambiante caracterizado por una crisis financiera, proteccionismo en los países desarrollados y profundas transformaciones tecnológicas en el proceso productivo"¹¹¹.

Bajo este contexto, los ocho países latinoamericanos habrían de considerar a) la inviabilidad de las opciones unilaterales y b) la búsqueda de una concertación regional flexible como primera medida que ataje la crisis de la deuda. Consideraciones, que tendrán un tratamiento extenso en una primera reunión celebrada en Bariloche (Argentina), del 14 al 16 de abril de 1987, entre los cancilleres de estos ocho países. Posteriormente, entre el 9 y el 11 de agosto, los ocho cancilleres volvieron a reunirse en Campos de Jordao (Brasil), acordando convocar la primera reunión cumbre de los ocho presidentes latinoamericanos.

¹¹¹ "El panorama internacional de América Latina y El Caribe: un balance de esperanzas"; art. cit., p. 11.

En octubre, los ocho cancilleres acudirán a Punta del Este (Uruguay), con la idea de preparar la cumbre presidencial fijada para los días 27 y 28 de noviembre en Acapulco (México). Se acordó que este encuentro cumbre de presidentes fuera un mecanismo de consulta permanente, con carácter anual.

En Acapulco, los presidentes Raúl Alfonsín (Argentina), José Sarney (Brasil), Virgilio Barco (Colombia), Miguel de La Madrid (México), Eric Arturo del Valle (Panamá), Alán García (Perú), Julio María Sanguinetti (Uruguay) y Jaime Lusinchi (Venezuela) firmaran el "Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia".

El "Compromiso de Acapulco" incide en dos interrogantes, claves en la formulación del debate internacional sobre comunicación y desarrollo planteado por los países subdesarrollados en el seno de la UNESCO -al que ya hemos venido haciendo referencia-. A saber, ¿cómo superar el retroceso económico? y ¿cómo proteger el patrimonio cultural?.

"La promesa de ayuda económica a los ahora llamados países en vías de desarrollo sigue marcada por un horizonte de dominio cultural, que tiene su traducción utópica en la manipulación de los bienes de información y de comunicación. La información como desarrollo -redes y programas- contribuiría al bienestar de los pueblos. Iberoamérica continúa debaténdose entre la deuda externa y la libertad de

información. Sin ésta no se soluciona aquélla y sus posibles formulaciones de dominio"¹¹². Tesis inicial que los profesores Sánchez-Bravo, Quirós y Agudiez desarrollamos, en su día, en las páginas de opinión de Diario 16, desde la perspectiva intergubernamental que define a la UNESCO y que, creemos, encuentra su traducción regional en este contexto del "Compromiso de Acapulco", donde retroceso económico vendría significado por los "desafíos" a) recuperación de la capacidad de nuestras sociedades para generar un desarrollo sostenido y autónomo; b) establecimiento de un sistema comercial internacional, justo, abierto y libre de proteccionismos y c) participación más efectiva de nuestros países en la economía internacional. Todo ello como solución al problema de la deuda externa. Patrimonio cultural, que, en términos del "Compromiso de Acapulco", queda definido por los desafíos d) desarrollo autónomo y acelerado de la ciencia y la tecnología y e) reafirmación de la identidad cultural de la región y el intercambio de experiencias educativas. Todo ello como embrión para 1º) la preservación de la paz y la seguridad en la región y 2º) la consolidación de la democracia y del respeto a los derechos humanos.

Si bien el "Compromiso de Acapulco" no aporta nada diferente a lo tantas veces repetido sobre la solución

¹¹² Diario, 16. 16 de agosto de 1990, p. 2, 1ª c.

al problema de la deuda, vino sin embargo a hacer énfasis en el interés real de avanzar de modo efectivo, sin demagogias ni respuestas a largo plazo, en las negociaciones con los países desarrollados. Pues de modo contrario, señalaba el artículo 43 del Compromiso: "algunos países, a la luz de su circunstancia propia, podrán verse obligados a tomar medidas unilaterales para limitar el servicio de su deuda en forma congruente con sus necesidades de desarrollo. En este sentido, expresamos nuestra solidaridad con los países que, en ejercicio de su soberanía, toman medidas para limitar el servicio de su deuda a su capacidad de pago".

El atraso estructural, dirá Rodríguez Mendoza, la pobreza crítica, las condiciones precarias de salud, vivienda y educación en que vive una mayoría de latinoamericanos no pueden esperar más. Es allí donde deben focalizarse la atención y las preocupaciones de América Latina. (...) El desafío que enfrenta la región es el de transformar esta crisis, con todos los peligros y desequilibrios que ella implica, en una oportunidad para la integración, la acción conjunta y el progreso de una América Latina que se ha comprometido a promover el bienestar de sus pueblos en condiciones de paz, libertad y justicia¹¹³.

¹¹³ "Deuda externa: ¿una crisis sin fin?"; art. cit., p.351.

4.1.4.- El endeudamiento externo durante 1988.

Durante los meses de marzo y septiembre de 1988 se desarrollaron la 29ª Asamblea Anual de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la 43ª Asamblea Anual del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), respectivamente. A priori, ambos foros bien podían acordar soluciones a corto plazo sobre el problema del endeudamiento latinoamericano y escalear el futuro más inmediato de la región, próxima la década de los noventa. Sin embargo, no fue así.

Aunque la Asamblea del BID, que convocó a 2.000 banqueros y hombres de finanzas de todo el mundo, se marcó como prioridad inicial el reponer el capital del BID para apoyar proyectos crediticios de la institución con países latinoamericanos, la intransigencia sumida por la representación norteamericana procuró que ese objetivo no fuera alcanzado "tras la conclusión de las liberaciones de su corporación financiera sin ningún acuerdo, en un ambiente de pesadumbre y frustración como consecuencia de la confrontación entre Estados Unidos y los países latinoamericanos"¹¹⁴.

La 43ª Asamblea del FMI y del BM, si bien comenzó con un llamamiento de los responsables de ambas instituciones para propiciar el crecimiento y

¹¹⁴ El País, 25 de marzo de 1988, p. 48.

desarrollo económico como única alternativa para resolver los problemas del endeudamiento del Tercer Mundo, estuvo a punto de convertirse en un foro de demagogias. Fue la intervención de México, que lo hizo ante la Asamblea en nombre de todos los países del área latinoamericana, la que recuperó el sentido de la citada reunión. México presentó un "pacto internacional para el desarrollo" que, a lo largo de diez puntos, trataba de establecer un programa coherente para la resolución del endeudamiento a medio plazo. El plan proponía "programas de ajuste en los países altamente endeudados" que incorporasen de manera explícita, una estrategia de crecimiento. Al FMI y al BM se les requería que "canalizasen un volumen suficiente de recursos que cuando menos compensaran los pagos por capital e intereses" con inclusión de mecanismos automáticos de reciclaje de duración limitada. El Club de París debía aceptar "reestructuraciones multianuales de capital e intereses sin elevar su coste ni suspender la cobertura del crédito a la exportación". La banca comercial debía "garantizar nuevos recursos, ya fuera mediante capitalizaciones automáticas o con nuevos créditos". Voluntariamente los países acreedores deberían aceptar "condonaciones parciales de deuda". Los organismos nacionales deberían dar garantías de "financiación adicional para la recompra a descuento de la deuda". Por último, debía llegarse a un acuerdo

para "reducir el proteccionismo"¹¹⁵.

Los intentos de diversos países europeos e incluso de Japón por perdonar parte de la deuda extena latinoamericana volvieron a ser desestimados ante la negativa de los Estados Unidos. Si algo quedó claro tras esta 43ª Asamblea del FMI y del BM fue, precisamente, que eran los bancos norteamericanos los primeros acreedores de las naciones en vías de desarrollo y, que la Administración de los Estados Unidos no deseaba poner en peligro su sistema financiero a costa de gestos solidarios.

Del 27 al 29 de octubre tendrá lugar en Punta del Este (Uruguay), la Segunda Cumbre del Grupo de los Ocho, conformado, tras la exclusión de Panamá, por Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Siete países que contabilizaban el 84 % de la deuda externa latinoamericana (364.314 millones de dólares, según el Banco Mundial) y que aglutinaban con sus 329 millones de habitantes, el 82 % de la población de América Latina.

La "Declaración de Uruguay", resultado de dicha Cumbre, incidía en la necesidad de un renovado diálogo con las naciones industrializadas, en la búsqueda de un sistema de relaciones internacionales más equitativo. Las perspectivas que anunciaban los mandatarios reunidos en Punta del Este, calificadas de

¹¹⁵ El País, 28 de septiembre de 1988, p. 57, 3ª y 4ª cs.

pesimistas, no eran más que el fiel reflejo de sus indicadores microeconómicos, insuficientes para afrontar el pago de la deuda e intentar mejorar el nivel de vida de los habitantes de estos países. "Haciendo un ejercicio matemático se podría decir que para afrontar esa deuda de 1.053 dólares per cápita, los trescientos millones largos de habitantes de esa zona tendrían que dedicar el 60 % de su renta de un año -una renta de país arruinado, de 1.800 dólares de media-, para saldar sus cuentas con bancos y Estados de todo el mundo"¹¹⁶.

El balance que cierra 1988, de acuerdo con los datos estadísticos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), indica que un 45 % de los ciudadanos latinoamericanos (más de 180 millones de personas) padecen una situación real de pobreza.

¹¹⁶ El País, 30 de octubre de 1989. Suplemento "Negocios", p. 8, 2ª c.

4.1.5.- El endeudamiento externo durante 1989.

Cuando el 28 de enero de 1989, el Presidente Electo de Venezuela Carlos Andrés Pérez, afirmó (en el transcurso del World Economic Forum que se celebraba en Davos, Suiza) que "lejos de haberse resuelto el problema de la deuda, su magnitud creciente y las fórmulas aplicadas para atenuarlo sólo han servido para transformarlo en el más formidable obstáculo al desarrollo económico de los países de América Latina y Africa"¹¹⁷, seguramente no imaginaba cómo iba a traducirse este "obstáculo al desarrollo económico" en su propio país, apenas un mes después, y con qué costes.

Aquel 28 de enero, Carlos Andrés Pérez propuso, en el Palacio de Congresos de Davos, la creación de una agencia multilateral, con participación del FMI y del BM, que se hiciera cargo, mediante la compra en el mercado secundario, de toda la deuda externa de los países en vías de desarrollo. Esta agencia compraría la deuda de los bancos comerciales con un descuento del 50 % y pagaría mediante bonos sin riesgo a largo plazo.

El Director General del FMI, el francés Michel Candesus, si bien se demostró favorable a un cambio de estrategia en el tratamiento del problema del

¹¹⁷ El País, 29 de enero de 1989, p. 48, 1ª c. .

endeudamiento de los países en vías de desarrollo, optó por no hacer declaraciones sobre la propuesta de Carlos Andrés Pérez hasta no haber oído las opiniones de sus colegas del Fondo.

El primero de marzo de 1989, Ludmila Vinogradoff narra en crónica para el diario El País desde Caracas que "veinte días después de haber asumido el poder, el presidente venezolano, Carlos Andrés Pérez, ordenó la suspensión de las garantías constitucionales y el toque de queda, cuyo horario fue establecido de seis de la mañana a seis de la tarde por las Fuerzas Armadas para controlar la violencia desatada por las medidas económicas, que ocasionaron en la jornada de ayer decenas de muertos tras 48 horas de vandalismo y pillaje. Los heridos se cuentan por centenares, así como los comercios saqueados. Con la supresión de las garantías se suprime indefinidamente la libertad de expresión, el derecho de reunión y la libre circulación durante el toque de queda"¹¹⁸.

El presidente de Venezuela reconocía ese primero de marzo que las medidas de ajuste anunciadas -traducción real al "obstáculo al desarrollo" que supone la deuda extena- si bien eran duras y difíciles eran necesarias para cambiar el rumbo de la economía. Asimismo señaló que, aunque él siempre había sido, es y será adversario del FMI "es la única opción que tiene

¹¹⁸ El País, 1 de marzo de 1989. Portada.

un país con las reservas internacionales agotadas, como Venezuela, para acceder al crédito externo".

El día 3 de marzo, Carlos Andrés Pérez anunciaba que su gobierno decidía suspender "por un tiempo determinado" el pago de la deuda externa, que ascendía en ese momento a 32.000 millones de dólares. El presidente venezolano declaraba también que la revuelta popular, que en poco menos de 48 horas se había cobrado 300 vidas (según fuentes gubernamentales) y cerca de 1.000 (según fuentes periodísticas), había sido "una explosión social espontánea, consecuencia de una gravísima crisis económica que tiene un nombre que se escribe con mayúsculas: Deuda Externa, un factor desestabilizador para las democracias de América Latina"¹¹⁹.

Los sucesos acaecidos en Venezuela pronto alertaron al gobierno mexicano de Carlos Salinas de Gortari, quien afirmó que estaría dispuesto a suspender el pago de la deuda externa antes de consentir que se produjeran acontecimientos similares. "México debería pagar, durante 1989, 14.000 millones de dólares por el servicio de su deuda, que supera los 105.000 millones de dólares. Esa cantidad es muy superior al total de las reservas de divisas de este país, que no llega a los 10.000 millones de dólares"¹²⁰.

¹¹⁹ El País, 4 de marzo de 1989. Portada.

¹²⁰ Ib.; p. 2, 5ª c. .

En un momento de renegociación de la deuda, el gobierno de Salinas pretendía un acuerdo beneficioso con los organismos internacionales de crédito. Las autoridades bancarias estaban demandando el pago a México, que si bien no se negaba, exigía mejores condiciones de pago que las ofertadas. Exigencia harto comprensible si tenemos en cuenta que por cada dólar que baja el precio del barril de petróleo, México pierde alrededor de 500 millones de dólares y por cada punto que suben las tasas de interés de los bancos, México tiene que pagar aproximadamente 800 millones de dólares más por su deuda.

