

LECTURAS

50

Centroamérica Futuro y opciones

SELECCIÓN DE

OLGA PELLICER Y RICHARD R. FAGEN

EL TRIMESTRE



ECONÓMICO

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

Primera edición, 1983

D. R. © 1983 FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
Av. de la Universidad 975; 03100 México, D. F.

ISBN: 968-16-1382-1

Impreso en México

LECTURAS

Serie dirigida por Óscar Soberón M.



50

CENTROAMÉRICA
FUTURO Y OPCIONES



16 OCT 1997

PREFACIO

ESTE volumen es el segundo de una serie sobre las relaciones México-Estados Unidos, patrocinada por el Proyecto sobre las Relaciones de México y Estados Unidos, el primero de los cuales fue publicado en el número 43 de la Serie de Lecturas de EL TRIMESTRE ECONÓMICO, selección de Carlos Tello y Clark Reynolds en 1981. El tercer volumen sobre las relaciones entre ambos países se destina al estudio de la *Agricultura y el desarrollo rural*, selección de Bruce J. Johnston, Cassio Luiselli F., Celso Cartas y Clint E. Smith, y también será publicado en fecha próxima en la Serie de Lecturas.

En su concepción, enfoque y patrocinio, el Proyecto sobre las Relaciones México-Estados Unidos es totalmente binacional y en él participan especialistas de ambos países, aun cuando no se excluye la colaboración de personalidades de otro origen. Los objetivos son tres: explorar de manera conjunta las perspectivas del desarrollo futuro de ambos países en una perspectiva histórica; favorecer el proceso de mutuo entendimiento y establecer una estructura para formular políticas binacionales que respeten la autonomía cultural, política y económica de cada país, sin dejar de reconocer la realidad de una interdependencia cada vez mayor.

Cada uno de los grupos de trabajo del Proyecto, incluso los que se crearán en el futuro sobre las relaciones de México y los Estados Unidos en lo tocante a la energía, finanzas y comercio, desarrollo de los mercados de trabajo y enfoques para hacer más racional la interdependencia, reunirán a representantes de la comunidad académica y de los sectores público y privado. Los participantes aplicarán un enfoque interdisciplinario amplio en el cual tanto los Estados Unidos como México se estudiarán como países en continuo "desarrollo", con historia, cultura, valores, tecnologías y circunstancias económicas distintas, y que no obstante comparten un compromiso fundamental con el progreso económico y tecnológico y con los derechos humanos.

En dicho enfoque ambos países se entienden como entidades cambiantes que responden a fuerzas internas y externas dentro de un sistema internacional que, a su vez, y en una escala mayor, está enfrentándose a fenómenos similares. En lo relativo a la funcionalidad de tal análisis, tanto para Méxi-

co como para los Estados Unidos, y sus implicaciones para una mejor comprensión del proceso de interdependencia orgánica; el hecho de que entre los representantes de cada país a menudo haya desacuerdos tanto consigo mismos como con los representantes del otro país, no impide que todos tengan el propósito común de encontrar los medios para que el proceso de interdependencia sea más racional, más humano y más justo.

CLARK M. REYNOLDS
CARLOS TELLO M.

INTRODUCCIÓN

Richard R. Fagen y Olga Pellicer

LOS ENSAYOS incluidos en este volumen son resultado de una conferencia que tuvo lugar en Guanajuato, México, en junio de 1982; en un sentido más amplio son fruto de la grave crisis que sacude a Centroamérica.

Tanto en Guanajuato como en un encuentro preliminar celebrado en Washington en octubre de 1981 nuestras discusiones partieron de los siguientes interrogantes: ¿En qué forma, nos preguntamos, están implicados México y los Estados Unidos, los dos poderes dominantes en la región (aunque de modo muy disparate), en la crisis centroamericana? ¿Cuáles son los objetivos de su acción política en la región y qué implicaciones tienen estos objetivos para sus relaciones mutuas? ¿Qué tipo de políticas lograrían a largo plazo propiciar la paz, la estabilidad y el bienestar en la zona?

Seríamos poco realistas si pretendiéramos haber adjudicado a estas cuestiones toda la atención que se merecen. Dado el ritmo de publicación académica tampoco albergamos la esperanza de ofrecer un análisis actualizado de los acontecimientos centroamericanos. Más bien nos hemos limitado a enfocar ciertos aspectos de la realidad centroamericana y de las políticas de México y los Estados Unidos hacia la región, que prevemos serán duraderos y de importancia innegable durante los próximos años. Esos aspectos se resumen brevemente en los siguientes temas:

- i) La naturaleza de la crisis centroamericana y las limitaciones objetivas que existen para la restructuración de las políticas nacionales.
- ii) La visión de la crisis en los Estados Unidos y las opciones políticas en discusión.
- iii) La política mexicana hacia Centroamérica y los efectos que ésta tiene en las relaciones México-Estados Unidos.
- iv) Los problemas en Guatemala y sus consecuencias para los Estados Unidos y México.
- v) El caso de Nicaragua: problemas de un gobierno revolucionario en un contexto de crisis.

Con la excepción del caso nicaragüense hay dos ensayos para cada uno de estos temas, al igual que un ensayo final en el cual Clint Smith resume algunas de las discusiones sobresalientes que tuvieron lugar en Washington y en Guanajuato.

La omisión más notable de esa lista es un estudio sobre El Salvador, cuyo caso evidentemente aparece con frecuencia en los ensayos sobre las políticas de México y los Estados Unidos. A pesar de esto decidimos no pedir un ensayo específico sobre El Salvador debido a que el tema ya ha recibido enorme atención académica y periodística a lo largo de los últimos años. Por el contrario, la atención tan limitada que se ha otorgado al caso de Guatemala justifica el espacio que le hemos dedicado aquí. Es sorprendente que se haya estudiado tan poco a ese país, que al parecer presenta una de las situaciones de insurgencia más importantes y de más largo alcance en el área. Como los ensayos de Gleijeses y Aguilar lo revelan, los problemas planteados por la situación de Guatemala a los gobiernos de México y los Estados Unidos son de una calidad muy distinta de los que plantean otros países de la región. Para el gobierno de los Estados Unidos una solución reformista o centrista a la crisis guatemalteca sería casi imposible de manejar; para México los retos que le presenta una situación revolucionaria directamente al sur de su frontera son muy distintos de los que le presenta la revolución en el poder en Nicaragua, o la insurgencia popular en El Salvador. Pero el punto de partida no es el análisis de los casos individuales, o de los problemas bilaterales particulares; es la crisis centroamericana como contexto general la que en principio llama poderosamente nuestra atención.

I. LA CRISIS CENTROAMERICANA

Para 1982 ya era claro que las opciones reformistas no eran viables en la mayoría de países centroamericanos. Las opiniones de los años sesenta y los setenta —siempre más difundidas en los Estados Unidos que en la región misma— según las cuales el crecimiento económico acarrearía consigo la liberalización política y amplios beneficios a las masas se habían desacreditado. En Nicaragua un movimiento insurgente había derrocado la dictadura de los Somoza para introducir una nueva agenda económica y política. En El Salvador y Guatemala prolongadas luchas guerrilleras habían remplazado los intentos reformistas para transformar el poder oligárquico y militar. En Honduras el gobierno civil electo se fue convirtiendo poco a poco en el rehén de una clase militar cada vez más activa. Aun en Costa Rica, el experimento reformista por excelencia de Centroamérica, los crecientes problemas políticos y económicos amenazaban desestabilizar la única democracia liberal del istmo.

Como Isaac Cohen y Gert Rosenthal lo observan en su ensayo, y como Luis Maira y Pedro Vuskovic también lo señalan, la crisis estructural que cierra el paso al reformismo tiene profundas raíces históricas. En sociedades en las cuales el gobierno oligár-

quico y militar no cede a presiones en pro de la reforma social y política, el dramático crecimiento económico de los años sesenta y los setenta no resultó en la disminución general de la desigualdad o en la participación de los grupos marginados en el nuevo orden; por el contrario, en varios países la zanja entre pobres y ricos, entre los que manejan el poder y los que lo desconocen, creció al mismo tiempo que el ingreso agregado aumentaba rápidamente, y economías alguna vez simples se modernizaban y diversificaban.

Adicionalmente, cuando menos en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, y en menor escala en Honduras, la legitimidad de la política electoral fue violada por repetidos fraudes, golpes de Estado militares y, frecuentemente, por el abierto asesinato de líderes emergentes de las ideologías centristas o de izquierda. Las políticas reformistas surgieron al principio estrechamente ligadas a las estrategias electorales; pero más tarde se aproximaron a las actividades de oposición de todos géneros (huelgas, protestas en masa) y finalmente se vieron ante la necesidad de optar entre la ineffectividad y la posible eliminación por un lado, o la alianza con la oposición por el otro. Para los años ochenta las posibilidades para muchos exreformistas se limitaban a una difícil encrucijada: la muerte, el exilio, una alianza con los guerrilleros o un pacto del diablo con los militares.

Si el sueño reformista de política electoral, reforma social, crecimiento económico y "redistribución de bienes" había llegado a su fin para el año de 1982, el sueño (o la pesadilla) del autoritarismo seguía tan presente como antes. Poderosas élites en Centroamérica —y sus aliados extranjeros— aún veían la posibilidad de que la crisis inmediata fuera manejada mediante una represión en dosis suficientemente grandes. La muerte de miles, y el exilio de cientos de miles de sus moradas e inclusive de sus patrias, aparentaban no ser de importancia para los arquitectos de la respuesta autoritaria.

La realidad no ha respondido a las esperanzas de los autoritarios. La represión, ni en dosis modestas ni en dosis desmedidas, no ha traído a Centroamérica la estabilidad política; por el contrario, los últimos años han sido testigos de un fuerte incremento de la inestabilidad política, a medida que la violencia y la contraviolencia desplazan la negociación y el diálogo en la región. Por lo demás, en raras ocasiones en que la represión ha traído una breve quietud en uno u otro país ha quedado claro que los cambios sociales requeridos no surgen con facilidad de las cenizas del conflicto. El reformismo mantenía las esperanzas en el cambio social y el progreso como resultado de las acciones políticas por las cuales abogan sus defensores. El autoritarismo, cuando menos en la forma militarizada bajo la cual subsiste hoy en día en Centroamérica, no alimenta tales esperanzas. Consiste en una metodología sangrienta y desacreditada para resistir

y desviar cambios que cada día los residentes de la región comprenden y desean más.

Como una metodología para inhibir el cambio a corto plazo la represión ha tenido cierto éxito. Como Piero Gleijeses sugiere en su ensayo sobre Guatemala, si el éxito se mide simplemente en términos de "impedir el acceso al poder" de grupos progresistas o de izquierda, entonces los militares guatemaltecos (con alguna ayuda por parte de sus amigos en Washington) han tenido éxito hasta este momento. Frente a un sistema militar relativamente bien equipado, entrenado y falto de escrúpulos la opción reformista no tiene futuro, mientras que la opción de la guerrilla se hace cada vez más larga y costosa. Aun teniendo en cuenta el caso de Nicaragua hay pocas garantías de éxito a corto plazo para las insurrecciones armadas en El Salvador y Guatemala.

Que la opción revolucionaria enfrenta una larga y difícil marcha en Centroamérica no tiene por qué sorprender a quien está familiarizado con la historia de movimientos similares en otras partes del mundo. Ahora bien, lo que hace tan especial el caso centroamericano es el papel histórico siempre hegemónico y claramente antirrevolucionario desempeñado allí por los Estados Unidos. Como queda claro en los ensayos de Luis Maira y William LeoGrande, este papel tiene profundas raíces en conceptos estratégicos e ideológicos fundamentales para la política exterior de los Estados Unidos. Tomando esto en cuenta consideramos que ese papel no se modificará fácilmente, un tema al que habremos de recurrir más adelante.

Para completar el panorama es necesario decir algo sobre Nicaragua. El ensayo de Xavier Gorostiaga sobre los problemas con que se ha topado la revolución nicaragüense subraya las dificultades que encuentra un gobierno revolucionario cuando se propone ofrecer una opción de desarrollo que obedezca a lo que Gorostiaga llama la "lógica de la mayoría". No sólo se debe cumplir la promesa del gobierno de beneficiar a las masas y sacar adelante una acción pública exitosa y significativa sino que además esto se debe lograr en un medio ambiente que ahora es menos favorable que el que existía cuando los sandinistas llegaron al poder a mediados de 1979.

En efecto, la crisis estructural de la región es cada vez más profunda. Nadie es inmune; la deuda *per capita* y la inflación general de Costa Rica son considerablemente mayores que las de Nicaragua. Las guerras locales amenazan generalizarse e internacionalizarse. Y como Vuskovic lo sugiere en su ensayo, imaginar un desarrollo constante en un país sin que sus vecinos disfruten de la misma paz y prosperidad es progresivamente más difícil. Las realidades centroamericanas requieren con urgencia soluciones que trasciendan los límites impuestos por perspectivas estrictamente nacionales o nacionalistas.

Existe otro problema adicional: a la Revolución nicaragüense

se le ha asignado una gran responsabilidad regional e internacional; está bajo cuidadosa observación para saber si es posible una transición "pluralista" de economía mixta al socialismo. Esta observación es tan intensa, y los criterios de evaluación que se le aplican son tan rígidos, que aun en las mejores circunstancias y con enorme suerte no sería posible para la revolución sandinista cumplir con todas las esperanzas que otros han depositado en ella. Pero no hay forma de eludir el papel histórico que le han asignado a Nicaragua; los movimientos revolucionarios en El Salvador y Guatemala ganan y pierden amistades en respuesta a los hechos que ocurren en Nicaragua. Los enemigos del cambio progresista se aprovechan de todo error o problema (real o imaginario) de la Revolución sandinista en su esfuerzo incansable por desacreditar otros movimientos radicales. Banqueros, sacerdotes y políticos de diversas calañas siguen con atención el curso de la Revolución, siempre tratando de saber si las instituciones que representan pueden sobrevivir en medio de una transformación tan profunda como la que hoy mismo ocurre en Nicaragua.