Tal vez los sucesos acaecidos en Venezuela y el temor de que acontecimientos similares se desencadenasen en México y Argentina, propiciaron que el responsable del Tesoro norteamericano, Nicholas Brady, relanzara un plan de acción contra la deuda.

El Plan Brady, presentado en el mes de junio de 1989, irrumpía ahora poniendo el énfasis en la reducción de la deuda y en la participación de las instituciones económicas internacionales. O dicho de otro modo, parecía como si quisiera marcar el comienzo de un giro en la estrategia para reducir el endeudamiento latinoamericano. Iniciativa, que por otra parte, el Grupo de los 24 (G-24), organismo que representa a los países endeudados ante el Fondo Monetario Internacional, respaldó.

El Secretario del Tesoro, Nicholas F. Brady,

defendió el día 5 de junio de 1989 su plan ante la Conferencia Monetaria Internacional celebrada en Madrid. Como signos de viabilidad del plan se señalaban cuatro hechos:

1º) El FMI y el BM han puesto en marcha los mecanismos y recursos necesarios para apoyar la negociación para reducir la deuda y el servicio de la deuda del mundo desarrollado y sus bancos acreedores.

2º) México, Filipinas y Costa Rica ya han recibido aprobación del consejo del FMI para sus programas económicos en los que se respalda la solicitud de reducción de deuda.

3º) Los acuerdos del Club de París con estos tres países para refinanciar una parte de su deuda e intereses.

4º) Un paquete de ayuda financiera de 4.500 millones de dólares aportados por Japón destinado a asistir esta estrategia frente a la deuda exterior mientras se negocian compromisos sobre esta base con México y Filipinas.

Sin embargo, también hubieron de alzarse voces discordantes en esta Conferencia Monetaria Internacional respecto al Plan Brady. Jeremy Morse, presidente del Lloyds Bank, cuestionará a Brady el por qué de que sólo la banca privada se viera (en ese Plan) abocada a la reducción de la deuda en lugar de involucrar también a organismos multilaterales como el FMI y el BM.

Las discrepancias allí vertidas dejaron entrever el recelo sobre la posibilidad de que este plan alentara a países sin excesivo agobio financiero a suspender el pago de la deuda para solicitar reducciones.

Sí la mitad de la banca allí reunida se mantuvo escéptica sobre el alcance de la oferta Brady, la otra mitad afirmó que dicho plan estaba políticamente condicionado por las necesidades estadounidenses. Y en algún caso, citemos al presidente del Commerzbank de la RFA, Walter Slipp, la oposición al Plan Brady era rotunda. En cualquier caso, las opiniones que sobre el Plan se dejaron oír durante todo ese mes de junio de 1989 fueron de muy diverso tono. Por supuesto que unas se alinearon con las exigencias de los países acreedores, pero otras, sin embargo, como la del entonces Director General de Planeación Hacienda del Gobierno de México, Luis Téllez, lo hicieron en torno a las necesidades de los países deudores. Luis Téllez, apuntará decididamente por el Plan Brady pues, entenderá, representa "una solución sensata al problema de la deuda de los países en vías de desarrollo, ya que reconoce la necesidad de eliminar el sobrepeso de la deuda como una condición necesaria para la normalización de las relaciones económicas entre las naciones deudoras y las acreedoras"¹²¹.

¹²¹ "La deuda: los puntos sobre las íes"; art. cit., p. 70, 5^a c. .

A finales de 1989, el "viejo sueño de asociar crecimiento económico con justicia social" (en términos del sociólogo francés, Alain Touraine) parecía quebrarse definitivamente, al menos refiriéndonos a América Latina. Allí, donde la desigualdad social seguía en aumento y con ella, el peligro de desestabilización política. Al menos dos hechos, acaecidos durante el mes de septiembre de ese año, apuntalaban este diagnóstico: el primero, la clausura de la Asamblea Anual del FMI y del BM el día 28, en Washington, sin haberse planteado siquiera el funcionamiento del Plan Brady sobre reducción de la deuda externa; el segundo hecho lo constituirá el informe elaborado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y El Caribe (CEPAL). Este informe, sostendrá que al concluir 1989 la renta por habitante en la mayoría de los países latinoamericanos habrá caído hasta un 10 % por debajo del nivel de 1980.

4.1.6.- Balance de la deuda externa latinoamericana frente a la década de los noventa.

Un complejo síndrome de desequilibrios estructurales con déficit fiscal, bajos niveles de inversión, estancamiento e inflación y estallidos de violencia como respuesta al coste social de los problemas serían el reflejo de la prolongada crisis económica latinoamericana.

"En 1989 aumentó el número de países con atrasos en el pago de la deuda externa, indica el informe de la CEPAL. Por primera vez durante la crisis, tres de los principales deudores -Argentina, Brasil y Venezuela- están simultáneamente atrasados en el servicio ante sus acreedores. Ello, pese a que la deuda externa latinoamericana se estableció en torno a 410.000 millones de dólares, tres veces más que las exportaciones anuales de todos los países de la región"¹²².

Sirva para concluir este balance sobre el endeudamiento latinoamericano durante la década de los ochenta, la reflexión de Francisco Martín Moreno, Cónsul General de México en Barcelona:

"Ha caído la década desperdiciada. La de la economía subterránea, la del Estado obeso, la de las tasas de inflación de cuatro y cinco dígitos, la del

¹²² El País, 29 de septiembre de 1989, p. 67, 5ª c. .

financiamiento del gasto público a través de la simple emisión de papel moneda, la del populismo presupuestario, la de la inaudita exportación de capitales, la de las venas abiertas por donde se desangró América Latina, la de la indolencia cívica y política que propició la impunidad de los gobernantes. La del endeudamiento suicida, la del estancamiento y la explosión demográfica y sus apocalípticas consecuencias, la de la irresponsabilidad. (...) Ha concluido la década desperdiciada, no así los problemas que nacieron o se incrementaron durante su trágico reinado. Ahora importa remediar los males, atacarles frontalmente, impedir su reincidencia, antes de que se desprendan a alfileres de donde prenden las esperanzas de cientos de millones de personas que ven en la frágil aparición de la democracia la feliz oportunidad de la recuperación y rescate. Ha terminado la década desperdiciada, comienza la década decisiva. (...) América Latina no puede seguir siendo un continente rico con gente pobre".

El endurecimiento, durante la década de los ochenta, de la crisis latinoamericana perduró a lo largo de todo el año 1990, situando a la región "entre la recesión y la inflación e, incluso, en algunos casos en una perversa combinación de ambos", como apuntaba el Panorama Económico de América Latina 1990, informe publicado por la Comisión Económica para América Latina

y El Caribe (CEPAL).

Los duros ajustes externos realizados por América Latina en los últimos años parece que no son suficientes para encarar con esperanzas este fin de milenio: el nivel de la vida de la región descenderá una vez más durante 1990. El informe de la CEPAL estimaba que "aunque los niveles de las tasas de inflación más elevadas han logrado ser contenidas, en otros casos se ha conseguido una relativa estabilidad en el incremento de los precios. Sin embargo, los ajustes fiscales están tomando proporciones sin precedentes y se han resentido la producción y el empleo. Así, los costes sociales acumulados de la inflación, los programas de estabilización, la transferencia negativa de recursos externos y los ajustes fiscales se sintetizan en una caída del 13 % en el consumo por habitante respecto a 1980, baja que no refleja en toda su amplitud el deterioro de las condiciones de vida de amplios grupos de la población"¹²³.

El Plan Brady tampoco satisfizo las expectativas de una acelerada reducción de la deuda de los países de América Latina y El Caribe. Aunque durante 1990, Costa Rica, México y Venezuela firmaron convenios con los bancos en el marco del plan, sólo el primero logró una rebaja significativa del monto nominal de su deuda,

¹²³ El País, 21 de octubre de 1990. Suplemento "Negocios", p. 18, 1ª c. .

por el equivalente al 19 % de sus obligaciones externas totales.

Otras iniciativas en torno al problema de la deuda externa, como la probada durante el mes de junio por los Gobiernos integrantes del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), parecen instar a buscar nuevos mecanismos que aminoren el peso de la deuda oficial, así como a plantear criterios para el manejo de la deuda intrarregional.

Los casos de Guyana y Honduras, que recibieron préstamos gubernamentales para financiar la eliminación de los saldos en mora con los organismos multilaterales, de manera que puedan reincorporarse a los programas crediticios regulares que estos ofrecen, son especialmente significativos por cuanto expresan nuevas fórmulas de asistencia a países con fuertes atrasos en el servicio de su deuda multilateral.

En este sentido, el informe de la CEPAL al que venimos aludiendo, destaca el anuncio realizado por el gobierno de los Estados Unidos sobre la denominada "Iniciativa para las Américas", que contempla "la reducción y reprogramación de la deuda de los países de América Latina y El Caribe con Washington. así como la posibilidad de pagarla parcialmente en moneda local"¹²⁴.

La "Iniciativa para las Américas" del 27 de junio

¹²⁴ El País, 21 de octubre de 1990. Suplemento "Negocios"; p. 19, 4ª c. .

de 1990, diseñada por el presidente Bush pretenderá remediar los males de la deuda, el déficit, la recesión y la inflación. Males que, sin duda, continuarán en alza a pesar de anteriores propuestas norteamericanas de contención a la crisis latinoamericana: los planes Baker (1985) y Brady (en curso durante 1990).

La Iniciativa, abarcaría las áreas del comercio, la inversión y la deuda externa, y contendría las siguientes propuestas: a) Acuerdos de libre comercio entre Estados Unidos y asociaciones regionales o países individuales, como el suscrito con Canadá o el que ha venido negociándose con México; b) un fondo de inversión, administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo, nutrido con un aporte anual de 100 millones de dólares de Estados Unidos y 200 millones de la CE y Japón, y c) una rebaja de 12.000 millones de dólares de la deuda externa que los países de América Latina y El Caribe tienen con el gobierno norteamericano.

"Trescientos millones de dólares anuales para inversión y una rebaja de 12.000 millones de la deuda son claramente una gota en el mar", opina el escritor y periodista argentino Carlos Gabetta, y añade: "América Latina exportó en 1989 la cifra récord de 110.000 millones de dólares, pero los intereses de la deuda absorbieron el 30 % del total, duplicando así los niveles de 1980. Las transferencias netas de la región, en 1988, superaron el beneficio global de las balanzas comerciales. En 1989, el PIB per cápita se situó en los

niveles de 1978 a causa de la caída de la inversión y de la generalización de las políticas recesivas de ajuste. La inflación regional promedio alcanzó ese año el 1.000 %¹²⁵.

En cuanto a la propuesta de libre comercio parece, cuando menos, sorprendente. El PIB de América Latina es 5'6 veces inferior al de Estados Unidos, y su PIB per cápita, 9'2 veces menor. El valor de las exportaciones norteamericanas es 3'6 veces superior al de las latinoamericanas, a lo que cabría añadir la supremacía norteamericana en el ámbito financiero y en la implantación transnacional de sus empresas. ¿Qué acuerdos puede delinear América Latina con respecto a Estados Unidos cuando la situación de inferioridad de la primera con respecto al segundo es tan extrema?.

Carlos Gabetta intuía tres objetivos tras el Plan Bush o "Iniciativa para las Américas". El primero, desarticular o diluir las iniciativas latinoamericanas de integración regional; el segundo, consolidar el fabuloso negocio de la capitalización (los bancos se están quedando con empresas comprando bonos de la deuda al 20 % y al 30 % de su valor, pero capitalizando el ciento por ciento) y el tercero, dejar bien claro ante sus competidores mundiales, en particular la CE y Japón, a quién pertenece este territorio¹²⁶.

¹²⁵ "Tócala otra vez Sam..."; art. cit., p. 8, 2ª y 3ª cs.

¹²⁶ Ib.,; p. 8, 5ª c. .

Del análisis de Gabetta se deduciría que esta iniciativa no es más que un "burdo intento", como él mismo señala, para mantener a Latinoamérica como reserva estratégica de mercado y materias primas. Aunque, cada analista trace sus perfiles argumentativos, y Gabetta creemos lo hace desde la huella de los fracasos, manifiestos según él, de otras iniciativas muy similares proyectadas por las administraciones norteamericanas sobre la región, ciertamente las relaciones Estados Unidos- América Latina estarían perfectamente marcadas por cuantas estrategias planificaron algunos de los presidentes norteamericanos más preocupados por la política exterior de la nación - aunque, en alguna ocasión, confundieran los términos política exterior y hegemonía exterior -.

Así, recordemos la "política del buen vecino" (Roosevelt), "... del punto cuarto" (Truman), "alianza para el progreso" (Kennedy), "derechos humanos" (Carter), "amenaza del comunismo" (Reagan). Etiquetas para sellar acciones e iniciativas de acercamiento entre la América del Norte y la América Latina. En cualquier caso, fallidas muchas veces pues solían surgir más como salvaguarda de los "propios intereses norteamericanos" que de la necesidad real por consolidar una cooperación beneficiosa y pacífica entre ambas regiones.

CAPITULO TERCERO

ESQUIPULAS II O "PROCEDIMIENTO PARA ESTABLECER LA
PAZ FIRME Y DURADERA EN CENTROAMERICA".III.1.- Negociaciones para establecer un Acuerdo de
Paz en Centroamérica.1.1.- Las negociaciones durante 1986.

A finales de 1986, las negociaciones de paz para Centroamérica permanecían en estado de letargo. A lo largo de todo ese año, tres habían sido las propuestas para iniciar el camino de la pacificación centroamericana. Pacificación, que ya era abiertamente impulsada por los Grupos de Contadora y de Apoyo, pues se entendía que la estabilidad de toda América Latina pasaba por solventar el conflicto de Centroamérica. Conseguir la paz de la zona constituía una garantía para las incipientes democracias del Cono Sur.

Así se manifestó en el Mensaje de Caraballeda para la Paz, la Seguridad y la Democracia en América Central, que reunió a los Ministros de Relaciones Exteriores de Contadora y del Grupo de Apoyo en Caraballeda, Venezuela, los días 11 y 12 de enero de 1986, y, que trató de dinamizar el curso de las negociaciones iniciadas por el Grupo de Contadora:

"El proceso negociador debe conducir cuanto antes a la firma del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, único medio de contar con un entendimiento político general que permita la convivencia respetuosa, pacífica y productiva entre todos los países de la región".

La voluntad de firmar el "Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica" quedó expresada en el transcurso de la reunión mantenida en Esquipulas, Guatemala, los días 24 y 25 de mayo de 1986. Los Presidentes de Costa Rica, Oscar Arias Sánchez; de El Salvador, José Napoleón Duarte; de Guatemala, Marco Vinicio Cerezo Arévalo; de Honduras, José Azcona Hoyo y de Nicaragua, Daniel Ortega Saavedra suscribían la Declaración de Esquipulas, cuyo punto cuarto establecía que "la paz en América Central sólo puede ser fruto de un auténtico proceso democrático pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto a los derechos humanos, la soberanía e integridad territorial de los estados y el derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su modelo económico, político y social, entendiéndose esta determinación como el producto de la voluntad libremente expresada por los pueblos".

Todo hacía pensar que el texto entregado por los plenipotenciarios del Grupo de Contadora a los gobiernos centroamericanos el 7 de junio de 1986 ("Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica") sería

aprobado por sus cinco presidentes, constituyendo, de hecho el principio del fin del conflicto. O, en otros términos: el impulso inicial para un común entendimiento. Sin embargo este último borrador no prosperó. Costa Rica y El Salvador creyeron evidenciar algunas omisiones en el texto. Así concluía este año de 1986, lejos de avanzar en la resolución del conflicto daba continuidad a la crisis centroamericana.

1.1.1.- Mensaje de Caraballeda para la Paz, la Seguridad y la Democracia en América Central.

Los Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo se reunirán en Caraballeda los días 11 y 12 de enero de 1986. Frente a las crecientes amenazas para la paz en Centroamérica y ante el riesgo de que pudiera producirse un vacío diplomático que agudizase las tensiones en la subregión, los allí reunidos manifestaron la urgencia de dar un renovado impulso al proceso de negociaciones promovido por el Grupo de Contadora. "El proceso negociador debe conducir cuanto antes a la firma del Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica, único medio de contar con un entendimiento político general que permita la convivencia respetuosa, pacífica y productiva entre todos los países de la región". Así se hacía constar el objetivo de esta reunión en el Mensaje Final de Caraballeda.

A efectos de garantizar el necesario clima de confianza, que asegure la voluntad política de las Partes para la firma del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica se consideró necesario:

- a) Definir las Bases Permanentes para la Paz en América Central.
- b) Precisar las acciones necesarias para afirmar el

cumplimiento de esas bases y fomentar la confianza recíproca.

c) Realizar inmediatamente las gestiones diplomáticas para obtener el apoyo explícito a las bases y acciones de todas las partes directa o indirectamente involucradas.

d) Ofrecer sus buenos oficios para otras gestiones necesarias.

e) Llevar a cabo las tareas pertinentes para acelerar la suscripción y la entrada en vigor del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica.

El primer borrador del Acuerdo de Paz de Contadora se había formalizado en septiembre de 1984. Aunque fue inmediatamente aceptado por Nicaragua, no así lo suscribieron Costa Rica, El Salvador y Honduras. Una nueva versión aparecía a finales de 1985. En esta ocasión, Nicaragua condicionó su firma al hecho de que Estados Unidos suscribiera o no, un protocolo especial comprometiéndose a zanjar su política de agresión contra el país. El borrador presentado el 7 de junio de 1986, el último, si bien era aceptado para su firma por Nicaragua, finalmente no fue suscrito ni por El Salvador ni por Costa Rica.

Las Bases Permanentes para la Paz en América Central se definían, en el Mensaje de Caraballeda del

11 y 12 de enero de 1986, en los siguientes términos:

1.- Solución Latinoamericana: la solución a los conflictos de la región debe inscribirse en el propio ámbito latinoamericano para que no se inserte en la dinámica este-oeste.

2.- Autodeterminación: la independencia de cada uno de los países de América Latina para elegir su propia forma de organización política y social, estableciendo en el plano interno el régimen de gobierno que el conjunto de su población libremente decida.

3.- No injerencia en los Asuntos Internos de otros Estados: ningún país puede influir directamente por medio de su acción o indirectamente a través de terceros en la situación política de los Estados latinoamericanos ni de manera alguna afectar a su soberanía.

4.- Integridad Territorial: reconocimiento de fronteras de acción para cada uno de los países dentro de los cuales goza de libre ejercicio de su soberanía y fuera de los cuales debe ajustar su conducta al cumplimiento estricto de las normas del Derecho Internacional.

5.- Democracia Pluralista: ejercicio de sufragio universal efectuado mediante elecciones libres y periódicas, supervisadas por organismos nacionales independientes; pluripartidismo de forma tal que se permita la representación legal y organizada de todo

pensamiento y acción política de la sociedad; gobierno de mayorías, asegurando las libertades y derechos básicos de todos los ciudadanos y respetando aquellos de las minorías políticas dentro del orden constitucional.

6.- No Presencia de Armamentos o Bases Militares: que hagan peligrar la paz y la seguridad de la región.

7.- No realización de Acciones Militares: de los países del área o con intereses en ella que impliquen una agresión para los demás países o constituyan una amenaza para la paz y la región.

8.- No Presencia de Tropas o Asesores Extranjeros.

9.- No Apoyo ni Político ni Logístico o Militar: a grupos que intenten subvertir o desestabilizar el orden constitucional de los Estados de América Latina por medio de la fuerza o actos de terrorismo de cualquier índole.

10.- Respeto a los Derechos Humanos: vigencia irrestricta de las libertades civiles, políticas y religiosas que asegure la plena realización material y espiritual de todos los ciudadanos.

Para obtener la efectiva vigencia de las Bases Permanentes para la Paz se requería adoptar prioritariamente las siguientes acciones:

1ª) Reiniciar y finalizar las negociaciones tendentes a la firma del Acta de Contadora.

2ª) Cese del apoyo exterior a las fuerzas

irregulares que operan en la región.

3ª) Cese al apoyo de los movimientos insurreccionales en todos los países de la región.

4ª) Congelamiento de la adquisición de armamentos y su disminución programada.

5ª) Suspensión de las maniobras militares internacionales.

6ª) Reducción progresiva hasta eliminar la presencia de los asesores militares extranjeros y de las instalaciones militares foráneas.

7ª) Compromiso de No Agresión por parte de los cinco países centroamericanos mediante Declaraciones Militares.

8ª) Pasos efectivos tendentes a producir la reconciliación nacional y la plena vigencia de los Derechos Humanos y de las libertades individuales.

9ª) Promover la cooperación regional e internacional para aliviar los apremiantes problemas económicos y sociales que afligen a la región centroamericana.

Indispensable habría de ser que estas acciones se realizaran de modo simultáneo para lograr una confianza mutua que propiciase soluciones efectivas a la conflictividad regional. Para ello, los países del Grupo de Contadora, con la colaboración que requieran del Grupo de Apoyo, acordaban iniciar gestiones diplomáticas tendentes a lograr las adhesiones

explícitas a estas Bases y Acciones por parte de los cinco países centroamericanos y otros miembros de la Comunidad Internacional interesados por la consecución de la paz en la región, en particular todos los restantes países del continente americano.

1.1.2.- Declaración de Esquipulas.

Los días 24 y 25 de mayo de 1986, los presidentes centroamericanos reunidos en Esquipulas, Guatemala, coinciden en señalar que la mejor instancia política con que la subregión cuenta hasta ahora para alcanzar la paz y la democracia y reducir las tensiones generadas en los países, es el proceso de Contadora. En consecuencia, **declaran** que han decidido formalizar las reuniones de Presidentes como una instancia necesaria y conveniente para analizar los problemas más urgentes que se presentan en el área en relación a la paz y al desarrollo regional y buscarles soluciones apropiadas, y, **expresan**, su voluntad de firmar el "Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en centroamérica", aunque, reconocen, quedan aspectos por resolver como son: las maniobras militares, el control de armamento y la verificación del cumplimiento de los acuerdos. Y convienen, dado que es necesario complementar esfuerzos de entendimiento y cooperación con mecanismos institucionales que permitan fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo como elementos fundamentales para la paz en el área y para la integración de Centroamérica, crear el **Parlamento Centroamericano**. A tal efecto, los Vicepresidentes, de común acuerdo, propondrán a sus respectivos gobiernos, en el término de treinta días, la

integración de una Comisión Preparatoria del Parlamento Centroamericano que deberá preparar el proyecto del Tratado Constitutivo del citado Parlamento, en un plazo no mayor a noventa días después de su integración.

Asimismo manifiestan que la paz en América Central sólo puede ser fruto de un auténtico proceso democrático pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto a los derechos humanos, la soberanía e integridad territorial de los Estados y el derecho a todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su modo económico, político y social, entendiéndose esta determinación como el producto de la voluntad libremente expresada por los pueblos.

En la Declaración de Esquipulas quedó reflejada también la voluntad de revisar, actualizar y dinamizar los procesos de integración económica y social del área por una parte, y, por otra, la intención de promover e impulsar posiciones conjuntas del área frente a los problemas económicos comunes como la deuda externa, el deterioro de los términos de intercambio y la transferencia de tecnologías apropiadas a las necesidades del área.

Al encuentro de Esquipulas asistieron además de los cinco mandatarios centroamericanos, los cuatro Vicecancilleres de Contadora. Ciertas contradicciones

parecían emborronar la firma consensuada de esta Declaración de Esquipulas. Si por una parte, se lograban algunos acuerdos para la creación del Parlamento Centroamericano, a propuesta del Presidente de Guatemala Vinicio Cerezo, por otra parte, y, aunque la Declaración contemplaba la voluntad de firmar los acuerdos de Contadora, se terminaría por saber (durante el transcurso de esta reunión), que el Acta finalmente no se firmaría. Hecho confirmado por el Presidente Cerezo el día 2 de junio de 1986¹.

Las declaraciones posteriores efectuadas por funcionarios guatemaltecos y por el propio presidente Marco Vinicio Cerezo, señala Mladen Yopo, demuestran que el encuentro de Esquipulas fue un primer paso sin resultados demasiado claros en la política de distensión desplegada por el gobierno D.C. . Así, mientras un funcionario de la Cancillería declaraba que Vinicio Cerezo "está muy satisfecho", el propio mandatario expresó: "concluyó la cumbre de Esquipulas, con discrepancias pero sin enfrentamientos"².

Sin embargo, la importancia de la Declaración de Esquipulas para el contexto latinoamericano, se evidenció al recibir el apoyo de los Cancilleres del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo, reunidos en

¹ El Mercurio, 3 de junio de 1986, p. A-8.

² "Guatemala: política exterior en un frágil contexto democrático"; art. cit. p. 329.

Ciudad de Panamá, los días 6 y 7 de junio, mediante el Mensaje de Panamá. En éste se recogía "su satisfacción por la histórica reunión" y se instaba a los países del istmo a poner en vigencia, en el más breve plazo, la nueva propuesta del Acta de Contadora, "único camino para una paz justa y efectiva en Centroamérica".

1.1.3.- Acta de Contadora para la Paz y la
Cooperación en Centroamérica.

La urgente necesidad de fortalecer la paz, la cooperación, la confianza, la democracia y el desarrollo económico y social entre los pueblos centroamericanos era el espíritu latente del texto entregado por los plenipotenciarios del Grupo de Contadora a los gobiernos centroamericanos, el día 7 de junio de 1986.

En el preámbulo del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, los gobiernos de las repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua explicitan y formulan su preocupación por la situación prevaleciente en Centroamérica: grave deterioro de la confianza política; honda crisis económica y social; grave situación de refugiados y desplazados; incidentes fronterizos; carrera armamentista; tráfico de armas; presencia de asesores militares extranjeros; realización de maniobras militares internacionales en territorio de los Estados de la región; existencia de bases, escuelas e instalaciones militares y otras formas de presencia militar foránea y uso, por parte de fuerzas irregulares, del territorio de algunos Estados para realizar acciones de desestabilización en contra de otros Estados de la región.

Sin paz no habrá desarrollo en Centroamérica y, sin desarrollo, no habrá justicia social. Se hace, por tanto, urgente atajar la grave crisis del istmo, consensuar acciones en torno a su pronta solución. Aquí reside la íntegra apuesta por hacer efectivos los planteamientos y disposiciones formulados en el Acta de Contadora que, metodológicamente, quedará constituida por un Preámbulo o disección de la situación real del istmo centroamericano; tres grandes apartados: I) Compromisos: a) Generales, b) sobre Asuntos Políticos, c) sobre Asuntos de Seguridad y d) sobre Asuntos Económicos y Sociales. II) Compromisos en materia de ejecución y seguimiento: que establece la creación de diversos mecanismos de Evaluación, Seguimiento, Verificación y Control en materia económica y social, de seguridad, refugiados y desplazados. III) Disposiciones Finales: donde se establecen los plazos de acuerdo entre las Partes firmantes del Acta, su entrada en vigor y su carácter jurídico, por tanto, obligatorio. Un Anexo, mediante el que las Partes convienen acordar las definiciones de términos militares. Y, finalmente, cuatro Protocolos Adicionales.