Así la revolución nicaragüense es un elemento estructural dentro de la Centroamérica de los años ochenta, y por ello es necesario subrayar la importancia de la pregunta que aparece, explícita o implícitamente, dentro de la mayoría de los ensayos: ¿qué opciones políticas y económicas existen para Centroamérica? Esta pregunta es más completa si añadimos la frase "dadas las múltiples lecciones que se pueden obtener de la Revolución nicaragüense".

II. LA POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS

Para los políticos estadounidenses, deseosos de impedir o destruir los movimientos revolucionarios en Centroamérica, la existencia misma de la revolución nicaragüense les ofrece nuevas oportunidades. Con los sandinistas en el poder existe algo más tangible y menos elusivo que los guerrilleros contra quienes luchar. Los esfuerzos de desarrollo nicaragüense, que aun teniendo las mejores oportunidades estarían plagados de problemas, han pasado a ser el objetivo de intentos masivos de deslegitimación y desestabilización.

La crítica a la política de los Estados Unidos contenida en los ensayos no se limita al caso nicaragüense; lo que se cuestiona es la habilidad (o la falta de ella) de los Estados Unidos (como sociedad, no meramente como gobierno) para entender cualquier cambio revolucionario en la cuenca del Caribe. El récord estadounidense de la posguerra no ofrece grandes esperanzas: el golpe ideado por la CIA en contra del gobierno de Arbenz en Guatemala en 1954; las agresiones hacia la revolución cubana desde sus comienzos (incluyendo por supuesto la invasión de Bahía

de Cochinos en 1961); la invasión de la República Dominicana en 1965, debida a los temores por parte de Washington respecto a la instauración allí de un "régimen tipo Castro", y las abiertas hostilidades perpetradas por las administraciones de Nixon y Ford contra el gobierno reformista de Manley en Jamaica. Si habláramos de esto en detalle, y si añadiéramos las abiertas acciones imperialistas en Centroamérica y el Caribe cien años antes de la segunda Guerra Mundial, el récord sería mucho más negro y la lista mucho más larga. Con algunas pocas excepciones, que se haya encontrado en el poder en los Estados Unidos el partido demócrata o el republicano tiene pocas consecuencias. La dirección política ha sido similar porque el origen de los intentos estadounidenses para controlar la cuenca del Caribe e impedir el acceso al poder a todos aquellos regímenes que disputan la hegemonía de los Estados Unidos se encuentra profundamente enraizado en la historia, la estructura y la cultura política norteamericana.

La longevidad y la profundidad de las prácticas imperialistas en el Caribe sacan a relucir dos problemas. El primero es esencialmente una hipótesis: la guerra fría y las tensiones Este-Oeste son quizá menos determinantes en las acciones norteamericanas en Centroamérica que lo que tanto los defensores como los críticos de las políticas de Reagan nos querrían hacer ver. Ideológicamente las tensiones provocadas por la guerra fría son útiles y utilizadas para explicar y justificar políticas; pero las prácticas imperialistas son anteriores a la guerra fría (en más de cien años) y pueden sobrevivirle (si la historia permite comprobar la hipótesis). Los Estados Unidos no soltarán fácilmente las riendas de su imperio, particularmente si tomamos en cuenta que la mayoría de los voceros oficiales niegan la existencia de tal imperio.

El segundo problema no es tanto una hipótesis sino una observación bien fundamentada. Por diversas razones las posibilidades abiertas a los Estados Unidos para actuar como un poder imperial en la región han disminuido. Esta tendencia ha sido muy marcada, sobre todo en el periodo posterior a Vietnam. La administración de Reagan ha tenido sus funciones fuertemente limitadas por una combinación de factores internos e internacionales (desde la iglesia católica en casa hasta sus alianzas con gobiernos en el extranjero) que hubieran sido impensables hace quince años. Pero existe otro elemento que limita las opciones imperialistas: la fuerza de los revolucionarios en Centroamérica ha hecho cada vez más difíciles las soluciones "baratas y fáciles". Para mantener el control del imperio durante un periodo de crisis económica, y ante luchas insurgentes con raíces muy amplias, se requiere una inversión de recursos que el gobierno ya no tiene la capacidad de mover.

Por tanto, como el ensayo de Luis Maira lo sugiere, existe ahora una tensión estructural básica entre una ideología impe-

rialista, aún llena de vigor, y una reducida capacidad de control sobre un área que alguna vez se encontraba bajo la incuestionable supremacía estadounidense.

III. LA POLÍTICA DE MÉXICO

Los Estados Unidos no son el único actor externo de importancia dentro del drama que se desarrolla en Centroamérica. Uno de los factores más novedosos de la crisis actual es el papel que desempeñan ciertos países latinoamericanos que hasta hace poco tiempo tenían poco interés en los asuntos de Centroamérica. De estos países el más profundamente comprometido es México.

Tras décadas de una cierta indiferencia hacia los problemas políticos que ocurrían al sur de sus fronteras, en 1979 México apareció como el abogado clave en favor de la colaboración con la revolución nicaragüense, de la solución negociada a la guerra civil en El Salvador y de la implantación de planes para disminuir la tensión en el área. Asimismo, a través del acuerdo energético de San José, México y Venezuela encabezan el mecanismo de ayuda económica más importante que existe ahora en la región.

Un aspecto significativo de la política de México hacia Centroamérica ha sido su efecto sobre la opinión pública internacional, particularmente sobre la prensa y los liberales en los Estados Unidos. Como Olga Pellicer lo subraya en su ensayo, un gran número de periódicos norteamericanos han publicado repetidamente editoriales en pro de la incorporación de los puntos de vista mexicanos en la política de los Estados Unidos. "Sin los puntos de vista mexicanos no puede existir una política de los Estados Unidos hacia Centroamérica digna de ese nombre", señaló el *New York Times* (marzo 17 de 1982, p. A-22).

Sin embargo, como sería el caso de cualquier actor regional que mantuviera una posición distinta de la del poder dominante, la capacidad de México para influir sobre los acontecimientos de Centroamérica tiene grandes limitaciones. Una de ellas es la fuerte resistencia de la administración Reagan para reconocer la validez de las iniciativas mexicanas. Esto es comprensible: los Estados Unidos no desean compartir su influencia dentro de una región que durante décadas se ha considerado una reserva privada para los intereses norteamericanos. Pero además, y esto es específico de la visión particular de la administración Reagan, el Departamento de Estado piensa que los mandatarios mexicanos no comprenden adecuadamente la situación de Centroamérica. Desde su punto de vista los mexicanos —empeñados en la defensa de la Revolución sandinista— no ven el peligro de la subversión que emana de Centroamérica y amenaza el corazón mismo de las zonas petroleras de México.

Este último argumento ha adquirido nuevas dimensiones desde fines de 1981. Con el fin del *boom* petrolero se ha desencadenado un deterioro sin precedentes de la economía mexicana. Y como se destaca en el ensayo de Mario Ojeda, esto ha debilitado y continuará debilitando el poder de negociación internacional de México. Lo anterior no implica el posible abandono de los principios tradicionales de la política exterior mexicana, tales como la autodeterminación, la no intervención o la soberanía nacional sobre los recursos naturales. Tampoco es probable el debilitamiento de una ideología nacionalista fuertemente arraigada en el gobierno mexicano. Pero sí se ha abierto un espacio para mayores presiones por parte de los Estados Unidos y para un mayor cuestionamiento interno de los programas de ayuda a Centroamérica.

Dado el contexto de escasez interna, los programas de ayuda a Nicaragua serán desacreditados por quienes ahora tienen argumentos para afirmar que no es justificada esa "generosidad durante una crisis económica". Asimismo, el gobierno norteamericano puede hacer sentir que su apoyo a las difíciles negociaciones financieras internacionales de México requeriría una mayor comprensión hacia la política que los Estados Unidos llevan a cabo en el área centroamericana.

La política de México en Centroamérica también puede ser limitada por la aplicación al caso mexicano del esquema analítico utilizado en el resto de la región. En este esquema las manifestaciones de descontento social —y éstas seguramente se darán en México dada la gravedad de los problemas económicos— serán vistas ante todo como campo fértil para la subversión proveniente de Cuba o de Nicaragua. Cuando esto ocurra, en la visión de ciertos mandatarios norteamericanos, México habrá pasado a formar parte de Centroamérica.

En el caso de la frontera sur de México los representantes de lo que Luis Maira llama la visión conservadora de Centroamérica podrán encontrar más argumentos y motivos útiles para convencer a sus contrapartes mexicanas de la amenaza subversiva encarnada en los movimientos revolucionarios de la región. Como Adolfo Aguilar lo señala, un gran número de políticos mexicanos ya ven a Guatemala como un "caso especial". Dada la proximidad de las zonas guerrilleras de Guatemala a la frontera con México, la similitud de las poblaciones indígenas y las dificultades para patrullar regiones de exuberante selva, la política de México hacia Guatemala se torna cada día más problemática y más vulnerable a la presión norteamericana.

A pesar de los problemas presentados aquí, las perspectivas para la política mexicana hacia Centroamérica no son ciento por ciento negativas. Como Olga Pellicer lo señala en su ensayo, diversas circunstancias, y en particular la derrota de los demócratas cristianos en las elecciones en El Salvador en marzo de 1982,

han llevado a un cambio en la política de otro actor importante en la región, Venezuela. La iniciativa mexicano-venezolana de septiembre de 1982, que aboga por el diálogo entre Honduras y Nicaragua, bien puede ser una señal para futuras acciones conjuntas. A pesar de que esta iniciativa no ha tenido grandes resultados puede ser el comienzo de una alianza que permitiría ejercer un mayor contrapeso a la política de los Estados Unidos en la región.

IV. HACIA UNA NUEVA POLÍTICA PARA LOS ESTADOS UNIDOS

A pesar de lo que habíamos dicho anteriormente respecto a la creciente pérdida de control por parte de los Estados Unidos en Centroamérica, todos los que participan en este volumen estarían de acuerdo en que por un amplio margen ese país continúa siendo el actor externo de más importancia en la región. Y como nos lo señala el ensayo de William LeoGrande, los Estados Unidos están aplicando allí una política que garantiza la profundización de la crisis tanto en el nivel regional como en el nacional, una arena de conflicto más amplia y sin duda más derramamientos de sangre. Es por tanto de importancia fundamental ofrecer otra política posible para los Estados Unidos que sea lo suficientemente ambiciosa para enfrentar todos los retos presentados por Centroamérica, y lo suficientemente viable para ganar apoyo y legitimidad entre diversos sectores de la sociedad norteamericana.

Aunque este no es el foro correcto para hacer el bosquejo detallado de tal opción, los ensayos (y las discusiones en Washington y en Guanajuato) sugieren cuando menos las siguientes vías para una nueva política estadounidense.

- i)* Esta política debe reconocer abiertamente tanto las razones como la legitimidad de los movimientos radicales que hoy luchan por un cambio socioeconómico político en la región.
- ii)* Debe estar enmarcada en un contexto regional, aun cuando ciertas peculiaridades nacionales reciban una política específica. Debe buscar crear las bases de la unidad y la cooperación en la región, y no las bases de la discordia.
- iii)* La negociación debe ser el aspecto central de una estrategia para resolver conflictos, tanto nacionales como internacionales, y no los medios militares.
- iv)* Se debe construir una nueva estructura de relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, ya que no puede existir estabilidad a largo plazo en la cuenca del Caribe mientras los Estados Unidos continúen viendo a Cuba como una nación fuera de la ley, y Cuba reaccione coherentemente con este punto de vista.

- v) Esta política debe integrarse y coordinarse con otros poderes importantes en el área (ejemplo: México y Venezuela).
- vi) La aproximación a los problemas de Centroamérica debe estar basada en una definición de los intereses de los Estados Unidos en la región; pero es importante destacar que los relativos a la seguridad nacional se deben plantear en forma apropiada a las realidades internacionales de fines del siglo xx.

Quizá el punto central de los razonamientos anteriores, implícito en todos ellos, es el siguiente: los Estados Unidos deben aceptar la coexistencia con regímenes radicales, e incluso revolucionarios en Centroamérica, mientras éstos no sean una amenaza directa para un concepto de seguridad acorde con los grandes cambios ocurridos en el panorama internacional. Precisamente por este problema de la seguridad en Guanajuato hubo una opinión muy generalizada en el sentido de que para tener una posibilidad de existencia dentro del sistema político norteamericano, una política nueva hacia Centroamérica deberá partir del claro entendimiento de que la no alineación por parte de nuevos regímenes en el área es un *sine qua non* para su aceptación por parte de los Estados Unidos.

A primera vista la opción que proponemos para la acción norteamericana parece ser utópica, en especial si recordamos lo que se dijo anteriormente sobre el récord histórico de los Estados Unidos en la cuenca del Caribe. Sin embargo, albergamos la esperanza de que un proceso de aprendizaje sea posible. Las reuniones de Guanajuato y de Washington nos sugirieron al menos dos puntos en los cuales el aprendizaje es urgente. El primero implica la comprensión de que los valores adjudicados a las formas de organización política y económica dominantes en los Estados Unidos carecen de sentido cuando se quieren imponer en el ámbito centroamericano. Así, prácticas liberales tradicionales, como el proceso electoral, no responden a los problemas de una sociedad sumergida en la guerra civil. El mejor ejemplo de ello fueron las elecciones salvadoreñas de marzo de 1982. Tampoco podemos esperar que los problemas económicos que enfrenta Nicaragua —u Honduras o Costa Rica— sean resueltos por la vía del simple apoyo a la empresa privada, o a través de un sistema que garantice la libertad de las fuerzas del mercado. Con esto no queremos sugerir que tenemos a la mano otros proyectos de orden económico y político; sólo sugerimos que las soluciones fallidas del pasado no pueden ser la llave del futuro.