La posibilidad de que la conflictividad centroamericana pudiera conducir a una conflagración bélica en toda la región latinoamericana es uno de los numerosos convencimientos a los que llegarían los

gobiernos del istmo y que así quedará finalmente expresado en este Preámbulo -radiografía de la subregión- del acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica. La importancia del documento, amén de la minuciosidad con que está elaborado y del carácter totalizador de su proyección (ordena las acciones a ejecutar y dispone los modos e instrumentos para su aplicación), queda plasmada en un Preámbulo que es más, sin lugar a dudas, que una mera declaración de objetivos. Es uno de los análisis más asépticos, y no por ello menos neutrales, que se ha elaborado de la situación centroamericana. Decimos menos neutrales porque, en el citado Preámbulo, existe el compromiso de que "el objetivo de restablecer la paz y la confianza en el área, sólo podrá alcanzarse por medio del respeto irrestricto a los principios del Derecho Internacional, en particular el que se refiere al derecho de los pueblos a elegir libremente y sin interferencia externa el modelo de organización política, económica y social que mejor corresponda a sus intereses, mediante instituciones que representen la voluntad popular libremente expresada"³.

Ya dijimos, cuando iniciábamos el ejercicio de fundamentar esta Tesis Doctoral, que la figura-objeto de nuestra investigación, Esquipulas II, vendría a

³ Punto Cuarto del Preámbulo al Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica.

golpear en el eje vertebrador de una crisis centroamericana consolidada por la intervención norteamericana en Centroamérica y por la escalada de la deuda externa latinoamericana y su consiguiente repercusión en las microeconomías de la zona. Si la exigencia previa que contenía el reto de analizar Esquipulas II no era si no hallar la explicación de una crisis que se remontaba a 1977, no menos urgente se hará, entonces, formular y consensuar el compromiso, recogido en el Preámbulo el Acta de Contadora, del derecho de los pueblos a elegir libremente y sin interferencia externa su modelo de organización interna, en lo político, en lo económico y en lo social acorde a sus intereses mediante instituciones que representen la voluntad popular libremente expresada.

Por eso, decimos, consideramos este documento como uno de los análisis más asépticos -limpio de intereses, mediaciones y coacciones- que de la situación centroamericana se han pretendido impulsar. Reconoce el derecho a la no injerencia. Injerencia, a la que se ha visto (aún en 1986), voluntaria o involuntariamente e indirecta o directamente expuesta la subregión centroamericana. Aquí reside su grandeza, y aquí reside también su complejidad. En asumirlo. O todos los mandatarios centroamericanos así lo entienden y actúan en consecuencia o no lo asume, entiende y actúa ninguno. Y, en este sentido, se manifestarán los puntos 5 al 13 del Preámbulo:

- 5) De la importancia de crear, fomentar y vigorizar sistemas democráticos representativos, participativos y pluralistas en todos los países de la región.
- 6) De la necesidad de establecer condiciones políticas, destinadas a garantizar la seguridad, la integridad y la soberanía de los Estados de la región.
- 7) De que el logro de una auténtica estabilidad regional radica en la adopción de acuerdos en materia de seguridad y desarme.
- 8) De que para la adopción de medidas tendentes a detener la carrera armamentista en todas sus formas, deberán tomarse en cuenta los intereses de seguridad nacional de los Estados de la región con miras al establecimiento de un balance razonable de fuerzas.
- 9) De que es de alta conveniencia para el establecimiento del balance razonable de fuerzas, la determinación de límites máximos en el desarrollo militar y la consiguiente reducción y control de armamentos, efectivos en armas e instalaciones militares conforme a las necesidades de estabilidad y seguridad en el área.
- 10) De que la superioridad militar como objetivo de los Estados de la región, la presencia de asesores militares extranjeros, la realización de maniobras militares internacionales en territorio de Estados de la región, la existencia de bases, escuelas e instalaciones militares y otras formas de presencia militar foránea, de fuerzas irregulares y el tráfico

de armas, ponen en peligro la seguridad regional y constituyen elementos desestabilizadores en el área.

11) De que los acuerdos sobre seguridad regional deben estar sujetos a un sistema efectivo de verificación y control.

12) De que la desestabilización de los gobiernos en el área, traducida en el fomento o apoyo de actividades de grupos o fuerzas irregulares, actos de terrorismo, subversión o sabotaje y la utilización del territorio de un Estado para acciones que afecten la seguridad de otro Estado, es contraria a las normas básicas del Derecho Internacional y de convivencia pacífica entre los Estados.

13) De que la creación de instrumentos que permitan la aplicación de una política de distensión debe basarse en la existencia de la confianza entre los Estados que tienda a disminuir efectivamente las tensiones políticas y militares entre los mismos.

Hace recordatorio de las disposiciones de la Organización de las Naciones Unidas en materia de definición de la agresión, y otros actos prohibidos por el Derecho Internacional especialmente, en las resoluciones 3314 (XXIX), 2625 (XXV) y 2131 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como en las resoluciones pertinentes de la Organización de Estados Americanos (punto 14 del Preámbulo).

Toma en cuenta la Declaración sobre el Fortalecimiento de la Seguridad Internacional, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2734 (XXV), así como los instrumentos jurídicos correspondientes al Sistema Interamericano (punto 15 del Preámbulo).

Y reafirma la necesidad de promover acciones de reconciliación nacional en aquellos casos donde se han producido profundas divisiones dentro de la sociedad, que permitan la participación popular, de acuerdo con la ley, en auténticos procesos políticos de carácter democrático (punto 16 del Preámbulo).

El documento aborda igualmente el tema de los Derechos Humanos, al que se hace referencia explícita en los puntos 17 al 23 del Preámbulo. Así que señale:

17) Que a partir de la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, distintos organismos y conferencias internacionales, han elaborado y adoptado declaraciones, pactos, protocolos, convenciones y estatutos que tienden a proporcionar protección efectiva a los derechos humanos en general, o a algunos de ellos de manera específica.

18) Que no todos los Estados centroamericanos han aceptado la totalidad de los instrumentos internacionales existentes en materia de derechos

humanos, y que sería deseable que lo hicieran a fin de contar con un régimen integral que posibilite el respeto y la garantía de los derechos humanos, políticos, civiles, económicos, sociales, religiosos y culturales.

19) Que en muchos casos, una legislación interna inadecuada interfiere con la efectiva vigencia de los derechos humanos según han sido definidos en declaraciones y en otros instrumentos internacionales.

20) Que debe ser preocupación de cada Estado modernizar su legislación, de manera que sea apta para garantizar el efectivo disfrute de los derechos humanos.

21) Que una de las maneras más eficaces de lograr la vigencia de los derechos humanos consignados en los instrumentos internacionales, constituciones políticas y leyes de los distintos Estados consiste en que el poder judicial goce de la autoridad y autonomía suficientes para poner coto a las violaciones de que estos derechos sean objeto.

22) que, para ese propósito, debe garantizarse la independencia absoluta del poder judicial.

23) Que esa garantía sólo se logrará si los funcionarios policiales gozan de estabilidad en sus cargos y el poder judicial dispone de autonomía presupuestaria, de manera que su independencia de otros poderes sea absoluta e indiscutible.

En cuanto a la urgencia de impulsar el desarrollo

en la subregión el Acta de Contadora señala en su Preámbulo el conocimiento de:

- 24) La necesidad de perfeccionar estructuras económicas y sociales justas que consoliden un auténtico sistema democrático y permitan el pleno acceso de sus pueblos al derecho al trabajo, la educación, la salud y la cultura.
- 25) El alto grado de interdependencia de los países centroamericanos así como las potencialidades que ofrece el proceso de integración económica.
- 26) Que la magnitud de la crisis económica y social que afecta a la región, ha hecho evidente la necesidad de realizar cambios en las estructuras económicas y sociales centroamericanas reafirmando su propia identidad.
- 27) La necesidad de cooperar en los esfuerzos que realiza cada país para acelerar su desarrollo económico y social, prestándose una asistencia activa, compatible con las necesidades y objetivos de desarrollo de cada país.
- 28) Que el proceso de integración económica centroamericana debe constituir un efectivo instrumento de desarrollo económico y social fundamentado en la justicia, en solidaridad y beneficio mutuo.
- 29) Que se hacen necesarias la reactivación, el perfeccionamiento y reestructuración del proceso de integración económica centroamericana con la participación activa e institucional de todos los

Estados de la región.

30) Que en la reforma de las actuales estructuras económicas y sociales, y en el fortalecimiento del proceso de integración regional, las instituciones y autoridades centroamericanas están llamadas a asumir la responsabilidad primordial.

31) La necesidad y conveniencia de emprender conjuntamente programas de desarrollo económico y social que contribuyan al proceso de integración económica en el marco de los planes y prioridades de desarrollo adoptado soberanamente por nuestros países.

32) Que las necesidades esenciales de inversión para el desarrollo y la recuperación económica de los países centroamericanos y los esfuerzos que han emprendido, en forma conjunta, para obtener el financiamiento de proyectos específicos prioritarios, hacen indispensable ampliar y fortalecer los programas de las instituciones financieras internacionales, regionales y subregionales destinadas a Centroamérica.

33) Que la crisis regional ha provocado flujos masivos de refugiados y de desplazados, y que dicha situación amerita una atención urgente.

Preocupados por el constante agravamiento de las condiciones sociales incluyendo la situación del empleo, la educación, la salud y la vivienda en los países centroamericanos;

Reafirmando, sin perjuicio del derecho de recurrir a otros foros internacionales competentes, la voluntad de solucionar sus controversias en el marco de la presente Acta.

Recordando el apoyo otorgado al Grupo de Contadora por las resoluciones 530 y 562 del Consejo de Seguridad y 38/10 y 39/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como la resolución AG/RES 675 (XII-0/83) y AG-RES (XIV-84) de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, y

Dispuestos a dar cabal cumplimiento al Documento de Objetivos y a las normas para la ejecución de los compromisos asumidos en dicho documento, adoptados por sus Ministros de Relaciones Exteriores en Panamá, el 9 de septiembre de 1985 y el 8 de enero de 1984, respectivamente, bajo los auspicios de los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela, que integran el Grupo de Contadora, han convenido en el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, último borrador del tratado de paz, presentado con fecha de 7 de junio de 1986.

1.1.3.1.- En torno a las posiciones de Costa Rica y El Salvador.

El último borrador del tratado de paz tampoco fue firmado en esta ocasión al aparecer discrepancias sobre los "temas pendientes": control de armamento y maniobras militares extranjeras. Cuando, en esta ocasión, Nicaragua decidía aceptar y firmar dicho borrador, El Salvador y Costa Rica objetarán en torno a diversas "omisiones" en esta reunión sobre el acuerdo de paz.

Después de este fracasado encuentro del 7 de junio de 1986 en Panamá, Costa Rica y El Salvador acordarán abordar una versión propia de un tratado de paz sin el auspicio de Contadora y, paralelamente, intentarán conformar un frente anti-Nicaragua con la participación adicional de Honduras y Guatemala. Este último país, precisamente, desestimaré la iniciativa de un acuerdo de paz desvinculado de Contadora y en confrontación con el gobierno sandinista.

El año concluyó, apunta Heraldo Muñoz⁴, con una nueva reunión de los cancilleres de Contadora y del Grupo de Apoyo durante los días 17 y 18 de diciembre, en Río de Janeiro, en que se reafirmó la voluntad de persistir en los esfuerzos pacificadores respecto a

⁴ "Introducción: las relaciones exteriores de América Latina y el Caribe en 1986. Continuidad en la crisis"; art. cit., p. 11.

Centroamérica y, lo que resulta más interesante, se concordó en la conveniencia de utilizar Contadora para discutir otros temas de interés latinoamericano.

Así, que a finales de 1986 se observara una situación de impasse en Centroamérica; por un lado, Estados Unidos proseguía una guerra de desgaste contra Nicaragua y, por otro, se había registrado un débil avance hacia una solución negociada como la que propugnaba Contadora.

1.1.3.1.1.- Costa Rica.1.1.3.1.1.1.- Política Exterior.

La política exterior costarricense se vió atrapada, en 1986, entre cuatro importantes focos de atención: Nicaragua, Estados Unidos, Centroamérica y Contadora, como consecuencia de los compromisos básicos que apuntalaron la política internacional del nuevo gobierno de Oscar Arias Sánchez. Esto es, la búsqueda de la paz y el desarrollo de la democracia, en especial en el área centroamericana. De aquí, que las reivindicaciones al Derecho Internacional, como garante de la estabilidad mundial, se convirtieran en el reclamo permanente del primer mandatario costarricense.

La postura "sui géneris" de Arias, en oposición clara a la contra por un lado, pero, por otro, de recalcitrante antisandinismo declarado redundaría a tenor del análisis del politólogo Francisco Rojas Aravena- en un "incremento de la beligerancia en torno al respeto de la democracia pluralista con especial referencia a Nicaragua, y en la neutralidad militar en el conflicto centroamericano. Desarrollar esta política no es fácil, ella reproduce roces y pocos amigos. No ha sido comprendido ni en Washington ni en Managua, con lo cual aparecen focos de tensión con ambos polos y

Centroamérica"⁵.

En cualquier caso, consideramos se hace pertinente apuntar si la política costarricense se circunscribe al "uso pleno del limitado espacio de autonomía" (en términos de Rojas Aravena) que posee un país pequeño, situado en un área contigua a una superpotencia y donde existe una crisis, que ha sido definida por éste como de importancia central para sus intereses. O, si por el contrario, dada la vulnerabilidad del país junto al hecho mismo de encontrarse en la Cuenca del Caribe, no sería una suerte de "espejismo de soberanía" (en términos, también, de Rojas Aravena).

En último término, el electorado es quien concede la confianza a los programas políticos, expresando de este modo su voluntad de cambio social, y, en el triunfo de Oscar Arias primaron dos razones por encima de cualesquiera otras: primera, la gran popularidad del presidente Monge (1982-1986). La estabilidad y la seguridad alcanzadas durante el mandato de su administración explicarían la continuidad del Partido Liberación Nacional en el poder y segunda, el mensaje pacificador de Arias, durante la campaña electoral, apoyando las tesis de neutralidad (pieza clave en la política exterior diseñada por Monge Alvarez) y la búsqueda de soluciones al conflicto centroamericano.

⁵ "Costa Rica: profundizando la beligerancia política y la neutralidad militar"; art. cit., p. 286.

1.1.3.1.1.2.- Las relaciones con Nicaragua.

Dar fe de las relaciones Costa Rica-Nicaragua pone en evidencia cómo las actitudes bilaterales inciden en la región y en su proceso global de pacificación. Hubo momentos, como los que a continuación señalaremos, en que se temió pudiera peligrar, dado el clima de mal entendimiento entre ambos Estados, la pronta pacificación de la zona: el Acta de Contadora, no llegaría a suscribirse sin que, previamente, Nicaragua y Costa Rica cedieran un poco en sus exigencias, cuestión que no se resolvió, al menos, durante 1986.

Los problemas de mal entendimiento entre los gobiernos de Arias y de Ortega se han circunscrito esencialmente al ámbito de la supervisión y control de su frontera común. Si bien, hubo intentos, en este sentido, en abril de 1982, en 1983 a instancias de la Organización de Estados Americanos (OEA), y en 1984 bajo el apoyo de Contadora. Una vez formalizadas las relaciones entre ambos Estados y, por iniciativa, del Presidente Monge, se trató de concretar un mecanismo para esa supervisión y control de fronteras que contara con la participación de terceros Estados, en cuanto al financiamiento y a los expertos necesarios para realizar las tareas. Propuesta, que fue negociada en el Comunicado de Punta del Este, suscrito por los cancilleres de Contadora y del Grupo de Apoyo el 28 de

febrero de 1986.

La iniciativa no prosperó, si bien se firmó un documento aunque, con significados distintos por ambos gobiernos. Así, Costa Rica lo asumió como las bases de un futuro acuerdo que adoptaría corpus en el contexto de Contadora, mientras que Nicaragua quiso entenderlo como tal acuerdo suscrito.

La marcha, lenta y difícil, de las negociaciones del Acta de Contadora imposibilitó, finalmente, la viabilidad de ese documento. La acusación nicaragüense, contra Honduras y Costa Rica, ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya (CIJ), avalado, el 2 de agosto de 1986, por diversos partidos políticos representados en la Asamblea Nacional, concluía con toda posible esperanza de pronto entendimiento entre ambos Estados.

1.1.3.1.1.3.- Arias, "contrarrevolución" y
"sandinismo".

Oscar Arias Sánchez abomina de igual manera la contrarrevolución y el sandinismo. Ambos son contraproducentes. Ni ha permitido que la contra abuse de la hospitalidad nacional, es decir, desarrolle acciones militares desde suelo costarricense, ni ha dejado de presionar políticamente al gobierno sandinista con el fin de que éste inicie algún tipo de apertura interna, paso previo hacia el establecimiento de un régimen democrático pluralista.

Esta doble estrategia que a toda costa trata de salvar la neutralidad de Costa Rica no ha sido beneficiosa, creemos, o, al menos, ha tardado mucho tiempo en serlo.

Para salvaguardar a Costa Rica de cualquier presión externa que le involucre en acciones contrarrevolucionarias, Arias, ha venido apelando obstinadamente al Derecho Internacional. Directamente, no ha querido implicarse, otros así lo han hecho y así lo han reconocido como es el caso de José Azcona, presidente de Honduras, en la guerra de desgaste que la administración Reagan venía aplicando sobre Nicaragua. El afán de Arias por considerar inmediata la necesidad de apertura del régimen sandinista no ha hecho si no dar razones a la administración

norteamericana para hacer veraz la "amenaza comunista", representada por el régimen de Managua, y justificar, de este modo, la necesidad norteamericana de impulsar la democracia a través de las acciones de los "luchadores por la libertad", esto es, seguir alimentando la contrarrevolución⁶.

"La posición costarricense ante Esquipulas fue que no se podía aceptar legitimar con la Declaración, la presidencia de Daniel Ortega y el proceso de discusión constitucional en Nicaragua, por no existir un verdadero proceso de reconciliación nacional, base para el desarrollo democrático. Esto coincidía con el interés norteamericano, dado que una declaración de este tipo sumada a la acción de Contadora, eran nuevos obstáculos en la aprobación de la ayuda a la "contra",

⁶ Al acercarse el 6 de junio de 1986, previsto como fecha límite para la firma del Acta de Contadora, se conoció que importantes sectores de la administración norteamericana se oponían rotundamente a que se firmara y, en este sentido, circuló un documento del Pentágono ("Perspectivas para la Contención del gobierno comunista de Nicaragua") que sostenía que los sandinistas violarían el tratado de paz "como lo hicieran en su tiempo los regímenes comunistas de Vietnam y Corea. Como señala Víctor S. Pozas, (La Revolución Sandinista, (1979-88); op. cit., p. 242), el gobierno Reagan sólo estaba de acuerdo con un tratado que exigiera la "democratización" inmediata de Nicaragua y varias veces sus aliados centroamericanos intentaron que Contadora recogiera tal exigencia. La "democratización" conllevaría el diálogo de los sandinistas con la contra, la disolución de la Asamblea Nacional y la convocatoria de elecciones. Es decir, la rendición de los sandinistas y el cambio de régimen, tal como habría propuesto un fracasado plan de paz del presidente Reagan en abril de 1985.

por parte del Congreso de los EE.UU"⁷.

El gobierno norteamericano destacó la posición de Costa Rica señalando que, al enfrentarse en la reunión al mandatario nicaragüense y defender el sistema democrático, asumía una posición de liderazgo en el istmo.

La reunión de Esquipulas del 26 y 27 de mayo de 1986, considerada en principio como la ocasión propicia para conseguir el consenso y rubricar el Acta de Contadora acabó, entre discusiones y matizaciones, sin lograr avance alguno hacia la pacificación regional.

Tal vez la demanda judicial de Nicaragua ante La Haya contra Honduras y Costa Rica pesaba demasiado en el ambiente de Esquipulas. Las discrepancias no aparecieron en puntos pendientes del Acta -topes militares y verificación y control- sino en el plano político.

Finalmente, la Declaración recogería la modificación propuesta por Costa Rica, reflejo de lo que fue el centro del debate, al señalar:

"En el diálogo se han analizado las coincidencias así como las diferencias que persisten con respecto a la concepción de la vida, y la estructura del poder en la democracia pluralista"⁸.

⁷ "Costa Rica: profundizando la beligerancia política y la neutralidad militar"; art. cit., p. 293.

⁸ Declaración de Esquipulas de 25 de mayo de 1986.

Costa Rica supeditar  su futura participación en el proceso de mediación de Contadora a la retirada de la acusación nicaragüense en la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

1.1.3.1.2.- El Salvador.

Lejos de intentar mantenerse neutral como ocurriera con sus vecinos de Costa Rica y Guatemala, El Salvador intentará reedificar su política exterior al amparo y supervisión de la gran potencia hegemónica en la región, Estados Unidos.

1.1.3.1.2.1.- Política Exterior.

La Política Exterior salvadoreña se atiene estrictamente a dos directrices: A) la presidencialista, conducida por José Napoleón Duarte, bastión democristiano del país, en continuos viajes de "acercamiento" y "hermanamiento" por los países vecinos de Centroamérica y del Cono Sur, que aprovecha para manifestarse en torno a la opinión de que el embrión de la crisis centroamericana se nutre del sandinismo y, B) la de la potencia hegemónica, reducida al amparo y la supervisión de los Estados Unidos, que si bien es cierto, someten la autonomía política y defensiva salvadoreña a sus planteamientos doctrinales sobre la necesidad de aplastar la amenaza comunista, no es menos cierto, lavan la cara y legitiman, a nivel internacional, al régimen Duarte, amén de servirle de apoyo en las acciones contra la guerrilla salvadoreña Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

(FMLN).

"Washington es uno de los interesados de que el régimen salvadoreño actual mejore su imagen y adquiera una mayor legitimidad internacional. En la medida en que se considere que la seguridad nacional de la gran potencia pasa por evitar la victoria rebelde en El Salvador (una segunda Nicaragua o una tercera Cuba), y que en la coyuntura política internacional actual resulta sumamente costoso el apoyar a regímenes abiertamente dictatoriales, es vital que la democracia cristiana salvadoreña aparezca como la fuerza centrista sobre la cual edificar la democracia. A su vez, esto incorpora en la estrategia norteamericana a la Democracia Cristiana Internacional y la convierte nolens volens en un aliado"⁹.

⁹ "El Salvador: los estrechos márgenes de maniobra de la política externa"; op. cit., p. 310.

1.1.3.1.2.2.- Actitudes de la política salvadoreña frente a Contadora.

Frente a Contadora y a las gestiones realizadas por el Grupo, no es de extrañar, que la actitud del gobierno de Napoleón Duarte haya sido muy similar a la del gobierno norteamericano: acuerdo verbal más desacuerdo sustancial, en la medida en que ambos gobiernos acusan al régimen sandinista de la desestabilización centroamericana y al Grupo de Contadora poco menos que de incapaz para atajar esta situación.

Sólo cuando las gestiones del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo con respecto al Acta se han centrado en el problema del acceso al poder político -esto es, asunción del Acta de Contadora como garantía de los procesos de democracia representativa como únicos compatibles con su vigencia-, el gobierno Duarte se ha mostrado dispuesto a cooperar. Porque hablar de procesos democráticos para Duarte quiere decir dos cosas: 1ª) que el hecho de aceptar esta terminología justifica su gobierno y de paso, lo legitima frente a la comunidad latinoamericana, y 2ª) que excluye a Nicaragua, aunque para Nicaragua no tenga por qué ser excluyente.

En cuanto a las propuestas de seguridad nacional, control de armamento y maniobras militares extranjeras, que aparecen también detalladas en el Acta, el gobierno

salvadoreño se muestra más cauto como se revela tras el fracaso de la firma de este último borrador del Acta de Paz de Contadora.

El Salvador y Costa Rica concluyeron la reunión de junio en Panamá, prometiendo elaborar su versión de un tratado de paz sin el "tutelaje fraternal" de Contadora y, paralelamente, pretendieron conformar un frente anti-Nicaragua con la participación de Honduras y de Guatemala. Guatemala desestimó, como ya indicamos en el epígrafe relativo a la política exterior de Costa Rica, cualquier estrategia de pacificación al margen de Contadora y rechazó la propuesta sobre una posible alianza contra el sandinismo.

1.2.- Las Negociaciones durante 1987.

Durante 1987, junto a las negociaciones de Contadora y del Grupo de Apoyo, en aras de la pacificación centroamericana aparecen, con igual intensidad, las del gobierno de Costa Rica, presidido por Oscar Arias.

El día 15 de febrero de 1987, los presidentes de El Salvador, Honduras, Guatemala y Costa Rica se reunieron en San José y acordaron una nueva propuesta titulada "Una hora para la paz", a ser discutida posteriormente con Nicaragua.

Después de varios meses de duras negociaciones, el denominado "Plan Arias", derivó hacia un acuerdo de paz, firmado por los cinco presidentes centroamericanos en la reunión de Esquipulas II, el 7 de agosto de 1987. El "Procedimiento para establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica", que recoge en gran medida el Plan Arias y las propuestas de Contadora, establece un cese al fuego, medidas de reconciliación nacional, amnistía para los insurgentes, la promoción de una democracia pluralista en los países firmantes y la solicitud a los gobiernos extrarregionales de que cesen el financiamiento a grupos insurgentes.

Un día antes de la realización de la Cumbre de Esquipulas II, el gobierno norteamericano trató desesperadamente de obstaculizar el logro de un consenso subregional presentando su propio "Plan Reagan

para la paz" en el istmo.

Pero las partes en conflicto habrían ido cediendo en sus posiciones y ello hacía pensar que comenzaba a abrirse el camino de la paz en Centroamérica por más que algunos se empeñaran en no creerlo y si acaso, en impedirlo. Hacia finales de 1987 todo era propicio para que así ocurriera.

1.2.1.- El Plan Arias: "Una hora para la paz".

"La política exterior de Costa Rica en 1987, tiene un elemento central: el diseño, la formulación, la negociación y el establecimiento de una propuesta de paz regional para Centroamérica"¹⁰.

Ya planteamos, en su momento, cuál era el panorama del istmo durante 1986. Las miserias de una guerra que ya había causado más de cien mil muertos, cerca de un millón de refugiados y desplazados y daños incalculables en la infraestructura regional, demandaban una urgente toma de decisiones en el marco de un proceso negociador que se había iniciado en septiembre de 1984 con la mediación del Grupo de Contadora (Primer Borrador del Acuerdo de Paz, aprobado por Nicaragua y rechazado por los otros gobiernos centroamericanos¹¹).

Para el gobierno de Arias, la negociación a través del diálogo era improrrogable. "Su ausencia

¹⁰ "Costa Rica: en la búsqueda de su seguridad nacional, encontró la paz regional"; art. cit., p. 215.

¹¹ En el Acta se capitulaba la prohibición de maniobras militares, el cese de la ayuda a fuerzas "irregulares", la salida de los asesores militares extranjeros y la congelación de la compra de armas. Esto, analiza Víctor S. Pozas (La Revolución Sandinista, (1979-88); op. cit., pp. 240-241), significaba la virtual salida de EEUU de la escena centroamericana, la muy probable caída del régimen salvadoreño y la segura desaparición de la contra. Honduras, El Salvador y en particular Costa Rica utilizaron todo tipo de presiones sobre Contadora, incluido el boicot abierto a las reuniones del Grupo, hasta que consiguieron incluir enmiendas sustanciales en el documento, dirigidas expresamente contra la revolución nicaragüense.

determinaría que la solución escogida sería la militar", apunta el politólogo Francisco Rojas Aravena. Para un país desmilitarizado desde 1949, la estabilidad y la buena voluntad en su ámbito geográfico más próximo eran tan fundamentales como su paz interna. Pero la exclusiva voluntad costarricense no bastaba. Todos los actores implicados debían iniciar el camino de las negociaciones. Separados como estaban, más por planteamientos estrictamente ideológicos que por la necesidad imperante de solventar una crisis que a ninguno beneficiaba, no fue difícil hacerles entrar en razones. Al menos no le resultó difícil a Oscar Arias.