El segundo campo de aprendizaje tiene que ver con las nuevas realidades del poder y la política en la cuenca del Caribe. La Revolución cubana y su relación particular con la Unión

Soviética, la Revolución nicaragüense, el nuevo papel que tienen en la región México y Venezuela, y las fuertes presiones en favor de un cambio fundamental generadas por la pobreza y la violencia en todas partes de Centroamérica, todo esto forma parte de nuevas realidades. Aunque muchos norteamericanos querrían regresar el reloj a 1960, o incluso a 1920, esto no sucederá. Los planes para el futuro deben reflejar el presente y no la nostalgia mítica de situaciones y poderes que ya han desaparecido de la agenda histórica.

Precisamente cuando se piensa en las realidades del momento y su relación con el futuro, se percibe que las voces mexicanas fueron particularmente elocuentes y persistentes en Guanajuato. El esuerzo por parte del gobierno mexicano para actuar como un canal de comunicación entre las fuerzas revolucionarias de Centroamérica y el gobierno de los Estados Unidos se vio como un elemento nuevo que ofrece perspectivas muy positivas que han sido mal entendidas y desaprovechadas por parte de la administración Reagan. La pregunta clave no es si los Estados Unidos tienen el derecho de desarrollar y conducir su propia política exterior hacia la región; evidentemente que lo tienen. Lo que se cuestionaba es la capacidad de los Estados Unidos para entender qué tan profundamente las regiones al sur de su frontera han cambiado, y qué tan fundamental es desarrollar una política que tome en cuenta tales cambios. La mayor presencia internacional de México forma parte de ellos y comprender sus consecuencias para el futuro de Centroamérica es un claro reto a la política exterior de los Estados Unidos en los próximos años.

Dado el papel histórico de los Estados Unidos en la región y su asociación con las *élites* conservadoras, la opción política que hemos esbozado en líneas anteriores traería consigo un cambio importante en la correlación de fuerzas en Centroamérica. Piénsese, por ejemplo, en las consecuencias de poner fin a la ayuda militar a los regímenes represivos; lo que sucedería es imposible de predecir en detalle, pero sin duda se pondría en marcha una dinámica política muy distinta.

Pero importa hacer notar que a largo plazo el cambio podría no ser tan dramático como algunos esperan y otros temen. Una de las lecciones aprendidas en Nicaragua es lo difícil que es transformar completamente los lineamientos básicos de un sistema económico social. Bajo cualquier nueva estructura de relaciones las pequeñas economías agroexportadoras de Centroamérica seguirán fuertemente ligadas al sistema capitalista internacional, llevando a cabo todo tipo de transacciones en ese sistema, con todas las ventajas y las desventajas que esto implica.

También es importante subrayar que a corto plazo no existe posibilidad de resolver totalmente los problemas económicos de Centroamérica. Décadas de desigualdad, explotación y violencia han dejado heridas en el centro mismo de las sociedades centro-

americanas que no podrán desaparecer por completo en esta década. Lo que se puede pedir es que la política de los Estados Unidos deje de estar en el origen de los problemas de Centroamérica, que trate de ser un elemento constructivo en la búsqueda de nuevos caminos que los pueblos de Centroamérica hoy realizan con mayor ahínco que en otros periodos de su historia.

Primera Parte

LA POLÍTICA NORTEAMERICANA: SUS
PRINCIPALES LIMITACIONES

1. LA CRISIS CENTROAMERICANA Y EL DEBATE SOBRE SUS RAÍCES EN LOS ESTADOS UNIDOS

Luis Maira

A PARTIR de la realización de las elecciones para una asamblea constituyente en El Salvador el 28 de marzo de 1982, un optimismo que llegó a lindar con el triunfalismo pasó a caracterizar el comportamiento de la administración Reagan en relación con las posibilidades de resolver la crisis centroamericana. Sin embargo, cuando un par de meses después los sectores revolucionarios recuperaron la iniciativa y las fuerzas del FMLN confirmaron su capacidad para mantener en jaque y asestar fuertes reverses a los contingentes militares gubernamentales fue posible advertir que el estado de ánimo de los equipos diplomáticos norteamericanos que manejan la política hacia Centroamérica decaía nuevamente hasta rayar con el pesimismo y el desconcierto.

Pensamos que estas actitudes no hacen más que confirmar la perspectiva a la vez globalista en cuanto al encuadramiento geopolítico y cortoplacista en cuanto a los alcances con que la actual administración republicana ha encarado los procesos políticos de Centroamérica sin tomar seriamente en cuenta sus raíces nacionales profundas y buscando subsumirlos de manera constante en el enfrentamiento estratégico Estados Unidos-Unión Soviética. Esto ha llevado al gobierno republicano, y los acontecimientos de los últimos dieciocho meses lo confirman suficientemente, a favorecer las actitudes formalmente duras, y a desconocer la magnitud del respaldo con que cuentan los sectores revolucionarios y quienes no comparten la posición norteamericana, todo lo cual se refleja en la búsqueda de salidas que pretenden desconocer a dichos actores sociales en función de la determinación política de derrotarlos y de eliminar la influencia que hoy tienen en los países centroamericanos.

Estamos convencidos de que una política semejante, a despecho de que obtenga algunas victorias tácticas, no puede llevar a la edificación de un sistema político estable que impida que rebroten los síntomas del descontento social y de la violencia. Así lo prueba, por lo demás, la propia historia contemporánea de las sociedades centroamericanas. En 1932 se aplastó en El Salvador a sangre y fuego al costo de más de quince mil muertos la rebelión campesina encabezada por Farabundo Martí; en 1934 se eliminó, después de liquidar a Augusto César Sandino, la opción de un régimen democrático, nacional y de base popular

en Nicaragua; en 1954 se aplastó en Guatemala, con el derrocamiento del presidente constitucional Jacobo Arbenz, la posibilidad de una consolidación democrática que objetivamente se basaba en un programa apenas moderado de transformación social. Así las oligarquías dispusieron durante décadas en Centroamérica de la suma total del poder político, y pudieron imponer y remodelar todas las estrategias de desarrollo. ¿Y dónde estamos ahora? ¿Acaso las fuerzas sociales que hoy asedian a los grupos en el poder no son las mismas de ayer y resultan muy semejantes sus reivindicaciones?

Una solución a la crisis centroamericana que tenga una dimensión política y no solamente militar exige tomar en consideración tanto el pasado político inmediato de la historia de los países más convulsionados del área como las aspiraciones sociales y el quehacer de las fuerzas más dinámicas de sus respectivas sociedades. Para el gobierno de los Estados Unidos, por lo mismo, la interpretación que se haga de la historia política centroamericana tiene una importancia determinante en cuanto al contenido concreto de sus políticas y a las mayores o menores posibilidades de éxito de éstas. Por eso en este artículo intentaremos revisar los paradigmas predominantes en el análisis social norteamericano con respecto a la historia contemporánea de los países centroamericanos, con la mira de establecer algunos ejes y factores condicionantes, tanto políticos como estructurales; luego buscaremos someter a crítica esas visiones y proponer algunos elementos clave que surgen de la economía y la sociedad de los países del istmo sin cuya consideración difícilmente se logrará alcanzar una solución estable en los próximos años. Detrás de todo este ejercicio está la convicción de que las opciones políticas son hijas de la historia real de cada nación, y que están directamente condicionadas por el desarrollo de sus fuerzas sociales y productivas, y esto es algo que no puede cambiar ni el empleo de todo el incontrastable poder material de la mayor potencia del mundo capitalista.

I. LAS INTERPRETACIONES DE LA CRISIS CENTROAMERICANA EN LOS ESTADOS UNIDOS

Centroamérica debería constituir, en teoría, una de las zonas mejor conocidas por la diplomacia norteamericana. Las vinculaciones de Washington con los países de esta subregión abarcan desde los primeros años del siglo xx cuando los Estados Unidos se trazaran primeramente, a partir de las políticas del presidente Theodore Roosevelt, la meta de buscar una expresión internacional al vigoroso desarrollo interno de sus fuerzas productivas.

Pese a ello, la política de Washington a lo largo de varias décadas ha ido acumulando tanto en los Estados Unidos como en

los países de la América Latina una cadena impresionante de frustraciones, muchas de las cuales repercuten precisamente en la difícil situación actual. Pensamos que esto tiene que ver con dos factores concretos: por un lado, con los errores cometidos en los diferentes diseños y opciones implantadas por el Departamento de Estado desde principios de siglo; por otro, con las limitaciones de los enfoques políticos, tanto el liberal como el conservador, que sirven de referencia en los Estados Unidos a las diversas propuestas básicas de política exterior. Estas visiones destacan elementos que en grado variable resultan inapropiados para encuadrar los procesos políticos y económicos de los países latinoamericanos.

En cuanto al contenido mismo de las políticas, la subregión centroamericana ha sido reflejo de todos los estadios del activismo internacional de los Estados Unidos. Dentro de la primera expansión imperial la gran cuenca del Caribe constituyó un campo privilegiado. Considerado como una posición de primer orden entre las rutas comerciales del mundo a partir de la apertura del Canal de Panamá, el Caribe se volvió un "lago americano" y pasó a desempeñar geopolíticamente una posición equivalente a la que el Mar Mediterráneo ha tenido desde hace largos siglos en las disputas imperiales europeas.¹

Las consecuencias de este hecho para los pequeños países de Centroamérica tuvieron una dimensión brutal. En pocos años éstos comenzaron a recibir un flujo creciente de inversiones norteamericanas directas colocadas en servicios de utilidad pública y en enclaves agrícolas que contribuyeron a generar la imagen pintoresca de "repúblicas bananeras" con que muchos analistas siguen identificándolas aún hoy día. Comenzaron igualmente a conocer el efecto de una presencia militar inmediata de las fuerzas armadas norteamericanas que tuvo su manifestación más acabada en el régimen de "protectorados" que Washington, con participación directa de sus *marines*, estableció en la República Dominicana, Haití y Nicaragua, los que significaron la ocupación material de esos países durante largos años por efectivos estadounidenses.

La intervención de los Estados Unidos en la República Dominicana se inició en 1905, cuando se impuso en ese país la aceptación de un recaudador general designado por el presidente Teodoro Roosevelt y apoyado por la marina de guerra de los Estados Unidos que se hizo cargo del servicio de aduanas, cobró impuestos y emitió bonos para garantizar el pago de las deudas de los acreedores extranjeros. La situación empeoró aún más entre 1916 y 1924, cuando unos 2 mil *marines* ocuparon directamente el país,

¹ Esta caracterización se halla expuesta en forma sistemática en el clásico libro de Nicholas Spykman *Los Estados Unidos frente al mundo*, editado en los inicios de la segunda Guerra Mundial; de éste hay una edición española de 1944 en FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, México.

retirándose sólo una vez que el gobierno local aceptó un tratado que institucionalizó el régimen de protectorado.

En Haití la presencia directa de los efectivos de la marina ayudó a imponer el tratado de 1915, que estableció la presencia de un Alto Comisionado norteamericano como interventor de la política y la economía haitianas. A partir de 1924 un funcionario norteamericano se hizo cargo de la recién creada Oficina de Impuestos Internos, lo que acentuó todavía más el control de Washington sobre Haití.

Finalmente en Nicaragua, luego de los acuerdos impuestos como el pacto Dawson de 1910 y el convenio Knox-Castrillo de 1911, se produjo la intervención militar con 3 mil hombres y nueve barcos de guerra en 1912. Quince años más tarde, en 1927, y hasta 1932, fuerzas norteamericanas ocuparon militarmente el territorio nicaragüense. Contra esta intervención luchó hasta vencer César Augusto Sandino, el principal héroe nacional en la historia de ese país.

A pesar de que la proclamación de la "política del buen vecino" del presidente Franklin Delano Roosevelt llevó a partir de 1933 al retiro de la presencia militar abierta de los Estados Unidos en Centroamérica y el Caribe, el efecto de esa etapa ha dejado huellas profundas en la historia centroamericana que es indispensable tener en cuenta al evaluar el curso de la crisis actual, especialmente si se tiene en cuenta que en esta zona han tenido lugar también las principales manifestaciones posteriores de intervención: Guatemala en 1954, Cuba en 1961 y la República Dominicana en 1965.

Ningún símbolo podría reflejar mejor la percepción que los centroamericanos tuvieron de esta presencia inmediata, a veces asfixiante, del interés norteamericano en sus países que las imágenes en parte míticas, en parte llenas de realismo acerca de las actividades de la United Fruit, aquel "Papa verde" que el escritor guatemalteco Miguel Angel Asturias utilizara en los años cincuenta como el centro de una de las novelas que lo llevaron a ganar el Premio Nobel de Literatura. Lo cierto es que, aunque la realidad ha cambiado y los países centroamericanos ya no son una colección de haciendas y de negocios agroindustriales, desde aquellos años un vivo sentimiento de desconfianza frente a todo lo que provenga de los Estados Unidos es un rasgo cultural de amplias capas de la población de estas naciones.

Vistas las cosas desde el lado norteamericano encontramos una situación no menos singular: el comportamiento del Departamento de Estado y de los gobiernos de Washington demuestra que a pesar de los largos decenios de vinculación no se han aprendido las claves históricas que explican el desarrollo económico y político de los estados nacionales que existen en el istmo centroamericano.

En una medida no despreciable la aguda crisis actual que con-

mueve a Centroamérica tiene que ver directamente con la prolongación del apoyo que los gobiernos norteamericanos prestaron a los regímenes autoritarios de dicha área a pesar de que los signos de su desgaste, ilegitimidad y agotamiento aparecían evidentes. A la situación actual se ha llegado debido a que una serie de proyectos de democratización y modernización de las sociedades centroamericanas fueron desbaratados por los regímenes de fuerza en los años sesenta y setenta sin que los gobiernos de Washington hicieran nada por impedirlo. En Nicaragua Pedro Joaquín Chamorro y otros opositores moderados plantearon desde hace unos veinte años la urgencia del relevo del régimen dinástico de la familia Somoza; como respuesta enfrentaron una serie de represiones y fraudes que culminaron en las abiertas irregularidades del proceso electoral de 1974. En El Salvador un bloque de oposición reformista en que el Partido Demócrata Cristiano era la fuerza política principal ganó claramente las elecciones presidenciales de 1972 y 1977; en ambos casos maniobras fraudulentas del gobierno que fueran seguidas de matanzas populares cerraron el camino al poder a los opositores que habían vencido en las urnas. En Guatemala el gobierno civil del profesor universitario Julio César Méndez Montenegro fue intervenido en 1966 por las fuerzas armadas antes de asumir su mandato, con el pretexto de que éstas debían ocuparse del control del orden público; desde 1970 cuatro generales en servicio se han hecho cargo de la presidencia del país; tanto en las elecciones de 1974 como de 1978 los grupos de oposición han impugnado como ilegítimo el resultado proclamado por el gobierno. En los últimos años, como queriendo clavar el curso de la historia y hacer irreversible por la fuerza la situación actual, grupos paramilitares de extrema derecha han asesinado a los principales líderes civiles de oposición en la capital a plena luz del día. En las elecciones de marzo de 1982 el fraude electoral resultó tan evidente y reiterado que en lugar de conducir al ascenso del postulante oficial, el ex ministro de Defensa general Aníbal Guevara, proclamado vencedor en contra de todas las evidencias, condujo al golpe de Estado incruento de su colega, el general Efraín Ríos Montt, dos semanas después de las elecciones. Aquí nuevamente se pudo observar un apoyo inmediato de los Estados Unidos, a pesar de que resultaba claro que éste no podía cambiar los aspectos fundamentales del sistema de poder.

Hace ya bastantes años, en uno de sus trabajos más profundos Erich Fromm² estableció la necesidad de abrir paso al "cambio anticipador" si se querían evitar los males y los costos del "cambio catastrófico" que sería la consecuencia inevitable de las negativas porfiadas a ofrecer una participación política a las fuerzas sociales nuevas que en todos los países acompañan el pro-

² Erich Fromm, *May Man Prevail?; An Inquiry into the Facts and Fiction of Foreign Policy*, Doubleday and Co. Inc., Nueva York, 1963. CAPI.

ceso de urbanización, modernización y de cambios productivos. Los ejecutores de la política norteamericana hacia Centroamérica en diversas administraciones se han negado a aceptar la realidad de estas presiones y han preferido mantener las poco costosas alianzas con gobiernos autoritarios y conservadores que proclaman su amistad hacia los Estados Unidos, su anticomunismo y su solidaridad en la defensa de la civilización occidental. De este modo, como ha señalado Edelberto Torres Rivas,³ uno de los mejores estudiosos de los desarrollos centroamericanos, el espacio de un programa de reformas ha ido desapareciendo del arco político ideológico de los países más convulsionados, a la vez que los procedimientos de la democracia liberal pierden toda credibilidad en una subregión que excepción hecha de Costa Rica nunca ha conocido democracias liberales estables.

Esta situación nos aproxima a la necesidad de explorar las visiones ideológicas que están detrás de las propuestas específicas de políticas hacia la subregión. Con esto queremos subrayar que en el centro de la actual crisis política de Centroamérica hay intereses que son objeto de una percepción contradictoria dentro de los Estados Unidos. Esto es cierto incluso en el interior de los equipos encargados de formular la política oficial de los Estados Unidos, como se puede demostrar con una revisión cuidadosa de los diversos análisis y trabajos producidos en el Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional; esta impresión se reafirma si además consideramos la producción académica de algunos de los principales responsables de la actual política latinoamericana de la administración Reagan.

En último término, en el *establishment* de Washington hay dos visiones encontradas sobre los orígenes y el desarrollo de los acontecimientos centroamericanos, de las que se desprenden opciones de política fundamentalmente diferentes. Estas visiones de conjunto inciden directamente en el proceso de toma de decisiones por más que en la enorme mayoría de los casos los documentos y las exposiciones oficiales en que se presentan las respectivas políticas no expliciten para nada el enfoque ideológico en que ellas se basan. Pero esta circunstancia no hace más que acrecentar la importancia de prestar atención a estos asuntos en el ámbito académico.

Desde que Abraham Lowenthal publicara en 1973 su conocido trabajo "United States Policy Toward Latin America: 'Liberal', 'Radical' and 'Bureaucratic' Perspectives",⁴ la idea de que estos

³ Los puntos de vista de Edelberto Torres Rivas se hallan principalmente expuestos en su libro *Crisis del poder en Centroamérica*, Edit. EDUCA, San José, Costa Rica, 1981, y en sus artículos "Síntesis histórica del proceso político centroamericano", *Centroamérica hoy*, Siglo XXI, México, 1975; "Poder nacional y sociedad dependiente", *La inversión extranjera en Centroamérica*, EDUCA, 1974, y en el trabajo *Elementos para comprender la crisis centroamericana*, CECADE, México, mimeografiado, 1981.

⁴ El trabajo de A. Lowenthal se halla incluido en el libro *Latin America*

enfoques resultan insuficientes no ha dejado de consolidarse. A pesar de ello éstos siguen siendo los principales criterios inspiradores de las políticas más recientes, y en el campo conservador, desde la llegada de la administración Reagan al poder, encontramos un conjunto de trabajos producidos en centros de investigación controlados por la nueva derecha norteamericana que cumplen un papel orientador semejante al que desempeñan las cartas de navegación en el transporte marítimo para los equipos que realizan actualmente el quehacer de Washington hacia la América Latina. Si excluimos por su nula influencia en el interior de los aparatos estatales la propuesta radical (que sólo cobra relieve en el comportamiento de algunos grupos que se oponen activamente a las políticas de la administración Reagan), es muy importante subrayar que la visión liberal y la conservadora comparten algunos consensos, el más importante de los cuales es que los Estados Unidos tienen, en virtud de su poderío, el derecho a intervenir en la elaboración de las opciones políticas de los países que se ubican en su esfera de influencia. Lo que varía en uno y otro enfoque es el contenido de la propuesta que da sustancia a esa intervención y que determina una mayor identidad de los círculos de la derecha republicana con los grupos oligárquicos y los mandos militares centroamericanos, mientras por otra parte los liberales prefieren una alianza con los sectores moderados y reformistas de esos mismos países.

A fin de organizar una visión justa de estos paradigmas utilizaremos algunos trabajos que han tenido gran efecto entre los responsables de la política hemisférica y que como pocos expresan claramente la racionalidad de ambos puntos de vista: el ensayo "The Hobbes Problem; Order Authority and Legitimacy in Central America",⁵ que preparó la actual embajadora ante las Naciones Unidas, Jeanne Kirkpatrick, para el American Enterprise Institute, y el artículo "Central America and its Enemies"⁶ de Constantine Menges para explorar el punto de vista conservador, y el informe *The Deterioration and Breakdown of Reactionary Despotism in Central America*,⁷ elaborado para el Departamento de Estado por los profesores Federico G. Gil, Enrique A. Baloyra y Lars Schoultz, de la Universidad de Carolina del Norte, así como el artículo de Robert Pastor "Our real interest in Central America" aparecido en *The Atlantic Monthly*.⁸

El análisis de Gil, Baloyra y Schoultz que sintetiza la lectura

& the United States, the Changing Political Realities, J. Cotler y Richard Fagen (comps.), Stanford University Press, California, 1974, p. 214.

⁵ Este artículo se encuentra en una versión mimeografiada del AEI de diciembre de 1980 y fue discutido en *Public Policy Week* de dicha entidad.

⁶ El artículo de C. Menges apareció en *Commentary*, vol. LXXII, núm. 2, agosto de 1981, pp. 32 ss.

⁷ Versión mimeografiada del Departamento de Estado, enero de 1981.

⁸ Este trabajo de Pastor apareció en la edición de julio de 1982, de *The Atlantic Monthly*, pp. 27 ss.

liberal de la crisis busca rescatar la especificidad de las situaciones que hoy se viven en los países centroamericanos evitando un enfoque contaminado por los imperativos de un encuadramiento Este-Oeste de las fuerzas en pugna. En él, la recuperación de una perspectiva histórica de la evolución política de cada uno de estos países es fundamental. "Creemos —subrayan los autores— que los orígenes de las formas contemporáneas de dominación autoritaria son resultado, directo o indirecto, del establecimiento de repúblicas oligárquicas durante las revoluciones burguesas de 1870-1871."⁹ Esta perspectiva les parece válida cuando menos para Costa Rica, El Salvador y Guatemala, y es interesante subrayar que mientras en Costa Rica la revolución liberal provocó un proceso de división de la tierra y la constitución de una amplia capa de medianos propietarios, en Guatemala y El Salvador la liquidación simultánea de los ejidos comunales y de las propiedades de la Iglesia católica originó un proceso de concentración de la propiedad agraria que convirtió andando el tiempo en actores políticos centrales a las capas de oligarcas y terratenientes que tomaron el control del Estado.

Este modelo de dominación política surgido del ascenso liberal experimentó un primer remezón cuando se sintieron los efectos de la gran depresión de 1929, pero los sectores dirigentes tuvieron capacidad en ese momento para reabsorber las presiones de cambio de la sociedad mediante regímenes dictatoriales personalizados (que estos autores, siguiendo la propuesta del sociólogo español Salvador Giner, caracterizan como "despotismo reaccionario"). Estos regímenes en El Salvador y Guatemala se concentraron en la restauración del orden público. En los años treinta los sectores conservadores obtuvieron un éxito temporal al pacificar con métodos de mano dura a campesinos, obreros y estudiantes, lo que evitó en esos años cualquier cuestionamiento del modelo económico basado en la exportación de productos primarios.

De este modo la visión liberal subraya que la clave de los acontecimientos actuales está en la supervivencia de modelos políticos y económicos agotados, que han sido sostenidos durante años por *élites* que han sabido organizarse para conservar su poder. Por lo mismo esta lectura insiste en que no hay una justa comprensión de la situación actual sino que se favorece en el análisis el paso de los factores endógenos. Así anotan Gil Baloyra y Schoultz:

Un supuesto importante en nuestro análisis comparativo es que el despotismo reaccionario se ha deteriorado en Centroamérica debido fundamentalmente a factores internos y no como resultado de la inestabilidad económica o de las maquinaciones de actores internacionales. [Esto exige cargar las responsabilidades] en su inherente obsolescencia y en su

⁹ Gil Baloyra y Schoultz, *op. cit.*, p. 57.

incapacidad para ajustarse a los cambios que provoca la modernización. Lo que en ellos sorprende no es que se hayan deteriorado sino que hayan tardado tanto en hacerlo.¹⁰

Dentro de este punto de vista es posible, con más propiedad, identificar las causas de la crisis que “no radiquen en las acciones demasiado celosas de los activistas de los derechos humanos o de los reformadores sociales alentados por la administración Carter, ni en los elementos subversivos de izquierda que actúen como colaboradores de La Habana o Moscú... Estos elementos no inventaron ni son responsables de las condiciones de vida que prevalecen en Centroamérica y que representan una de las causas estructurales de la presente crisis... Con toda seguridad ni la pobreza ni la desigualdad... ni la baja calidad de la vida son suficientes para desencadenar la crisis. Pero estos variados factores —en cuanto causas próximas— han ayudado a movilizar y politizar al pueblo afectado por las carencias materiales y por las condiciones políticas del despotismo reaccionario, galvanizando su resolución de destruir ese sistema.”¹¹

En un cuadro político y social que arrastraba durante tan largo tiempo numerosos elementos de desajuste social han entrado a jugar activamente como elementos coadyuvantes ciertos factores políticos más inmediatos, tales como el trabajo de socialdemócratas y demócratacristianos, que a partir de los años sesenta activaron y politizaron a los sectores sociales subordinados; el fracaso de las fórmulas electorales y las constantes irregularidades que rodearon a las elecciones, o el nuevo papel de oposición y movilización social que ha asumido la Iglesia católica. Todo esto combinado explica de qué manera se ha llegado a fortalecer la voluntad política de las fuerzas de oposición de unirse para poner fin a la situación existente usando cualquier medio para alcanzar la liquidación de estos regímenes.

Del diagnóstico interno se desprende para una perspectiva liberal una clara línea de política norteamericana. Ésta debería rechazar los esquemas simples de seguridad que llevan a la “búsqueda de amigos o enemigos, especialmente si se tiene en cuenta que éstos no tienden a ser muy permanentes en política”.¹² El gobierno de Washington debería comenzar por percibir que los Estados Unidos son vistos “como una fuerza obstruccionista de una verdadera solución por parte de algunos sectores importantes de los países centroamericanos en función de su papel histórico como actor principal en la política de Centroamérica”.¹³ Esto se ha agudizado a causa del empleo erróneo de ciertas terminologías:

¹⁰ *Ibid.*, p. 6.

¹¹ *Ibid.*, p. 56.

¹² *Ibid.*, p. 6.

¹³ *Ibid.*, p. 7.

El Departamento de Estado insiste en llamar a la junta salvadoreña "moderada" y al gobierno sandinista "radical", pero mientras los sandinistas han hecho un tremendo esfuerzo por cumplir las obligaciones de la deuda externa contratada por Somoza —con Dios sabe qué fines— la junta salvadoreña ha sido incapaz de impedir una masiva pérdida de vidas humanas.¹⁴

La conclusión natural de este enfoque es que los formuladores de la política centroamericana en Washington deben cambiar su criterio esencial frente a los actuales acontecimientos aprendiendo, en función de una comprensión a la vez histórica y estructural de los conflictos actuales, que lo que se necesita es más diplomacia y menos *crisis management*.¹⁵

En un trabajo más reciente, de julio de 1982, aparecido en *The Atlantic Monthly*, Robert Pastor, quien fuera uno de los más destacados asesores de la comisión Linowitz y luego encargado de la política hacia la América Latina en el Consejo de Seguridad Nacional durante la administración Carter, avanza en la misma dirección algunas sugestivas explicaciones complementarias. Para él "la inestabilidad de Centroamérica proviene de los progresos socioeconómicos de la región ligados al estancamiento político-militar. (El acceso para todos los grupos al proceso político es una de las importantes razones por las cuales Panamá, Costa Rica y México han estado en condiciones de escapar a la inestabilidad.)"¹⁶

Pastor asume claramente el fenómeno de polarización política como el elemento que dificulta un mayor grado de búsqueda de solución de los problemas de la región. Este fenómeno se explica por diversas tendencias objetivas, pero en sí mismo se convierte en el obstáculo principal.