El profesor William Zartman, sitúa en el éxito de la propuesta costarricense cuatro condiciones previas, que en realidad, sirvieron de detonante para el consenso final. Estas fueron: 1ª) el colapso de la situación original; 2ª) la eliminación de fórmulas alternativas; 3ª) el reajuste en las relaciones de poder entre las partes; 4ª) la identificación de una fórmula, incluido un camino de transición¹². Pasemos a desentrañar cada uno de los condicionantes previos:

1ª) El colapso de la situación original: la

¹² William Zartman, "Ripening Conflict, Ripe Moment, Formula and Mediation"; en Diane B. Bendahmane y John W. McDonald Jr., *Perspective on Negotiations: Four Case Studies and Interpretations*. Washington, U. S. Department of State, Foreign Service Institute, 1986, pp. 205-227; cit. por Francisco Rojas Aravena en "Costa Rica: en la búsqueda de su seguridad nacional encontró la paz regional"; art. cit., p. 217.

situación de bloqueo político y militar en los países inmersos en la crisis centroamericana era evidente. Los gobiernos se habían mostrado incapaces de atajar los movimientos contrainsurgentes y de guerrilla, y, estos últimos, no encontraban, a su vez, la fórmula que derrocaria a los gobiernos constituidos. Esta doble situación generaba a) un incremento en el número de refugiados y desplazados; b) conflictos fronterizos añadidos; c) aumento de los apoyos internacionales a las fuerzas en pugna; d) polarización ideológica; e) bloqueo en las negociaciones regionales y f) incremento en la militarización.

De modo paralelo, en Estados Unidos la recuperación de la mayoría demócrata en el Congreso y en el Senado y el escándalo Irán-Contra, habían incidido en un giro de la política norteamericana hacia Centroamérica, según los enfoques de Zartman y Rojas. Sin entrar en polémica con estos autores, creemos, sin embargo, más ajustado hablar de cautela en la política norteamericana hacia Centroamérica y no de "giro de la política norteamericana"¹³.

En cuanto a la mediación de Contadora, parecía debilitarse a medida que la situación interna de los distintos países integrantes les precipitaba a

¹³ Sobre esta matización, véase la cronología que del año 1987 consta en el Apéndice General de esta Tesis y que ayuda a comprender cuál era el alcance de la táctica norteamericana desplegada por aquellas fechas, sustancialmente en Nicaragua. Sin duda, pensamos que es suficiente justificación para no asumir el concepto de "giro político".

solventar ahora salidas a un endeudamiento externo apabullante.

2º) La eliminación de fórmulas alternativas: desde que, en 1986, Costa Rica y El Salvador no firmaran el último borrador sobre el Acta de Contadora, los intentos de negociación habían caído en un peligroso letargo, solamente interrumpido cuando el gobierno costarricense presente, en febrero de 1987, el documento "Una hora para la paz", también denominado Plan Arias.

Esta fue, en definitiva, la toma de conciencia de que la paz en Centroamérica sólo podía conseguirse mediante la negociación y el consenso de su comunidad.

De esta forma, en menos de seis meses, un Plan Arias discutido y modificado tras intensas conversaciones centroamericanas, se constituyó en la única salida política-diplomática a la crisis.

3º) El reajuste en las relaciones de poder entre las partes: las sucesivas victorias del gobierno sandinista no acababan de alejar a la contra de la escena política nicaragüense. Y ello, a un alto coste interno: caída de la producción y de las exportaciones; espiral inflacionaria; desabastecimiento de productos básicos; crisis energética, que condujo a iniciar conversaciones sobre petróleo con Irán y a un llamamiento a la comunidad internacional en demanda de apoyo solidario para obtener petróleo a crédito ante la gravedad de la situación. Ya pesaba más la necesidad

de una negociación urgente en el marco regional, que la búsqueda de una victoria militar final sobre la contrarrevolución.

El Salvador, Honduras y Guatemala apoyaron la iniciativa costarricense. En el caso guatemalteco, la incorporación del proyecto del Parlamento Centroamericano al plan propuesto le permitía dar continuidad al que ya impulsara Marco Vinicio Cerezo durante la primera reunión de Esquipulas y del que quedará constancia en la Declaración Final de 25 de mayo de 1986.

Costa Rica iba construyéndose credibilidad como interlocutor centroamericano en base a su negativa a permitir, en suelo nacional, acciones militares contrarrevolucionarias y, en base también, a su insistencia en la necesidad de fomentar la democracia pluralista y los procesos de reconciliación nacional. Así fue ganado el importante respaldo de la Comunidad Europea y de América Latina.

Por otra parte, el escándalo Irán-Contra había mermado la estrategia de la administración Reagan en Centroamérica. "La capacidad de acción de la Casa Blanca se vió delimitada y el Congreso aumentó sus funciones de supervisión e incluso de iniciativa. (...) La necesidad de una mayor coordinación con el Congreso, sobre todo en vísperas de una campaña electoral,

impulsó un mayor espacio para la negociación"¹⁴.

Este conjunto de alteraciones, que tendían a establecer una nueva relación de poder, hacían favorable la marcha de un acuerdo regional.

4º) La identificación de una fórmula incluido un camino de transición: si hubiese que señalar un solo hecho que impulsara el plan de manera determinante, éste sería el viaje que realizó el presidente Arias a Washington, en diciembre de 1986, en coincidencia con el escándalo Irán-Contra, ha dicho Francisco Rojas Aravena¹⁵.

Durante ese encuentro se pondrán de manifiesto las diferentes estrategias para enfrentar la crisis regional. Pero, también se evidenciará que "las posibilidades de continuar con la política de "doble carril" con énfasis militar era una política fracasada y sin posibilidades, en el futuro cercano, de lograr éxitos. Ello, desde la perspectiva costarricense, abría un espacio a la negociación pero no existía una fórmula, Contadora, ya no cumplía esa función"¹⁶.

A juzgar por lo que sucedió durante el mes de enero de 1987, la política norteamericana en Centroamérica no iba a cambiar de rumbo: continuaría

¹⁴ "Costa Rica: en la búsqueda de la seguridad nacional, encontró la paz regional"; art. cit., p. 219.

¹⁵ Ib; p. 221.

¹⁶ Ib.; p. 221.

la guerra de baja intensidad, o dicho de otro modo, Estados Unidos proseguiría en su afán de desestabilizar la zona. ¿Cómo podía el mandatario costarricense imaginar siquiera que la administración norteamericana bloqueara sus ayudas a la contra?.

El 5 de enero, pocos días después de la visita de Arias a Washington, el Presidente Reagan decide incrementar hasta 105 millones de dólares su solicitud al Congreso para el año fiscal, en recursos para la contrarrevolución.

La respuesta de la Comunidad Europea no se hizo esperar. El 21 de febrero, 260 parlamentarios europeos pidieron al Congreso de los Estados Unidos que no condediera los fondos a la contrarrevolución.

El apoyo político de la Comunidad Europea fue considerado por el Presidente Arias un elemento fundamental de apoyo a la alternativa distinta al Acta de Contadora, "Una hora para la paz", su iniciativa.

En la reunión del 15 de febrero en San José de Costa Rica, los presidentes de El Salvador, Guatemala y Honduras suscriben el documento "Una hora para la paz", que viene a estructurarse sobre la base de diez puntos: 1) Reconciliación Nacional, con los apartados a) Amnistía y b) Diálogo; 2) Cese el fuego; 3) Democratización; 4) Elecciones Libres; 5) Suspensión de la Ayuda Militar; 6) No Uso del Territorio para agredir a otros Estados; 7) Reducción de Armamentos;

8) Supervisión Nacional e Internacional, con los apartados a) Comité de Seguimiento y b) Respaldo y facilidades a los Organismos de Supervisión; 9) Evaluación de los Regresos hacia la paz; 10) Democracia y Libertad para la Paz y para el Desarrollo.

Los Jefes de Estado, reunidos en San José, solicitaron al gobierno de Costa Rica que transmitiese el documento al gobierno nicaragüense e invitase al presidente Ortega Saavedra a concurrir a la reunión de Esquipulas, a celebrarse noventa días después, con el propósito de "conocer las modificaciones que los gobiernos estimen necesarias para buscar el robustecimiento de la democracia y establecer, así, la paz firme y duradera en Centroamérica"¹⁷.

Cuando el 27 de julio de 1987, el Presidente Oscar Arias, en gira por los países centroamericanos, visite Nicaragua, recibirá un total respaldo del gobierno sandinista de cara a la próxima reunión de Presidentes centroamericanos en Esquipulas, Guatemala. Arias y Ortega destacarían en aquel encuentro la importancia de la participación de Contadora.

El Plan Arias había establecido un camino de transición: de constituirse, en principio, como única alternativa viable en la negociación a la crisis

¹⁷ Plan Arias: Una hora para la paz, de 15 de febrero de 1987. San José de Costa Rica.

centroamericana pasó a convertirse en impulsor de una inmediata negociación por la paz: Esquipulas II o Procedimiento para establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica.

1.2.2.- Esquipulas II o Procedimiento para establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica.

Esquipulas II significó el cambio de rumbo más importante desde 1984 de la crisis centroamericana. Esta culminación histórica de la iniciativa costarricense reportó a sus dos máximos gestores y conductores, el Presidente Oscar Arias y el Canciller Madrigal Nieto¹⁸, la concesión del Premio Nobel de la Paz, al primero y el nombramiento de Presidente de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), al segundo. Un reconocimiento explícito a los impulsores de este proceso.

Pero el avance histórico hacia la paz en Centroamérica que supone la reunión de Esquipulas II no es mérito exclusivo del dinamismo diplomático y de la entereza política costarricenses. Ya señalamos que existieron condiciones previas -la guerra misma y su repercusión en las microeconomías de la zona- que incidieron en la urgente necesidad del diálogo como inminente freno a la crisis. Por ello, habremos de mencionar las actuaciones de El Salvador, Guatemala,

¹⁸ Rodrigo Madrigal Nieto, abogado. Fue nombrado Ministro de Relaciones Exteriores por Oscar Arias al acceder éste a la Presidencia de Costa Rica, tras el triunfo del Partido Liberación Nacional (PLN) en los comicios de febrero de 1986. Aunque Roberto Madrigal no formaba parte del PLN, había sido uno de sus fundadores.

Honduras y Nicaragua tendentes a lograr el consenso sobre el Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, de 7 de agosto de 1987.

Alejandro Martínez Cuenca (Ministro de Comercio Exterior del Gabinete Ortega hasta 1988 y, posteriormente, de Planificación hasta 1990) destaca la labor que, en este contexto, desarrollará el economista y especialista en temas de desarrollo regional, Orlando Solórzano¹⁹, cuando manifieste que "la perseverancia de las reuniones de los ministros de integración, a lo largo de estos años, en la preparación de las cuales desempeñó un papel destacado Orlando Solórzano, fue base indiscutible para la apertura de un camino que luego concluiría con la firma de los acuerdos de Esquipulas II, en el año 87, mostrando así que la discusión económica puede ser un puente para la paz y para abordar las posiciones políticas"²⁰.

¹⁹ Orlando Solórzano, antes del triunfo sandinista había sido asesor de la Cámara de Industrias de Nicaragua y funcionario internacional de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). Después del triunfo de 1979, fue Viceministro de Comercio Exterior y luego de Planificación hasta 1990, siendo responsable de las relaciones con los países centroamericanos.

²⁰ Nicaragua: una década de retes; op. cit, pp. 76-77.

1.2.2.1.- Las actuaciones de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua para propiciar el consenso sobre Esquipulas II.

1.2.2.1.1.- El Salvador.

Sobre el Presidente José Napoleón Duarte, recaía durante aquellos primeros meses de 1987 el peso de diferentes intereses. A los intereses norteamericanos, que le "exigían" bloquear la celebración de la cumbre de presidentes centroamericanos prevista para el mes de junio en Esquipulas, habría que sumar por una parte, los del empresariado, que había manifestado, con la huelga patronal de primeros de año, retirar su respaldo a la política gubernamental y, por otra, los de su propio partido, el democristiano, en crisis frente a un FMNL con una fuerza estable de 6.000 combatientes, capaz de seguir enfrentándose al ejército.

La estrategia de Duarte fue proponer, tal vez a sabiendas de que no tendría respaldo entre los cuatro restantes mandatarios, la incorporación a la agenda centroamericana para discutir en Esquipulas, la Propuesta de Paz "ofertada" por Ronald Reagan la víspera del encuentro. Duarte, al menos, ganaba tiempo para contener los intereses de unos y otros.

Como resultara que no fuese posible incluir el Plan Reagan en la agenda a tratar durante la cumbre

presidencial de Esquipulas, a partir de ese momento la diplomacia salvadoreña modificará su actitud frente al proceso de paz regional, "moderando su apoyo a la política norteamericana de financiamiento a los "contras" y bajando el tono de las acusaciones de injerencia en sus asuntos internos por la ayuda sandinista proporcionada a la insurgencia"²¹.

Es probable que, desde la perspectiva política de Napoleón Duarte, la reunión de Esquipulas podía reportarle el mejor "instrumento" para contener el movimiento sindical que resurgía con gran fuerza durante esas fechas y que, cada vez, parecía más próximo a las posiciones de la guerrilla. Y de paso, limitar las fuentes de aprovisionamiento logístico de ésta, que según Duarte, con toda seguridad provenían de Nicaragua.