Las presiones de población, el obstruccionismo político, la represión militar y una severa depresión económica son los medios y las causas a largo plazo de la inestabilidad. El combustible expandió la chispa. La causa inmediata de la inestabilidad actual en Centroamérica fue la Revolución nicaragüense, que traumatizó a la región. La izquierda se fortaleció, la derecha se hizo más intransigente y el centro más precario. La polarización —el proceso mediante el cual el centro es forzado a escoger entre los extremos o perecer— ganó momento. Tanto la extrema izquierda como la derecha se esforzaron por tratar de hacer ciertos los pronósticos de sus percepciones y su propaganda de que ya no existían más fuerzas de centro. La izquierda sostuvo que la elección estaba entre la oligarquía y el pueblo, la derecha que era entre el comunismo y los valores cristianos.¹⁷

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*, p. 64.

¹⁶ Pastor, *op. cit.*, p. 28.

¹⁷ *Ibid.*, p. 29.

Después de criticar la deformación ideológica de los intereses norteamericanos que ha efectuado la administración Reagan (para lo que recuerda la famosa frase pronunciada por el secretario Haig el 28 de enero de 1981, que "el terrorismo internacional tomará el lugar de los derechos humanos en nuestras preocupaciones"), Pastor propone una posibilidad de negociación para asegurar el predominio de los sectores moderados cuya reconstrucción y apoyo recomienda fervorosamente a partir de considerar amplios e incoherentes los actuales frentes opositores. Así por ejemplo sostiene que "en El Salvador la izquierda no está unificada"; el actual movimiento no es coherente como fue el Vietcong que constituye un heterogéneo paraguas que cubre cinco grupos guerrilleros, marxistas leninistas, cientos de organizaciones políticas y los sectores disidentes de la social democracia y la democracia cristiana. Si abriéramos negociaciones sinceras éstas conducirían a gestar una opción democrática que debería naturalmente separar a quienes están interesados en la democracia y quieren garantías genuinas como condición para participar en las elecciones de los que están interesados en imponer una dictadura marxista leninista".¹⁸ Por lo mismo considera que "el desafío estratégico que los Estados Unidos enfrentan en Centroamérica resulta difícil, porque se relaciona menos con los conceptos tradicionales de seguridad nacional que otros desafíos previos y mucho más con la necesidad de influir en el proceso de cambio político en el contexto de un Tercer Mundo muy sensible. La época en que los Estados Unidos podían asegurar estabilidad política a la región está superada; todo lo que podemos hacer ahora es contribuir a acentuar el problema o a aproximar una solución".¹⁹

La visión conservadora del desarrollo centroamericano parte de supuestos completamente diferentes. En ella se refleja el pesimismo que tienen los círculos de la derecha radical norteamericana sobre las opciones democráticas de los países en vía de desarrollo. La formalización de esta actitud consiste en una adhesión completa a los contenidos de la teoría de la modernización social, tal como fuera establecida en los años sesenta en el pensamiento social de los Estados Unidos (y cuya expresión más articulada sería el libro de Samuel Huntington, *The Political Order in Changing Societies*), conforme a la cual un orden político estable puede acompañar a un sistema social tradicional o a uno moderno, pero resulta muy difícil de lograr en las sociedades que están precisamente en tránsito a la modernización. El enfoque conservador sitúa a los países centroamericanos en este último estado caracterizándolos como naciones débiles cuyos gobiernos no tienen verdadero poder decisorio, y en donde una sociedad civil con instancias fragmentadas y contrapuestas en sus intereses se cons-

¹⁸ *Ibid.*, p. 38.

¹⁹ *Ibid.*, p. 39.

tituye en un amplio espacio de enfrentamiento para bloques que carecen de la fuerza para imponerse en la sociedad, pues se encuentran en una situación de equilibrio político. La inestabilidad prolongada que resulta de este hecho crea entonces la posibilidad de intervención externa para gobiernos y organizaciones extremistas, permitiéndoles establecer acuerdos con movimientos internos que pasan a estar subordinados a ellos y acaban teniendo un comportamiento vasallo.

Un excelente ejemplo de este pensamiento se puede hallar en los trabajos de Jeanne Kirkpatrick sobre Centroamérica. Como si quisiera situarse en las antípodas de la visión de raíz liberal, la embajadora Kirkpatrick señala que el padre de la moderna teoría política autoritaria, el inglés Thomas Hobbes, hace varios siglos elaboró el esquema esencial para resolver las situaciones críticas actuales de Centroamérica. Por ello comienza insistiendo en que los *policy-makers* deben aprender la enseñanza fundamental de Hobbes de que "el problema central de cualquier sociedad es establecer el orden y la autoridad",²⁰ algo que en El Salvador se dificulta por el hecho de que hoy no existen ni autoridad ni orden válidos.

El sesgo peculiar de su razonamiento se desenvuelve a partir de esta premisa. Para entender lo que acontece hoy en El Salvador (o ayer en Nicaragua) "es necesario comprender qué clase de regímenes y qué clase de sociedades son éstas".²¹ Se trata —dice Jeanne Kirkpatrick— de países afectados por las turbulencias y los desajustes de sus transformaciones recientes. Esto determina

un desacuerdo acerca de los fines legítimos y los medios del gobierno, una creciente desconfianza en la autoridad, un amplio espectro ideológico interno, tendencia a la privatización, una escasa participación en las asociaciones voluntarias, preferencia por las entidades jerárquicas como la Iglesia, la burocracia, el ejército, una larga historia de participación de los militares en la política y personalismo.²²

Son países donde los regímenes políticos se convierten en inestables debido al peso de estos factores que impiden que los gobiernos controlen el proceso político. Así, en El Salvador y en otros países de Centroamérica "gobiernos débiles se enfrentan a grupos sociales fuertes sin que exista ninguna institución capaz de establecer su autoridad sobre el conjunto de la sociedad".²³ Ante un cuadro semejante no hay procedimientos válidos para el acceso al poder y cada sector compite con los medios que tiene a su alcance: "la Iglesia usa los símbolos éticos, los trabajadores las huelgas, los empresarios el soborno, los partidos políti-

²⁰ Kirkpatrick, *op. cit.*, p. 22.

²¹ *Ibid.*, p. 4.

²² *Ibid.*, p. 6.

²³ *Ibid.*, p. 7.

cos las campañas electorales y el sufragio, los dirigentes políticos la persuasión, la organización o la demagogia, y los militares la fuerza".²⁴ Usualmente ganan estos últimos, y por lo mismo la violencia es un dato permanente y la guerra una posibilidad constante. Normalmente, sin embargo, "en este juego los competidores políticos no se destruyen unos a otros. Padecen derrotas limitadas y ganan victorias limitadas",²⁵ lo que acentúa todavía más la inestabilidad política de estos regímenes.

Ahora bien, dentro de este cuadro habitual y rutinario han entrado a hacer su trabajo la violencia guerrillera y los grupos entrenados por Cuba y vinculados a los grandes planes y alianzas de la Unión Soviética. Estas fuerzas usan el terrorismo para destruir el orden, desorganizan la economía y la vida cotidiana, desmoralizan a la policía y hieren mortalmente a los gobiernos demostrando su incapacidad para proteger la seguridad personal y mantener la autoridad pública. El terrorismo constituye, pues, "una forma de revolución que sustituye el apoyo de las masas por el empleo de grupos militares revolucionarios".²⁶

Este cuadro plantea, en términos de opciones específicas de política, dilemas muy concretos a los Estados Unidos que preocupan profundamente al pensamiento neoconservador. En primer término, hay que tomar conciencia de que Centroamérica es hoy día un área internacionalizada donde actúan otros factores de poder antagónicos al interés nacional norteamericano. La Internacional Socialista, la Iglesia católica y Cuba, desde distintas posiciones han interferido en esos países y han contribuido a desestabilizarlos. Y a esto se agregó bajo Carter un factor de debilidad propia: el propio gobierno norteamericano quiso cumplir su papel buscando nuevos objetivos como "las reformas internas, la democracia y la justicia social, que son bienes difíciles de producir para cualquier gobierno".²⁷

Esta misma perspectiva de la internacionalización se ha preocupado de subrayar, de un modo todavía más amplio y conspirativo, Constantine Menges en el trabajo que publicara en *Commentary* en agosto de 1981. En su visión, el papel de las fuerzas externas es casi determinante y éstas a pesar de su diversidad ideológica actúan, a su juicio, concertadas para favorecer el ascenso al poder de la extrema izquierda. Por ello subraya el papel básico que cumple "la presencia de cuatro fuerzas internacionales que apoyan a los grupos comprometidos en la violencia revolucionaria: primero Cuba y otros países comunistas, junto a los partidos comunistas de la región; segundo, los terroristas palestinos y algunos estados árabes radicales; tercero, México, y cuarto, virtualmente todos los gobiernos socialdemócratas y los par-

²⁴ *Ibid.*, p. 8.

²⁵ *Ibid.*, p. 9.

²⁶ *Ibid.*, p. 10.

²⁷ *Ibid.*, p. 12.

tidos que se agrupan en la Internacional Socialista".²⁸ Debido a que esta es una coalición heterogénea, Menges, actualmente un alto funcionario en la sección América Latina de la Agencia Central de Inteligencia, se encarga de proponer alguna explicación de este hecho:

¿Por qué México y los partidos socialdemócratas han decidido aliarse con Cuba para apoyar las revoluciones en Centroamérica? La explicación se puede encontrar en la influencia de una fuerte fracción izquierdista radical en el interior del PRI y de la mayoría de los partidos socialdemócratas; en una teoría de la política de los países en desarrollo que destaca el antimperialismo y el nacionalismo, a la vez que ignora la democracia y rechaza cualquier posibilidad de peligro derivada de la formación de coaliciones con grupos comunistas; en una *Realpolitik* oculta que asume que la ayuda oportuna prestada a los izquierdistas revolucionarios puede ser cobrada en términos de paz social interna y en influencia internacional futura, y en un interés partidista en el debilitamiento de rivales internos como los demócratas cristianos.²⁹

Durante la última década estos factores, combinados de diferente manera y con diferente fuerza, han producido en México, en los gobiernos europeos y en los partidos socialdemócratas lo que Carl Gershman agudamente describió como un alineamiento con los "movimientos revolucionarios antioccidentales en el Tercer Mundo" que incluyen, junto a la izquierda totalitaria de Centroamérica, a la OLP y otros grupos terroristas palestinos, y a movimientos como el SWAPO en África Austral.³⁰

La lección simple que los neoconservadores aconsejan aprender para estar en condiciones de efectuar una propuesta eficaz, es que en circunstancias de agresión terrorista con apoyo externo como las que a juicio de ellos se viven en Centroamérica "el *status* de un gobierno depende, más de lo que es usual, de su capacidad para gobernar, para asegurar obediencia y para castigar a quienes desobedecen; en suma, para mantener el orden. Semejantes gobiernos sólo mientras pueden garantizar un acuerdo con sus políticas pueden confiar en los hábitos de obediencia; de otro modo deben imponer sus directivas por medio del temor y del uso de la fuerza".³¹

Y para hacer más gráfico ante los *policy-makers* de qué solución se trata, la embajadora Kirkpatrick recurre a un ejemplo histórico concreto que probaría que "el héroe" es necesario para edificar el orden. En El Salvador, concretamente, hubo uno de estos héroes:

²⁸ Menges, *op. cit.*, p. 32.

²⁹ *Ibid.*, p. 36.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Kirkpatrick, *op. cit.*, p. 19.

el general Maximiliano Hernández Martínez, que gobernó de 1931 a 1944. Era ministro de Guerra en el gabinete del presidente Arturo Araujo cuando se produjeron desórdenes generalizados que se atribuyeron al trabajo de agitadores comunistas. El general Hernández Martínez, entonces, encabezó un golpe y suprimió rudamente los desórdenes dispersando a quienes participaban en ellos y capturando a sus líderes. Se dice, en ocasiones, que 30 mil personas perdieron la vida en este proceso. Pero a muchos salvadoreños la violencia de esta represión les parece menos importante que el hecho de que el orden hubiera sido restaurado y hubieran tenido por 30 años paz civil.³²

Este enfoque lleva a la adopción de una política que considerando "los factores reales de poder" favorece la reconstrucción de un orden estable aunque éste tenga que ser implantado por la fuerza y dé origen a nuevas manifestaciones autoritarias. Porque a fin de cuentas —dicen estas reflexiones conservadoras— la democracia política no es un modelo posible para todos los países, especialmente para aquellos en que se suman las tendencias a la entropía interna y el asedio subversivo del comunismo internacional. En estos casos lo aconsejable es entender el interés nacional norteamericano como la decisión de impedir por cualquier medio la llegada al poder de una coalición política contraria a que continúen los países centroamericanos como aliados leales de los Estados Unidos. Para lograr esto es muchas veces inevitable que ellos continúen dirigidos por dictadores.

Con la llegada del presidente Reagan a la Casa Blanca en enero de 1981 el enfoque estratégico que fundamenta este segundo punto de vista se ha impuesto claramente en la determinación de la política de Washington hacia Centroamérica. Al respecto conviene señalar que las recomendaciones de los asesores que trabajan junto al actual gobierno se han impuesto con mayor facilidad debido a que tales criterios resultaban complementarios de algunos de los supuestos que anteriormente había empleado el Departamento de Estado para definir su posición frente a los países centroamericanos.

Un criterio central en el análisis de los especialistas de *Foggy Bottom* ha sido que crecientemente los países centroamericanos son menos importantes en términos económicos y más importantes en términos de los esquemas de seguridad de los Estados Unidos. Ya en 1977 la entonces adjunta del secretario de Estado Asistente para Asuntos Interamericanos en México, Centroamérica y el Caribe, Sally Shelton, en su conocida presentación ante el Council on Foreign Relations de Nueva York, subrayaba que

...Contrariamente a lo que la mayoría de los latinoameri-

³² *Ibid.*, p. 16.

canos piensa, los intereses económicos de los Estados Unidos en Centroamérica son algo limitados. Nuestro comercio total anual con la región alcanza alrededor de 1.8 mil millones de dólares, o sea, menos de 1 % del comercio exterior de los Estados Unidos. La inversión norteamericana en el área es de aproximadamente 700 millones de dólares, 0.5 % de la inversión extranjera directa norteamericana. La región no posee ninguna materia prima estratégica.³³

Así, en la base de la política de Washington hacia Centroamérica está la consideración de que ninguna de las inversiones directas efectuadas por las corporaciones norteamericanas es demasiado importante, una idea que se refuerza por la dispersa distribución de éstas en los diversos países y por su carácter diversificado en cualquiera de ellos. Por esto la estimación de los efectos negativos que tendría la "caída" de un nuevo país en manos de fuerzas antinorteamericanas pasa a ser decisiva. Y a ello se ha sumado en los equipos de Reagan el tipo de análisis que presenta las situaciones de El Salvador y Nicaragua como las mejores oportunidades para iniciar una política de contención eficaz a escala global.³⁴

En este tipo de diagnóstico, que tuviera una alta influencia entre los expertos que prepararon la plataforma de política exterior republicana, se insiste en que si bien los países de Centroamérica no están en la zona más importante del enfrentamiento geopolítico entre los Estados Unidos y la Unión Soviética (que serían África y el Golfo Pérsico) sí se caracterizan por presentar condiciones mucho más favorables para una victoria norteamericana, lo que permitiría hacer de estos casos experiencias con un alto y favorable "efecto demostración" para el conjunto del Tercer Mundo.

La suma de todos estos supuestos y estas consideraciones de políticas internacionales explican tanto la alta prioridad que la subregión centroamericana ha tenido en la etapa inicial del gobierno Reagan como el contenido duro de la política que el actual equipo republicano ha tratado de aplicar. En este enfoque naturalmente está la clave de muchos de los fracasos experimentados por la administración Reagan en la América Latina.

³³ Sally Shelton, "Estados Unidos y América Central", reproducido en *Cuadernos Semestrales* de Estados Unidos, CIDE, núm. 6, 2º semestre de 1979, p. 16.

³⁴ Al respecto hemos desarrollado en otro trabajo la argumentación que presenta a Centroamérica como una zona de importancia geopolítica sustantiva para los Estados Unidos en donde éstos pudieran obtener los éxitos iniciales frente a la expansión del comunismo, que resultan más complicados en casos más vitales como el Oriente Medio o la parte más austral del África subsahariana. Sobre el punto véase, "¿Por qué Centroamérica?", Luis Maira, *Nexos*, núm. 42, abril de 1981, México.

II. ALGUNAS CLAVES HISTÓRICAS Y ESTRUCTURALES DE LA CRISIS CENTROAMERICANA

La descripción de los paradigmas expuestos permite advertir que existe una marcada insuficiencia en el análisis y la comprensión de los procesos políticos de los países centroamericanos por parte de los especialistas que se han ocupado de estos temas en los Estados Unidos y que han contribuido al proceso de toma de decisiones. Esto es más acentuado en el caso de los expertos neo-conservadores, pero también es válido en alguna medida para el enfoque liberal, tal como lo demostrara el contenido erróneo y la escasa coherencia de muchos de los criterios aplicados durante la administración Carter.

Esto exige que teniendo en consideración los aportes más importantes que se han hecho por los científicos sociales de Centroamérica se integre al análisis de la situación actual todo aquel conjunto de elementos, en parte históricos y en parte ligados al proceso productivo, que resultan fundamentales para situar y desentrañar los acontecimientos que dan contenido a la crisis y que sólo encuentran sentido si se los vincula con las tendencias y los factores condicionantes producidos en las etapas históricas que antecedieron al conflicto actual. Como toda historia política, la de las naciones del istmo centroamericano es una historia condicionada por su pasado inmediato. Pretender edificar una solución política al margen de éste es un ejercicio caprichoso que aparece de antemano condenado al fracaso. En esta perspectiva ¿cuáles son, a nuestro juicio, los más importantes de entre estos factores clave para la definición de una política correcta?

1. *El desmantelamiento de los proyectos reformistas*

En primer término encontramos la liquidación sistemática, especialmente durante las décadas de los sesenta y los setenta, de todas las opciones políticas de cambio gradual. Muchos de los observadores que recientemente se aproximaron a los problemas políticos de países como Nicaragua, El Salvador o Guatemala proponen estimular a las fuerzas que planteen programas reformistas que se sitúen en un punto intermedio entre los proyectos oligárquicos y las transformaciones radicales que levanta la izquierda que ha elegido el camino de la lucha armada.

El problema consiste en que tales fuerzas despuntaron con bastante vigor en Centroamérica desde el comienzo de los años sesenta e intentaron ser opciones potencialmente hegemónicas en la tarea de remplazar a las dictaduras tradicionales. Sin embargo fueron aplastadas precisamente por los sectores empeñados en defender a todo trance el orden establecido. Así en todos los países se fundaron por esos años partidos de centro con vocación

para realizar cambios graduales y preventivos, y dispuestos a competir por la vía electoral respetando las reglas establecidas por los sistemas políticos existentes. Normalmente se vincularon a corrientes internacionales como la democracia cristiana o la socialdemocracia y fueron capaces de movilizar a intelectuales y sectores medios, y también llegaron a ejercer cierta influencia sobre grupos de campesinos y trabajadores urbanos. Esas fuerzas políticas asumieron el liderazgo de la oposición a los modelos autoritarios y pudieron realizar alianzas con los partidos de izquierda en las que éstos aceptaron un papel subordinado o complementario, como ocurriera con la Unión Nacional de Oposición (UNO) que bajo la dirección del Partido Demócrata Cristiano (PDC) de El Salvador ganara las elecciones de 1972 y 1977, y con la alianza que diera respaldo a la candidatura del general Efraín Ríos Montt en Guatemala, en 1974, también bajo la conducción del PDC.

Estas fuerzas tuvieron normalmente el respaldo de la Iglesia católica y de algunos sectores liberales de los Estados Unidos, particularmente congresistas y dirigentes del Partido Demócrata. Si hubiera que favorecer los factores externos que contribuyeron al surgimiento de estos partidos reformistas, dos de los más importantes serían: el programa de la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy y la realización del Segundo Concilio Vaticano; la consecuencia directa de ambos acontecimientos fue el fortalecimiento de la idea de que en los países en desarrollo se hacía inevitable la realización de reformas economicosociales y la consolidación de mecanismos democráticos que aseguraran una cierta participación popular a los sectores más postergados de la sociedad.

Pero el reformismo centrista, a pesar de estos sólidos apoyos externos y de que mostró una indudable vitalidad en los procesos electorales, acabó por ser desplomado por dos factores característicos de la política centroamericana: el fraude y la violencia. Mediante la adulteración de los resultados de las elecciones los grupos oligárquicos en el poder provocaron una desmoralización progresiva de las grandes masas respecto a la viabilidad de una solución política electoral y crearon condiciones para intensificar la represión sobre los sectores de la oposición. Luego, por medio del empleo abierto de la fuerza se eliminó incluso a los líderes de las fuerzas moderadas que hubieran podido encabezar los procesos de recambio. El caso más dramático y más conocido a este respecto es el asesinato de Pedro Joaquín Chamorro en Nicaragua en enero de 1978. Pero el país que tiene un registro más sistemático y sobrecogedor es Guatemala. Poco antes de las elecciones de 1966 se elimina al precandidato presidencial del Partido Revolucionario, Mario Méndez Montenegro, en 1972 se da muerte al diputado de la democracia cristiana, Adolfo Mijangos, y más recientemente, cuando las dos fuerzas más significativas de centro

izquierda de Guatemala comienzan a vincularse con la Internacional Socialista, sus dos más importantes dirigentes son muertos por comandos de extrema derecha: primero Alberto Fuentes Mohr, del Partido Socialista Democrático en 1978, y a comienzos de 1979 Manuel Colom Argueta, del Frente Unido de la Revolución (FUR).

De este modo una solución política de corte reformista puede parecer muy apropiada teóricamente en la mayoría de los países centroamericanos, pero por los propios rasgos del desarrollo político es virtualmente inaplicable. En los hechos, durante casi dos décadas las propias fuerzas de derecha se encargaron de eliminar cualquier espacio político para los partidos de centro, y éstos terminaron atrapados en las tendencias a la polarización que acabó haciendo de ellos parte integrante de bloques amplios que ahora son dominados por la izquierda.

En la gran prensa norteamericana (recuérdense los editoriales del *Washington Post* y el *New York Times* después de la caída de Somoza),³⁵ así como en los círculos liberales de Washington, frecuentemente se insiste en la necesidad de favorecer y apoyar a coaliciones políticas reformistas en los distintos países de Centroamérica, presentando esto como una opción frente al triunfo de los grupos radicales, a partir de la idea de que se puede desgajar de la izquierda a estos sectores.

El problema consiste en que la fuerza y la legitimidad actual de las coaliciones de izquierda han sido resultado de la propia intransigencia y de los métodos de los dirigentes oligárquicos tradicionales. Por lo mismo pretender disociar a los partidos reformadores de las organizaciones revolucionarias es visto en la práctica por los propios dirigentes moderados como una manera de afianzar a las dictaduras en el poder y por los líderes revolucionarios como una maniobra táctica para favorecer a las fuerzas contrarrevolucionarias cuando ya han logrado liquidar a los regímenes autoritarios.

Una de las grandes enseñanzas de los acontecimientos políticos centroamericanos es que para impulsar las reformas por medio de cambios graduales y pacíficos siempre hay un tiempo limitado. Y en Nicaragua, El Salvador o Guatemala ese tiempo ya pasó. El "reformismo razonable", como alguna vez lo llamara Edelberto Torres Rivas, fue una opción de los años sesenta o de la primera parte de la década pasada. En los años ochenta carece de espacio y de condiciones políticas.

³⁵ El *New York Times* especialmente, recomendó en las semanas posteriores a la caída de Somoza que el Departamento de Estado buscara una negociación para influir en favor de los grupos moderados, con los gobiernos que más habían apoyado a los sandinistas: México, Venezuela, Costa Rica y Panamá.

2. *El papel político institucional de las fuerzas armadas*

Un segundo factor que singulariza la etapa reciente es el desempeño por parte de las fuerzas armadas de un papel institucional, lo que ha venido a superar las tendencias al caudillismo militar tradicional y les permite a esas fuerzas ejercer un efectivo cogobierno con los núcleos civiles más vigorosos de las burguesías centroamericanas.³⁶

Durante décadas los sistemas políticos centroamericanos tuvieron una gran inestabilidad que en parte se debió a la facilidad con que surgían determinados líderes militares que apoyados en la fuerza de una fracción del ejército a su mando se encaramaban al poder. En el lenguaje cotidiano y en la bibliografía de las naciones centroamericanas se utilizaba incluso la expresión "madrugonazo" para denominar estos golpes de Estado, que se caracterizaban por ser transicionales en su legitimidad política y cuyos efectos eran muchas veces precarios por carecer de un apoyo social o militar organizado y permanente.

Esta modalidad de acceso al poder político y este tipo de dirigentes han desaparecido en los últimos años. En la segunda posguerra progresivamente las fuerzas armadas se fueron tornando más profesionales y el núcleo de su dirección se fue haciendo más colectivo. De este modo el poder de los caudillos terminó por pasar a manos de los cuerpos de generales del ejército que lo ejercen comprometiendo al conjunto de la institución a través de decisiones que emanan de sus órganos regulares y permanentes. Pero contra lo que se podía pensar, este mayor profesionalismo no ha sido un factor de flexibilidad de los sistemas políticos, ni ha ayudado a la modificación de la estructura productiva ni ha favorecido el cambio social, a pesar de las evidentes desigualdades e injusticias de estas sociedades.

Creemos que la explicación de este fenómeno está ligada con factores profundos de la evolución histórica centroamericana que arrancan de la independencia. En los países del istmo, después de un predominio inicial de los partidos y los proyectos conservadores en la etapa inmediatamente siguiente a la ruptura de los lazos con el Imperio español en 1823 (lo que permitió en los años posteriores el establecimiento de gobiernos conservadores como los de Rafael Carrera y Vicente Cerna en Guatemala, José María Medina en Honduras y Francisco Dueñas en El Salvador, que compartieron la disposición política de liquidar el proyecto unificador de Morazán para afianzar la expresión autónoma de los diversos estados nacionales), se registró un amplio movimiento

³⁶ El tema de la superación del ejercicio personal del poder en las fuerzas armadas latinoamericanas y su remplazo por un control institucionalizado ocupó la atención de los científicos sociales de la región desde fines de los años sesenta. Un análisis temprano y muy lúcido puede encontrarse en el pequeño libro de M. Costa Pinto *Nacionalismo y militarismo, Siglo XXI*, México, 1969.

de reforma liberal. Pero los dirigentes de éste luego de proponer inicialmente el modelo político de la democracia representativa pasaron a identificarse con los grupos de poder existentes y trabajaron por el restablecimiento de los intereses de los círculos oligárquicos. Como apropiadamente han subrayado Ciro Cardoso y Héctor Pérez Brignoli, "lejos de una democratización que implicara una amplia participación política popular, la Reforma Liberal sentó las bases firmes de una república oligárquica y aseguró con mecanismos autoritarios una cierta estabilidad política".³⁷

Esta revolución liberal se impuso casi sincronizadamente a comienzos de la década de los setenta en el siglo pasado (J. Rufino Barrios será presidente de Guatemala en 1871, Céleo Arias de Honduras en 1872, y Rafael Zaldívar llega al poder en El Salvador en 1875); pero su desgaste en las décadas siguientes ocasionó que en lugar de implantar un nuevo orden institucional según los modelos europeo y norteamericano, haya servido más bien para acentuar las disputas constantes entre los dirigentes políticos, favoreciendo la consolidación de una estructura política agroexportadora que afianzó una fuerte dependencia de Centroamérica con respecto a los principales centros capitalistas que fueron impulsando alternativamente los ciclos del café y el banano.

En la desnaturalización del proyecto liberal se puede hallar una parte importante de la explicación del activo papel político de los militares centroamericanos y del carácter muy reaccionario de sus opciones y proyectos. De hecho el grupo de dictadores militares que llegan al poder después de la crisis capitalista de 1929 (entre los cuales se cuentan como los más importantes Jorge Ubico en Guatemala, Tiburcio Carías en Honduras, Maximiliano Hernández Martínez en El Salvador y Anastasio Somoza en Nicaragua) vienen a implantar regímenes autoritarios tradicionales que clausuran una utopía liberal que nunca fue muy resueltamente impulsada por sus propios sostenedores.

En esta época se afianza también el matrimonio político entre ejército y oligarquía, los que van elaborando una funcional coadministración del poder que excluye de toda participación política a los sectores medios y populares, y lleva a la acumulación de las múltiples tensiones que con la actual crisis revolucionaria han hecho explosión. Naturalmente, cuando la modernización política y social lo impone la actividad política de los militares va superando la tendencia a la personalización del poder político y empieza a hacerse cada vez más institucional. Pero en cualquier caso va llevando sobre sus espaldas el peso de toda una tradición, así como la huella de las alianzas minoritarias, que serán muchas veces reajustadas pero nunca abandonadas.

³⁷ C. Cardozo y H. Pérez Brignoli, *Centroamérica y la economía occidental (1520-1930)*, p. 296.

3. *Las nuevas formas de organización de la izquierda*

A los factores políticos anteriores se suma la aparición (también condicionada por la experiencia histórica de las décadas recientes) de nuevas modalidades de organización en el campo de la izquierda. La lucha realizada contra los regímenes autoritarios en los países actualmente más convulsionados de la subregión centroamericana ha servido para advertir la superación de las dos instancias orgánicas con que en el pasado actuaron las organizaciones revolucionarias: el partido político tradicional y el movimiento guerrillero de orientación foquista. Con ambas expresiones la izquierda en Centroamérica había ido de derrota en derrota tanto por la incomprensión que estas entidades tenían de la coyuntura que se vivía como por la ausencia de creatividad política que mostraron para oponerse a los gobiernos de fuerza.

El trabajo a través de estructuras partidarias, de las que la acción de los partidos comunistas vinculados al PCUS resultan un prototipo, había intentado imponer a la realidad centroamericana una serie de esquemas generales que rigieran el análisis y la conducta de esta sección del movimiento obrero internacional, pero que resultaban completamente inapropiados para cualquiera de los países de la subregión debido a las peculiaridades que caracterizan el comportamiento de las fuerzas sociales fundamentales en esta área del mundo.

Así por ejemplo, los partidos comunistas se empeñaron en afianzar una "hegemonía obrera", en circunstancias en que el peso de este componente laboral en la organización productiva le impedía desempeñar una función preponderante; procuraron favorecer la expresión de las organizaciones políticas que intentaban representar a las nuevas fracciones de la burguesía nacional, sin advertir que éstas tenían una estrecha vinculación con los sectores oligárquicos, lo que las anulaba para encabezar cualquier propuesta de cambio. Y sobre todo, trataron de promover la creación de frentes políticos amplios volcados al proceso electoral, convencidos de que la sola edificación de una mayoría social los llevaría a la posibilidad de establecer gobiernos progresistas y democráticos.

En el otro extremo, a partir de una lectura bastante lineal de las elecciones de la Revolución cubana, aparecieron en los años sesenta movimientos guerrilleros que guiaban su comportamiento por la convicción de que las situaciones de miseria y explotación existentes no eran capaces de desencadenar una transformación revolucionaria, pero que esto sería posible si una fuerza externa catalizaba las contradicciones existentes en las sociedades centroamericanas. Por ello, buscando desarrollar los métodos de la guerrilla rural estos núcleos disidentes de la izquierda histórica constituyeron focos insurreccionales en la esperanza de

iniciar los combates que sirvieran de detonante a la propagación de una rebeldía generalizada. Estas experiencias tuvieron lugar en la segunda mitad de los años sesenta en Nicaragua y sobre todo en Guatemala. Naturalmente, una concepción de esta índole descuidaba en una medida importante la actividad de masas, puesto que aunque ésta era imaginada como un elemento auxiliar del trabajo militar no constituía el centro del proceso revolucionario, al menos en su fase de desencadenamiento.

Las derrotas experimentadas por una y otra corriente en todo caso tuvieron la significación de preparar la síntesis política que tendrá lugar desde mediados de los años setenta, en la que el surgimiento de un movimiento social que adopta la forma de un frente coordinador de las luchas populares es la manifestación fundamental.

Tanto en Nicaragua como en El Salvador la lucha frontal contra los regímenes autoritarios ha avanzado a partir de esta nueva realidad. Se ha buscado la superación de la acción política concebida como el quehacer de las cúpulas partidistas y se ha dejado atrás la actividad militar separada del trabajo de masas. A cambio de ello se ha reconocido la diversidad y la complejidad del movimiento popular y se ha buscado desarrollarlo y coordinarlo desde frentes políticosociales. De esta manera, el cuestionamiento del sistema establecido y la demanda de un régimen democrático han quedado enraizados en la base profunda de la sociedad civil. La actividad militar se constituye entonces en una actividad complementaria de la lucha social y está estrechamente coordinada con ella, como lo prueba la firme vinculación existente entre las instancias políticas que expresan las diferentes modalidades de actividad del movimiento popular y las organizaciones propiamente militares.

Esta nueva realidad orgánica es una de las claves para comprender la vitalidad que ha adquirido en los años recientes el proceso revolucionario en los países más agitados de Centroamérica. La acción del Frente Sandinista primero, y más tarde la de organizaciones salvadoreñas como el Bloque Popular Revolucionario y las FPL o el FAPU y la resistencia nacional, que desempeñaron un papel decisivo en la creación del FDR y el PMLN, son ejemplos característicos de este esfuerzo por hacer simultáneo el trabajo político y el trabajo militar, buscando acompañar permanentemente las tareas de organización y reivindicación que se impulsan desde el movimiento popular, con las acciones de fuerza y la actividad insurreccional que cuestiona la validez de las autoridades políticas activamente a través del conflicto civil, buscando la superación de las formas políticas autoritarias, completamente consolidadas en los sistemas políticos vigentes.

Esta síntesis de lo social y lo militar, que no se encuentra en las fases anteriores del trabajo de otras organizaciones de la izquierda latinoamericana (al menos con el grado de fusión que

se ha advertido en muchos momentos del conflicto actual en Centroamérica) naturalmente ha sido favorecida por las experiencias políticas de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, en donde los círculos oligárquicos y la dirección militar se encargaron de bloquear cualquier salida política basada en el respeto de los mecanismos electorales y la realización de reformas sociales impostergables.

4. *El carácter del movimiento obrero*

En estrecha vinculación con el punto anterior convendría considerar las características del desarrollo del movimiento obrero en los países centroamericanos.³⁸ Hemos subrayado ya que las organizaciones sindicales, debido al carácter tardío e insuficiente del proceso de industrialización, no pueden desempeñar en estos países el papel decisivo que les puede corresponder en formaciones sociales más avanzadas. Sin embargo, en su escala han tenido un desarrollo importante en las últimas décadas y sus opciones políticas especialmente han ido "tiñendo" todo el cuadro político subregional. En los últimos treinta años el movimiento popular de los países centroamericanos viene siendo cada vez más urbano en la medida en que el proceso de sustitución de importaciones precariamente implantado fue creando una cierta base fabril, crecieron el tamaño y las actividades del Estado, y se desarrolló cada vez más el sector financiero.

El aspecto clave para definir las opciones de este movimiento obrero ha sido el comportamiento de los gobiernos autoritarios. Éstos no sólo han visto con desconfianza el surgimiento de las organizaciones sindicales sino que se han encargado de proscribirlas y reprimirlas ante la menor manifestación reivindicatoria. Así, debido a que el poder político central se ha encargado de convertir en "subversivas" hasta las demandas más elementales, la politización y la radicalización del movimiento obrero ha resultado casi inevitable desde sus orígenes.

De esta manera las organizaciones de trabajadores o de campesinos en cualesquiera de los países centroamericanos (con excepción de Costa Rica), no han tenido las opciones características de las naciones capitalistas desarrolladas entre una posición reivindicatoria y una revolucionaria que les diera la posibilidad de encuadrar su trabajo conforme a las reglas del juego establecidas por el sistema. En Centroamérica el movimiento obrero ha estado desde que nació fuertemente politizado, y sus opciones y programas han sido nítidamente contrarios a las corporaciones

³⁸ Acerca del movimiento obrero centroamericano existen varios trabajos especializados de gran utilidad. Especialmente pueden verse *Luchas del movimiento obrero hondureño*, Mario Posas, EDUCA, San José, Costa Rica, 1981; *Las luchas sociales en Costa Rica*, Vladimir de la Cruz, Coedición Editorial Costa Rica y Editorial Universidad de Costa Rica, 1982, 2ª ed., y *Estado y clases sociales en Nicaragua*, varios autores, CIERA, Managua, 1982.

norteamericanas en la medida en que la mayoría de las empresas extranjeras, casi siempre de origen estadounidense, así como los gobiernos de Washington, han aparecido como puntales de apoyo de los regímenes de fuerza en contra de los que aquél debía difícilmente luchar.

5. *El surgimiento de la Iglesia popular*

Entre las instituciones que sirvieron de base a la estructura de poder tradicional se registran también cambios muy significativos en una que actuara como un verdadero pilar del orden oligárquico: la Iglesia católica.³⁹ Este cambio no es privativo de la Iglesia centroamericana, pues se puede registrar a escala continental, al punto que en países como el Brasil, en donde un sector importante de la jerarquía eclesiástica ha tomado partido por un programa de cambios sociales, el movimiento de comunidades cristianas de base ha desempeñado un papel de primera magnitud en el proceso de democratización. No se puede considerar, sin embargo, que este sea un fenómeno explosivo en su aparición: ya en 1969 el Informe Rockefeller señalaba como uno de los síntomas más alarmantes del panorama político de la América Latina para los Estados Unidos la toma de posiciones radicales en sectores importantes de la Iglesia católica y de otras iglesias cristianas. "La espada y la cruz —apuntó un enviado especial del presidente Nixon— han constituido durante cuatro siglos la base del poder tradicional. Ahora tienden a actuar en la dirección opuesta."⁴⁰ Por esos mismos años la Rand Corporation elaboró un exhaustivo estudio acerca de la función política de la Iglesia católica y sus posibles cambios.⁴¹ Esto porque en pocos años el compromiso de sacerdotes y religiosas con movimientos revolucionarios había crecido significativamente.

Pero aun teniendo en consideración lo anterior, en la participación política de los cristianos en las experiencias centroamericanas hay algunos elementos originales. El primero de ellos es que existe un compromiso político abierto por parte de grandes masas católicas que toman una posición de lucha activa en las organizaciones de izquierda, incluyendo las que utilizan la vía armada. Esto ha sido claro en el trabajo del Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua, en el Bloque Popular Revo-

³⁹ La primera experiencia revolucionaria en que se advirtió una activa participación de masas cristianas fue en Nicaragua. Véase al respecto *Fe cristiana y revolución sandinista en Nicaragua*, varios autores, Instituto Histórico Centroamericano, Managua, 1979, y *La Iglesia de los pobres en América Central*, Pablo Richard y Guillermo Meléndez, editores, ediciones DEI, San José, Costa Rica, 1982.

⁴⁰ *The Rockefeller Report on the Americas*, Quadrangle Books, Chicago, 1969, p. 31.

⁴¹ *Institutional Development in Latin America: Changes in the Catholic Church*, Luigi Einaudi y otros, The Rand Corporation, Santa Mónica, California, 1961.

lucionario de El Salvador y en el Ejército Guerrillero de los Pobres en Guatemala. En el caso salvadoreño esta opción ha tenido una significación aún mayor, porque muchas de las organizaciones populares formadas por la propia Iglesia católica, a través de su trabajo de aplicación de la doctrina social del Vaticano en la década de los sesenta (como la Federación de Campesinos Católicos de El Salvador, FECCAS), se han integrado como cuerpo primero a la lucha por la democratización y luego a las acciones armadas en contra del gobierno.

La actividad política de estos grupos ha estado ligada especialmente con la radicalización de muchos de los sacerdotes que actúan en el medio rural, los que comparten el mismo origen campesino del resto de los combatientes y sobrellevan las duras condiciones de vida que afectan a éstos, sin haber quedado excluidos en los últimos años de los efectos de la represión, como lo prueba el considerable número de religiosos asesinados, de los que el cura rural Rutilio Grande ha pasado a ser un símbolo.

De este modo, la denominada Iglesia popular constituye una fuerte realidad sociológica en Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, y determina que curas y monjas que trabajan en la base social sean los canales de una fuerte presión sobre las jerarquías eclesásticas para que éstas adopten una posición favorable a las luchas populares. El comportamiento de las conferencias episcopales refleja una variada sensibilidad frente a estas demandas, pero en relación con el monolitismo conservador que hasta hace poco existía en ellas la ruptura de la solidaridad incondicional con los gobiernos dictatoriales que había caracterizado su comportamiento en el pasado constituye un avance que favorece los procesos de apertura democrática.