" El hecho es que, como para la región en su conjunto, Esquipulas II ha significado para El Salvador una participación más activa en la búsqueda de soluciones a los conflictos que escinden el istmo, en la medida en que ha abierto o reabierto espacios de diálogo en múltiples direcciones y, como Contadora, en su momento, ha hecho posible el volver a pensar en la posibilidad de una solución negociada de la "crisis" "²².

²¹ "La política exterior de El Salvador en 1987"; art. cit., p. 236.

²² Ib; pp. 237-238.

1.2.2.1.2.- Guatemala.

Durante 1987, la "neutralidad activa" se mantuvo como el eje vertebrador de la política exterior del país, hecho que estaba consiguiendo romper con el distanciamiento internacional del país, producto de sucesivas dictaduras militares.

Las acciones desarrolladas por el democristiano Marco Vinicio Cerezo sobre la idea de crear un Parlamento Centroamericano, insistían en la necesidad de dar una salida política al conflicto regional, contrariamente a la opinión de aquellos que entendían que la solución militar de Reagan era el único camino para atajar los avances revolucionarios en el área.

Arias y Cerezo, expresan las opiniones de quienes dentro de la burguesía centroamericana consideran, en 1987, llegado el momento de "ensayar fórmulas políticas, que reconociendo la existencia de la revolución nicaragüense, la mediaticen y moderen, atándola a esquemas democráticos similares a los de sus propios países"²³.

El Presidente Cerezo, anfitrión de la Cumbre, debía llevar a final cumplimiento una reunión prevista, en principio, para el mes de junio. No fue nada fácil. Días antes, el Presidente de El Salvador, propuso que la reunión fuese aplazada. Napoleón Duarte alegaba en

²³ La revolución sandinista (1979-88); op. cit., p. 321.

su defensa ciertos compromisos marcados en su agenda - la administración norteamericana era incansable a la hora de presionar y sus recursos, inagotables, a la hora de bloquear-.

La cancillería de Cerezo dinamizó lo suficiente la agenda de Duarte como para que éste acudiera a Esquipulas los días 6 y 7 de agosto.

Fue certero entonces Marco Vinicio Cerezo. El triunfo de la Cumbre de Esquipulas II suponía consolidar su política de "neutralidad activa", que era como consolidar la credibilidad internacional, ausente durante mucho tiempo de una Guatemala regida por el poder de los militares y acorralada entre los "escuadrones de la muerte" y los discursos de una derecha radical siempre dispuesta a apoyar a la contra.

Cuando la parte salvadoreña decida "reventar" la Cumbre argumentando razones mayores del calendario político de su Presidente, Contadora manifestará su apoyo a las gestiones activadas por Arias en torno al plan de paz y tratará de fijar una nueva fecha para la reunión de Presidentes centroamericanos. Al mismo tiempo, Vinicio Cerezo se desplazaba ese mes de junio hasta Honduras con la idea de fijar, apoyado por su colega hondureño, una fecha. Cerezo y Azcona convencen a Duarte, quien accede, y fijan la fecha del 6 y 7 de agosto para su celebración, previas consultas entre los cancilleres.

La primera de aquellas consultas previas reunía

a los cancilleres centroamericanos en Tegucigalpa, con la presidencia del Grupo de Contadora. El consenso subregional trató de hallarse en la firma de un documento único que pudiera servir de agenda a la Cumbre Presidencial.

Entre el 4 y el 5 de agosto, se celebra en Guatemala una segunda reunión de cancilleres de cuyos debates resulta aprobado un 70 % del documento que venía tratándose, quedando el 30 % restante para su discusión durante el transcurso de la reunión que habrá de celebrarse dos días después.

Esquipulas II se inició con propuestas pendientes de aprobación (ese 30 %) a las que se sumaba el Plan de Paz hecho público horas antes por la Administración Reagan, y que vino a ser, contrariamente a lo que se pensaba, un reactivo para consensuar opiniones. El resultado final fue la firma del documento "Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica".

La "neutralidad activa", primer objetivo del Proyecto Internacional -pieza clave del "Programa de Reorganización Nacional 1987-1988", diseñado y aplicado por el Gabinete Cerezo- se vió reforzada con Esquipulas II en la medida en que Guatemala jugó un papel esencial para evitar una guerra regional al optar por la solución pacífica para resolver la conflictividad social centroamericana.

"En esa medida se debería contribuir a la búsqueda

de la paz negociada, en base al respeto del "pluralismo" de los gobiernos. Asimismo, se debían alejar las posibilidades de interferencia de las grandes potencias, en la medida en que se había que privilegiar el interés centroamericano. Para ello se requería proseguir el diálogo y cristalizar el Parlamento Centroamericano, con apoyo del Grupo de Contadora, así como a poner a negociar a las partes involucradas en la problemática subregional y difundir los avances de este proceso"²⁴.

El impacto de esta política se tradujo, tras las negociaciones de Marco Vinicio Cerezo para lograr la celebración de Esquipulas II, en la consolidación del proceso democratizador y en la reafirmación de una nueva imagen internacional de Guatemala, que propiciase la activa participación del país en los foros internacionales, multilaterales y regionales.

²⁴ "La política exterior de Guatemala en 1987"; art. cit., p. 241.

1.2.2.1.3.- Honduras.

Entre 1981 y 1987, los gobiernos de Suazo Córdoba y Azcona Hoyo, habían recibido de los Estados Unidos 1.400 millones de dólares en ayudas económica y militar. En 1987, Honduras, la plataforma norteamericana en la región, sufría, en primer lugar, las consecuencias de la presencia de la contra en extensas zonas del sur del país, y, en segundo lugar, las protestas de amplios sectores de la población: campesinos, intelectuales y empresarios, que estaban siendo desplazados y/o perjudicados por la contrarrevolución.

"Al aceptar el acuerdo de paz -que exige el cese de la ayuda a fuerzas irregulares, lo cual implicaría la salida de la contra de Honduras- el Presidente Azcona simula asumir la exigencia de dichos sectores, lo cual sirve (de paso) para rehacer la maltrecha imagen del país, auténtica "república bananera" en las postrimerías del siglo XXI"²⁵.

Junto al interés de hacer valer la "soberanía" hondureña, con la firma del "Procedimiento" quedaban perfilados otros intereses del Presidente Azcona. Uno, salir fortalecido políticamente ante las diferentes fuerzas del país, ha sido una de las pocas iniciativas gubernamentales que no han encontrado oposición en

²⁵ La revolución sandinista (1979-88); op. cit., p. 332.

Honduras. Y dos, encontrar vías abiertas a nuevos mercados y socios comerciales, una razón con fuerza suficiente para "suavizar" el anticomunismo del gobierno y de las clases militar y política hondureñas.

Durante 1987, el gobierno de José Azcona se vió atrapado entre dos posibles opciones: adherirse a un proyecto de paz y democracia para el desarrollo, que se gestaba con la Cumbre de Esquipulas II, o mantenerse fiel a la estrategia norteamericana para Centroamérica que, aunque le garantizara -hasta esa fecha- fuertes ingresos, parecía ahora decidida a disminuir sus ayudas económica y militar. Al menos, esto podía desprenderse de la iniciativa del senador Cristopher Dood, Presidente del Comité de Asignaciones Presupuestarias del Congreso de los Estados Unidos, de disminuir la ayuda otorgada a los hondureños para el año fiscal 1987-1988, fijándola en un montante económico de 132 millones de dólares (100 de los cuales iban dirigidos a sanear a la economía hondureña mientras que, los 32 restantes se sumarían al presupuesto militar del país). Esto significaba, 208 millones de dólares menos de los que el Presidente Reagan aseguró pediría al Congreso.

Si el presidente hondureño firmase el documento "Procedimiento para establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica" correría sólo un riesgo: la muy probable disminución de la ayuda norteamericana. Todos lo demás habrían de ser beneficios: desprenderse de la imagen de vasallo de los Estados Unidos que acompaña

al país, es un beneficio; lograr apoyos económicos externos en la medida en que se materialicen las promesas de ayuda y cooperación para el desarrollo, es otro beneficio.

Azcona sopesaba el riesgo sobre los beneficios y viceversa. Finalmente, optará por la firma del "Procedimiento" el día 7 de agosto de 1987, comprometiéndose a participar en el establecimiento de una paz firme y duradera en Centroamérica. Pero también optará por continuar siendo, así se autodefine, el mejor amigo de los Estados Unidos en Centroamérica.

1.2.2.1.4.- Nicaragua.

"Esquipulas es una salida sensata; en las actuales circunstancias es la mejor de las soluciones posibles", declaraba el Comadante Tomás Borge a la prensa sandinista (Barricada, 28 de agosto de 1987), días después de la firma de Esquipulas II.

A finales de 1987, la inflación acumulada era superior a un 1.300 % anual. Y el desajuste de los precios relativos se intensificó. La caída de las exportaciones se cifraba ya en un 50 %, la Deuda Externa ascendía a 7.000 millones de dólares. El estado de guerra que vivía el país había causado, desde 1982, decenas de miles de muertos y absorbía un 50 % del presupuesto nacional. Nicaragua necesitaba urgentemente una salida a la crisis.

"Las discusiones en el terreno económico se fueron aplazando hasta que nos encontramos con una situación insostenible, en la segunda mitad de 1987, cuando ya la inflación se había desbocado, cuando se veía clarísimo que el tema económico tenía incidencia incluso en la seguridad nacional", señala Martínez Cuenca²⁶.

En agosto de 1987, los sandinistas trataban de frenar a toda costa una agresión que, para entonces, ya se había cobrado 50.000 vidas y ocasionado al país

²⁶ ~~Nicaragua: una década de retos~~; op. cit., p. 113.

pérdidas por más de 3.000 millones de dólares. Por eso, señala Víctor S. Pozas²⁷, estaban dispuestos a aceptar el "reto democrático" que Esquipulas les lanzaba de la mano de los condiscípulos "demócratas" de Estados Unidos, Costa Rica y Guatemala. Profundizar la Revolución, democratizando sus formas, era la apuesta histórica que el Frente Sandinista estaba dispuesto a hacer y a ganar.

La posición de abordar lo político y lo económico como ámbitos diferentes había prevalecido en la cúpula sandinista durante el período 1980-1987. A lo largo de este tiempo, lo económico había sido lo secundario: lo técnico, hasta que, en 1987, la Dirección Nacional parece darse cuenta de que economía y política, en este universo donde macroeconomía y microeconomía parece que sólo tengan en común la formulación de pluralismo igual a desarrollo, son inseparables.

Antes de dejarse aplastar por la guerra de baja intensidad con la que Estados Unidos les venía acosando, los sandinistas propondrían, dialogarían, pactarían. Pero no en cualquier contexto y bajo cualquier precio. Así, que renuciasen al encuentro de cancilleres centroamericanos previo a Esquipulas II, en febrero de 1987.

En aquel encuentro se discutiría el denominado Plan Arias, cuya versión original elaborada por el

²⁷ La revolución sandinista (1979-88); op. cit., p. 324.

canciller de Costa Rica, Madrigal Nieto y por el Subsecretario de Asuntos Interamericanos, Elliot Abrams, parecía constituir un ultimátum para el gobierno de Managua. La cancillería nicaragüense previamente calificó este encuentro de "maniobra de Estados Unidos para destruir el proceso de Contadora". Opinión que será notablemente modificada por el gobierno de Ortega cuando se conozca el resultado del encuentro. Claro que para entonces, el Presidente Arias había considerado oportuno introducir ciertas modificaciones al proyecto original al mismo tiempo que el madatario guatemalteco, Vinicio Cerezo, se manifestaba sobre la necesidad de que Nicaragua estuviera presente en el segundo encuentro previo a la Cumbre.

Nicaragua fue invitada a intervenir en las negociaciones previas a la Cumbre de Esquipulas II. Invitación que fue aceptada.

Las relaciones con Estados Unidos continuaban siendo tensas. El 26 de febrero, The Washington Post informaría de las intenciones que tiene el Consejero de Seguridad Nacional, Frank Carlucci de someter a un posible bloqueo naval a Nicaragua para impedir el "flujo de ayuda soviética".

A pesar de ello, el gobierno nicaragüense se planteará la estrategia de a) evitar un estancamiento en las negociaciones regionales, lo que explicaría que

Nicaragua hubiese aceptado la postergación de la Cumbre de Esquipulas II, a petición del mandatario salvadoreño, José Napoleón Duarte y b) mantener una política sensible y conciliadora frente al Congreso norteamericano, postura que se manifestará cuando Nicaragua traduzca el Plan de Paz de Reagan (una salida de la administración norteamericana para bloquear las negociaciones de los presidentes centroamericanos en Esquipulas) como una "propuesta positiva como punto de partida para reiniciar el diálogo bilateral"²⁸. Argumentos que la administración Reagan había utilizado a menudo para solicitar la aprobación de fondos destinados a la contra.

La firma de los acuerdos de Esquipulas II constituiría el triunfo de la estrategia nicaragüense. Estos acuerdos, que significaban el reconocimiento del proceso institucional de Nicaragua y, por lo tanto, la legitimidad del gobierno sandinista, suponían también un desafío para el país: ¿Hasta dónde seguir avanzando en su cumplimiento si los requisitos de simultaneidad no se cumplieran por las otras Partes involucradas?. Situación problemática de no abandonar los Estados Unidos esa política de agresión y ayuda militar a la contra que vienen desplegando en el istmo.