En algunos casos, como ocurriera con el arzobispo de San Salvador Óscar Arnulfo Romero, el compromiso fue mucho más allá, y eso ha favorecido todavía más el papel político de por sí importante de la Iglesia católica en la crisis centroamericana. Ese mismo factor fue determinante en la decisión de las fuerzas salvadoreñas de la extrema derecha de asesinarlo en marzo de 1980.

Pero es importante insistir en que esta manifestación nueva de amplios sectores cristianos junto a las fuerzas políticas de izquierda de los países centroamericanos no depende de las actitudes de la jerarquía eclesástica sino de las opciones de su base social, lo que crea a aquéllas graves problemas de legitimidad cuando intenta colocarse del lado de los sectores tradicionales y oponerse a la acción política de sus fieles.

La presencia mayoritaria de los sectores populares cristianos en los combates por la democracia en Centroamérica ha dado una nueva fuerza ideológica y ética a las organizaciones políticas en las que éstos se han incorporado. La visión del hombre y del mundo que los cristianos traen al compromiso revolucionario,

así como su disposición de éstos a dar un testimonio pleno de sus ideas en la causa que han abrazado, han sido ciertamente uno de los factores de fuerza de las organizaciones revolucionarias, a la vez que una de las claves del sorprendente arraigo que algunas de ellas encuentran en comunidades campesinas y núcleos urbanos.

En la historia contemporánea de la América Latina ha habido diversas ocasiones en que grupos de inspiración cristiana han asumido un compromiso político en el campo de la izquierda.⁴² Sin embargo, es la primera vez que en una crisis revolucionaria la mayoría de las masas católicas actúan resueltamente del lado de quienes proponen las transformaciones profundas y colocan de parte de éstas la fuerza principal de la legitimidad religiosa.

6. *Los cambios recientes en la estructura productiva*

Finalmente, es indispensable considerar los complejos procesos económicos que han vivido los países centroamericanos en la segunda posguerra, de cuyo desarrollo surgen diversos elementos políticos explicativos de la actual situación. Naturalmente no pretendemos examinarlos con detalle en este trabajo, pero sí se deben reseñar aquellos que más han influido en la determinación del cuadro actual.⁴³

En primer término es preciso valorizar el ritmo intenso que la modernización ha tenido en Centroamérica en función de la expansión de las capacidades productivas de sus diferentes países. En la segunda posguerra pocas subregiones en el mundo han experimentado cambios tan drásticos en términos de una rápida urbanización e industrialización, que ha incidido en un cambio de la estructura de clases, de los hábitos de consumo, de las expectativas de vida y de las aspiraciones sociales de amplios sectores. Como en otros lugares, la modernización ha tenido el efecto político de hacer que muchos hombres y mujeres dejen de considerar la miseria como una fatalidad y la explotación o la represión como formas normales del ejercicio del poder político,

⁴² Los casos más significativos se produjeron en Chile con la fundación del Movimiento de Acción Popular Unitaria en 1969 y de la Izquierda Cristiana en 1971. Ambos partidos, que integraron la Unidad Popular, coalición política que apoyó al presidente Salvador Allende, surgieron de la disidencia del ala izquierda del influyente Partido Demócrata Cristiano; la segunda mantuvo una clara definición como Organización Cristiana Revolucionaria y se proclamó "un destacamento especializado para el desarrollo de la conciencia de las masas cristianas en el interior del movimiento popular chileno". Actualmente estos partidos participan de la interesante e innovadora corriente denominada Convergencia Socialista.

⁴³ Una buena presentación de conjunto del desarrollo de las economías de Centroamérica puede hallarse en el trabajo de Gert Rosenthal, "Principales rasgos de la evolución de las economías centroamericanas desde la posguerra", incluido en el libro *Centroamérica: Crisis y política internacional*, varios autores, Siglo XXI, 1982, pp. 19 ss.

lo que ha comprometido profundamente la legitimidad de los sistemas políticos oligárquicos y autoritarios.

Esto ha sido más acentuado, porque si se revisan los principales estudios económicos comparativos de los países latinoamericanos (por ejemplo los informes anuales de la CEPAL), se puede advertir que las naciones situadas en el istmo centroamericano han crecido a un ritmo bastante dinámico, que en las décadas de los sesenta y la primera mitad de los setenta ha ido de 5 a 8 %, según los diferentes países.

Pero los frutos de este desarrollo no han favorecido a la mayoría de la población sino que han ido a parar a manos de los sectores económicamente más poderosos en virtud del carácter deliberadamente concentrador de los modelos económicos aplicados. De este modo la mayor riqueza, en lugar de constituirse en un factor dinámico para la resolución de las prolongadas carencias que experimenta la mayoría del pueblo desde hace siglos, se ha convertido en un elemento de acentuación de las diferencias sociales y de agravamiento de las condiciones de vida de los pobres.

En términos generales en las estrategias de desarrollo de todos los regímenes políticos centroamericanos han quedado deliberadamente excluidas las opciones que podían apuntar a la igualdad o a la participación popular. El mejor ejemplo de esta tendencia amplia, como lo ha mostrado Jorge Arturo Reyna en su reciente trabajo,⁴⁴ ha sido el proceso de integración centroamericano. Cuando en 1960 se echó a andar el denominado Mercado Común Centroamericano el objetivo fue ofrecer a las industrias y a la producción existentes mercados más amplios para mejorar las economías de escala; a la actividad inicial se buscó ir agregando en los años posteriores una lista de productos destinados al consumo de las capas medias y altas de los cinco países ístmicos. Semejante elección se hizo sobre la base consciente de excluir una industrialización en profundidad que ofreciera a los diversos países oportunidades reales de especialización productiva con base en el impulso de ramas y sectores que permitieran una incorporación de las capas populares y de los sectores económicos más postergados al consumo de los bienes así generados.

Este mercado, que a despecho de su nombre constituía más bien una zona de libre comercio, tuvo por lo mismo un dinamismo limitado y sirvió de base a una intensa penetración del capital extranjero, especialmente norteamericano, acentuando la tendencia a la desnacionalización de las economías de la región.⁴⁵ Se acentuó así la paradoja de que mientras el volumen de la inversión extranjera y el desplazamiento de ésta en los países centroamericanos representaban muy poco en el conjunto de los in-

⁴⁴ Jorge Arturo Reyna, *Honduras: Cambios o violencia*, ediciones ALIPO, Tegucigalpa, 1982.

⁴⁵ *Ibid.*

tereses de los Estados Unidos, sí tenían un enorme y negativo efecto interno en aquellos países.

El crecimiento económico, por otra parte, y la modernización que lo acompañó, no favorecieron tampoco un desplazamiento de los grupos económicos de raíz oligárquica. Por el contrario: la clase dominante se expandió en virtud de una alianza política reaccionaria entre los empresarios viejos y nuevos, y todos en conjunto se comprometieron con una estrategia de defensa común de los intereses y los privilegios que pasaron a compartir (esta es una de las razones, entre otras, por la cual la política de alianza con "los sectores más dinámicos de la burguesía" propuesta por los partidos comunistas nunca funcionara). Así las cosas, los grupos oligárquicos ligados a la producción cafetalera o bananera compartieron actividades con los impulsores de la actividad bancaria y con quienes organizaron la poco eficiente industrialización sustitutiva. Esto resulta particularmente claro si observamos, por ejemplo, el comportamiento de los núcleos empresariales en San Salvador (considerada la capital económica del Mercado Común) durante los años sesenta. En otros casos, como ocurrió en Guatemala, las propias fuerzas armadas, a través de un masivo proceso de corrupción y enriquecimiento, pasaron a ser ellas mismas una fuerza empresarial. Es obvio que en todo este proceso Nicaragua presenta características peculiares por el carácter estrictamente familiar de la concentración económica que impulsara la familia Somoza.

Un factor económico significativo que aparece en los años setenta y que ayuda a quitar dinamismo al ritmo de desarrollo es la crisis energética. Ninguno de los países centroamericanos era en ese momento productor de petróleo, y la cuadruplicación de los precios que siguió a la guerra del Yom Kippur en 1973, así como el desorden energético posterior, fueron factores que gravitaron en los márgenes de maniobra de los gobiernos centroamericanos y que contribuyeron a incrementar su endeudamiento externo y afectaron negativamente sus balanzas comerciales. Si a esto le sumamos los factores que propiamente constituyen el efecto de transferencia de la crisis económica de los países capitalistas centrales, podemos entender bien cómo el ascenso de los movimientos revolucionarios ha coincidido en Centroamérica con una pérdida del dinamismo económico de las décadas anteriores y con crecientes síntomas de crisis.

En Centroamérica se pasó de un desarrollo dinámico pero concentrador a una contracción de la actividad productiva que deterioró adicionalmente las condiciones de vida de la mayoría del pueblo. Obvio es señalar que cuando se presentó esta crisis los sectores dominantes intentaron transferir sus costos a las capas populares sin asumir ningún sacrificio en sus ingresos y utilidades o en sus niveles de vida.

Pensamos que todos estos factores, que brevemente hemos

reseñado, constituyen a la vez un trasfondo explicativo y una suma de factores condicionante de las soluciones de la actual crisis centroamericana. En líneas generales se puede sostener que ninguno de ellos entra en el cuadro que para explicar manejan en los Estados Unidos los sectores liberales y conservadores, y que especialmente no han sido seriamente tomados en cuenta por la política que ha elaborado la administración Reagan para Centroamérica. Ésta ha descansado en un enfoque estratégico cuyo corolario ha sido una tentativa para manipular en el corto plazo los acontecimientos principales de la coyuntura país por país. Tal manejo tiene límites claros. Dentro del enfoque actual el gobierno de Washington puede alcanzar algunos triunfos. Difícilmente, en cambio, resolverá el desafío revolucionario que está planteado en Centroamérica.

2. LAS OPCIONES DE LA POLÍTICA NORTEAMERICANA EN CENTROAMÉRICA *

William M. LeoGrande

LA ERUPCIÓN política ocurrida en Centroamérica durante los dos últimos años plantea un reto profundo a los Estados Unidos. Las políticas que trataban anteriormente de mantener en la región un *statu quo* conveniente ya no son adecuadas para esa tarea. Se necesita una política nueva, una política que promueva eficazmente los intereses y los valores de los Estados Unidos en un periodo en que la región centroamericana experimenta profundos cambios sociales y políticos. La clave para la formulación de tal política es un entendimiento claro de los procesos básicos que han generado la inestabilidad política en la región.

Desde el periodo colonial hasta mediados del siglo xx las naciones de Centroamérica experimentaron patrones de desarrollo similares. Las dotaciones de tierra de la Corona Española instalaron pequeñas *élites* terratenientes en la cúspide de todas estas sociedades. Desde su posición de privilegio económico estas *élites* pudieron dominar la política y utilizar el aparato del Estado para defender sus intereses sociales y económicos. Por toda la región el poder de las *élites* terratenientes sirvió para perpetuar el subdesarrollo económico, la desigualdad social y la oligarquía política.

Durante decenios los sistemas oligárquicos fueron relativamente estables. A pesar de esporádicas revueltas campesinas, como la insurrección salvadoreña de 1932, la población rural carecía de la conciencia y la organización políticas necesarias para convertirse en una fuerza política coherente. La estabilidad regional estaba reforzada también por los Estados Unidos. A medida que este país surgía como potencia mundial a principios del siglo xx, desarrollaba grandes intereses económicos y estratégicos en Centroamérica. El deseo de proteger las inversiones norteamericanas y la necesidad de defender el Canal de Panamá produjeron en Washington una preferencia clara por los gobiernos estables y amistosos en Centroamérica, algo que Washington estaba dispuesto a imponer mediante la intervención militar si fuera necesario. El poderío de los Estados Unidos era tal que sus embajadores actuaban a menudo como procónsules en la región. A medida que Washington ejercía su influencia en favor de la

* Traducción al castellano de Eduardo L. Suárez.

estabilidad inevitablemente se le identificaba como un aliado de los oligarcas terratenientes.¹

En los decenios siguientes a la segunda Guerra Mundial empezaron a sacudirse los cimientos de los sistemas oligárquicos de Centroamérica. El proceso de desarrollo económico que cobró velocidad en los años cincuenta y sesenta tuvo consecuencias sociales profundas e irreversibles: la construcción de industrias produjo nuevos grupos sociales, trabajadores urbanos de oficinas y talleres; la extensión del transporte generó una sociedad verdaderamente nacional a partir de las comunidades rurales antes aisladas, y la expansión de la educación y las comunicaciones creó una ciudadanía más consciente de su lugar en la estructura social de la nación, de las deficiencias de esa estructura y de las opciones potenciales.

Como era de esperarse, estos cambios sociales tenían equivalentes en el terreno político. La creciente clase media, la emergente clase trabajadora urbana y aun el campesinado tradicional empezaron a considerar la acción política como un instrumento para la corrección de las graves injusticias del sistema oligárquico. Por supuesto, había diferencias de una nación a otra en lo relativo a la profundidad y la cronología de esta crisis y a la legitimidad del viejo orden, pero la dinámica básica de la crisis era la misma por toda la región.

Las *élites* terratenientes respondieron con intransigencia a las demandas de democracia y justicia social. En lugar de arriesgarse a sufrir una disminución de sus privilegios optaron por defender los bastiones del viejo orden mediante la fuerza política. Los Estados Unidos, temerosos de que un cambio fundamental abriera la puerta al comunismo en América, se alinearon con los oligarcas. En Guatemala llegaron al extremo de ayudar a derrocar un gobierno de reformadores radicales, reconstruyendo así el viejo orden sobre un cimiento nuevo de gobierno militar.² Excepto en Costa Rica, las fuerzas de la reforma eran sofocadas en todas partes por el poder político de los oligarcas y sus aliados de Washington.

Los esfuerzos de reforma que caracterizaron a la oposición centroamericana durante los años sesenta y setenta fueron derrotados por una combinación de fraude electoral y represión política. El fracaso del reformismo sólo agudizó la crisis de legitimidad cuando los enemigos del viejo orden se convencieron de que éste era impermeable al cambio pacífico. En Nicaragua, El Salvador y