La intención nicaragüense de atenerse plenamente a lo acordado tras la firma del "Procedimiento para

²⁸ Barricada, 13 de agosto de 1987, p. 3.

establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica" obedecerá a la necesidad de verse apoyado por el resto de los países centroamericanos en la urgencia de que cesen las actividades de la contrarrevolución, freno a cualquier posibilidad de desarrollo nicaragüense. Es por ello, que desde la firma del "Procedimiento" el día 7 de agosto de 1987 y hasta finales de ese año, la actuación el gobierno sandinista haya persistido en contribuir a un clima de paz en Centroamérica. Detengámonos en algunas fechas y en algunos datos:

AGOSTO DE 1987:

Día 12.- Daniel Ortega invita a la Iglesia y a partidos políticos a integrar la Comisión Nacional de Reconciliación. Durante este primer encuentro con el Cardenal Obando y Bravo y once partidos políticos se opta por retirar la demanda interpuesta contra Costa Rica por acciones contrarrevolucionarias ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

Día 19.- El Vicepresidente, Sergio Ramírez señala, en conferencia de prensa que "Nicaragua no tiene los recursos líquidos necesarios para realizar compras de petróleo al contado", y demanda el "apoyo político y solidario" de los países amigos. De no obtenerse esa ayuda, "podrían verse debilitados los esfuerzos de paz en Centroamérica". El déficit de petróleo para el resto de 1987 es de 220.000 TM.

Día 20.- El Presidente de Brasil, José Sarney, en

visita a México, demanda más ayuda para Nicaragua.

Día 30.- Daniel Ortega anuncia fuertes medidas económicas y restricciones para el consumo de combustibles.

SEPTIEMBRE DE 1987:

Día 1.- El senador republicano estadounidense Robert Dole, visita Nicaragua. Daniel Ortega, en un debate público con los senadores, manifiesta que si Estados Unidos desea una mayor libertad y democratización en Nicaragua, debe iniciar el diálogo bilateral, pactar el fallo de La Haya y cesar todo tipo de apoyo a los mercenarios que ejecutan la guerra de agresión norteamericana.

Día 3.- La Asamblea Nacional aprueba el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica, que salvaguarda los derechos de las comunidades indígenas de los pueblos costeos.

Día 8.- La URSS responde a la solicitud del gobierno nicaragüense anunciando la entrega de 100.000 TM de crudo adicionales a las 300.000 TM acordadas.

Asimismo respalda los acuerdos de los presidentes centroamericanos en Esquipulas II.

Día 11.- Reagan solicita al Congreso norteamericano 270 millones de dólares para mantener la contra durante los próximos 18 meses.

Día 14.- Daniel Ortega anuncia la derogación de la Ley de Apropriación por el Estado de los Bienes

Abandonados, el indulto a 16 centroamericanos capturados en acciones contrarrevolucionarias y la apertura del diálogo nacional con partidos legalmente inscritos a partir del 5 de octubre.

Día 27.- Daniel Ortega declara una amnistía parcial para quienes no hayan cometido crímenes atroces contra el pueblo de Nicaragua.

OCTUBRE DE 1987:

Día 9.- Daniel Ortega invita al Presidente de los Estados Unidos (en discurso ante la Asamblea General de la ONU) a reiniciar el diálogo directo e incondicional, con Nicaragua, 35 días después de que la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento emita su primer informe sobre la marcha de los acuerdos de Esquipulas II.

NOVIEMBRE DE 1987:

Día 6.- Daniel Ortega anuncia el indulto a 981 prisioneros como gesto de buena voluntad. Ampliación de amnistía y suspensión de estado de emergencia entrarán en vigor cuando la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento certifique el cese de agresión.

Día 8.- Incremento de los precios de los combustibles. En el caso de la gasolina el aumento es del 200 %.

Día 25.- Se firma el primer acuerdo entre el

gobierno y los partidos políticos en el diálogo nacional.

Día 26.- La Corte Internacional de Justicia de La Haya da curso legal a la demanda nicaragüense y autoriza a Nicaragua a reclamar una indemnización a Estados Unidos.

DICIEMBRE DE 1987:

Día 11.- Entra en vigor la Ley de Inversiones Extranjeras.

Día 22.- La contrarrevolución ataca la zona minera de la Costa Atlántica ocasionando cuantiosas pérdidas y la paralización de la producción de la mina Bonanza y Rosita.

El Congreso norteamericano aprueba algo más de 8 millones de dólares para la contrarrevolución.

Mientras las acciones sandinistas ganan credibilidad en los foros regional e internacional, el Presidente Ronald Reagan observa cómo su política de confrontación no logra el objetivo declarado de su administración. Esto es, desplazar a los sandinistas de Nicaragua o forzarlos a cambiar su proyecto histórico.

El interrogante que queda en el aire es si otra administración norteamericana tendría la capacidad necesaria para insistir en tales actuaciones.

Ante la imposibilidad de dar una respuesta, el gobierno de Managua tratará de debilitar políticamente la estrategia norteamericana antes de que Ronald Reagan abandone la Casa Blanca y transfiera su credo operativo contra la "amenaza comunista" a la siguiente administración.

1.3.- Consideraciones finales sobre Esquipulas II.

La firma del "Procedimiento para establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica" habría de generar un cambio en la dinámica regional vivida durante la década 1977-1987. El reto, en palabras de los investigadores Benítez Manaut y Brmúdez Torres²⁹, está en traducir operativamente los acuerdos asumidos.

El panorama centroamericano que se perfila tras 1987, hace pertinente una doble consideración: la que suponen los límites y las posibilidades de una reconducción de la crisis regional a partir de la firma del "Procedimiento".

Por lo que se refiere a los límites, habríamos de señalar, en primer lugar, la obcecación de la administración Reagan en mantener su apoyo a la contra y el logro de la aprobación, en el Congreso, de la ayuda "humanitaria" para mantenerla como fuerza viable. Dada la posición demócrata, parece poco probable que Ronald Reagan consiga carta blanca para la ayuda militar. Sin embargo, el solo mantenimiento de la contra, aún en términos "humanitarios" implica ya una violación al espíritu de los Acuerdos, que en su punto 5 prevé el "Cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales" en los términos

²⁹ "Centroamérica: Entre la guerra y los acuerdos de pacificación"; art. cit., pp. 353-365.

que siguen:

"los gobiernos de los cinco Estados centroamericanos solicitarán a los gobiernos de la región y a los gobiernos extrarregionales que, abierta o veladamente, proporcionen ayuda militar, logística, financiera, propagandística, en efectivos humanos, armamentos, municiones y equipo a fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales, que cesen esa ayuda, como un elemento indispensable para lograr la paz estable y duradera en la región.

No queda comprendida en lo anterior la ayuda que se destine a repatriación, o, en su defecto, reubicación y asistencia necesaria para la reintegración a la vida normal e aquellas personas que hayan pertenecido a dichos grupos o fuerzas. Igualmente solicitarán a las fuerzas irregulares y a los grupos insurgentes que actúan en América Central abstenerse de recibir esa ayuda en aras de un auténtico espíritu latinoamericanista. Estas peticiones se harán en cumplimiento de lo establecido en el Documento de objetivos en cuanto a eliminar el tráfico de armas, intrarregional o proveniente de fuera de la región, destinado a personas, organizaciones o grupos que intenten desestabilizar a los gobiernos de los países centroamericanos".

En segundo lugar, y por lo que atañe directamente al carácter de los Acuerdos, parece francamente difícil

que se asuma, de hecho, lo manifestado en el punto 1. "Reconciliación Nacional", que implica a) Diálogo: "con todos los grupos desarmados de oposición política interna y con aquéllos que se hayan acogido a la amnistía"; b) Amnistía: que deberá establecer todas las disposiciones que garanticen "la inviolabilidad de la vida, la libertad en todas sus formas, los bienes materiales y la seguridad de las personas a quienes sean aplicables dichos decretos. Simultáneamente a la emisión de los decretos de amnistía, las fuerzas irregulares del respectivo país deberán poner en libertad a todas aquellas personas que se encuentran en su poder" y c) Comisión Nacional de Reconciliación: "que tendrá las funciones de constatar la vigencia real del proceso de reconciliación nacional, así como el respeto irrestricto de todos los derechos civiles y políticos de los ciudadanos centroamericanos garantizados en este mismo documento".

Decíamos que parece francamente difícil que se asuma de hecho lo anteriormente manifestado ya que el diálogo y sus garantías de continuidad inciden directamente sobre la discusión de las causas estructurales que dieron origen a los respectivos conflictos y cuyo resultado último habría de ser la alteración de esos problemas estructurales.

En tercer lugar, en lo referente al punto 7.

"Negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento": "los gobiernos de los cinco Estados centroamericanos, con la participación del grupo de Contadora, en ejercicio de su función mediadora, proseguirán las negociaciones sobre los puntos pendientes de acuerdo en materia de seguridad, verificación y control en el proyecto de Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica. Estas negociaciones abarcarán también medidas para el desarme de las fuerzas irregulares que están dispuestas a acogerse a los decretos de amnistía".

Observamos una exigencia previa que sí redundaría en la consecución de lo acordado: la recuperación de la previa autonomía política del istmo (que relanzaría de nuevo el debate sobre la intervención norteamericana en la zona). En este sentido, se alzaría una barrera tras la negativa del gobierno de Honduras a cumplir lo contenido en el punto 6 de los Acuerdos: "No uso del territorio para agredir a otros Estados": "los cinco países que suscriben este documento reiteran su compromiso de impedir el uso del propio territorio y no prestar ni permitir apoyo militar logístico a personas, organizaciones o grupos que intenten desestabilizar a los gobiernos de los países de Centroamérica". La construcción de bases militares norteamericanas y de la imponente infraestructura militar son problemas por resolver.

En cuarto lugar, un impedimento más al eficaz cumplimiento de Esquipulas II habría de constituirlo el poder real de los militares en El Salvador y Guatemala, así como el peso político de las derechas nacionales contrarias a un acuerdo con las fuerzas insurgentes. Ejemplo de tal actitud lo hallaríamos en la reacción de los grupos paramilitares en El Salvador.

Al introducir la variable de la posición del Partido Demócrata, próximo a las posturas de otros gobiernos regionales en torno a la democratización de Nicaragua, Benítez y Bermúdez aducen -y, muy certeramente si con posterioridad examináramos lo acaecido en el istmo- que "el escenario posible es que la contra sea marginada como instrumento militar, e insorporar como fuerza política canalizando recursos a la oposición interna para fortalecer alternativas de poder frente al gobierno sandinista de cara a las elecciones presidenciales de 1990"³⁰.

Pero, aún a pesar de las posibles circunstancias que incurran negativamente en estos acuerdos, Esquipulas II es un hecho crucial en favor de la paz y la distensión regionales. Primero, porque ha demostrado que la autonomía (bien que relativa) en las decisiones políticas de los gobiernos será mientras quiera así asumirse; segundo, porque ha evidenciado que

³⁰ "Centroamérica: Entre la guerra y los acuerdos de pacificación"; art. cit., p. 365.

el diálogo a nivel nacional y regional es posible y, por tanto, que un acuerdo consensuado para evitar la escalada militar puede lograrse; tercero, porque ha mostrado al mundo que Centroamérica, por sí misma, está legitimada y capacitada para encontrar soluciones a los conflictos propios e, incluso, a los impropios, que otros ya se encargaron de diseminar por el istmo. En este sentido y, en cuarto lugar, porque Esquipulas II habrá de significar un replanteamiento de la estrategia Reagan en la suregión, particularmente por lo que respecta a su aplicación en Nicaragua, máxime cuando la mayoría demócrata en el Congreso norteamericano y los sectores más pragmáticos de los centros de poder estadounidenses, influenciados ambos por el escándalo Irán-Contra, parecen reacios a los intereses de la Casa Blanca en Centroamérica.

Democratización, promoción del desarrollo y de la justicia social, respeto a los derechos humanos, soberanía e integridad territorial y respeto a la autodeterminación son algunos de los compromisos asumidos por los mandatarios centroamericanos que habrán de sentar precedentes. Ciertamente es que en asumirlos está el reto. Ahí queda el apoyo de toda la comunidad internacional, expresado en la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de Estados

Americanos, el Grupo de Contadora³¹ y el Grupo de Apoyo y la Comunidad Europea, en aras del logro de una paz firme y duradera en Centroamérica.

³¹ Si bien Contadora fue desplazada de su papel protagónico, el Grupo será reconocido e incorporado a nivel de sus propuestas. De este modo, se le asignarán dos misiones principales: la verificación de los acuerdos y la discusión de los aspectos de seguridad.

AYUDA OFICIAL (MILITAR Y ECONOMICA) DE EEUU A HONDURAS, EL SALVADOR, GUATEMALA, COSTA RICA Y A LA CONTRA NICARAGÜENSE (1979-1987).

(En millones de US Dólares)

	HONDURAS	EL SALVADOR	GUATEMALA	COSTA RICA	CONTRA
1979	31,4	9,5			
1980	57,0	64,7	11,1	14,0	
1981	45,3	146,8	16,1	15,8	19,95
1982	112,0	272,1	13,8	53,8	30,0
1983	154,3	343,1	17,6	218,7	24,0
1984	249,2	419,6	33,3	179,0	
1985	296,6	677,0	61,3	224,4	27,0
1986	237,6	545,0			110,0
1987 ¹	254,9	771,0			
Total	1.438,3	3.248,8	153,2	705,7	210,95²
Total Global: 5.756,95 millones US Dólares.					

Fuentes: Revista Centroamericana de Economía, Honduras, Agosto 1986 y Anuario Centroamérica 1987 de Inforpress Centroamericana, Guatemala³

¹ A esto hay que añadir los cerca de 400 millones entregados por el gobierno norteamericano a la contra de forma encubierta, según informaron medios de prensa de EEUU en distintas ocasiones.

² Se desconocen los datos de 1986 y 1987 en relación a Costa Rica y Guatemala.

³ La Revolución Sandinista (1979-88); op. cit., p. 215.

ABRIR VOLUMEN III

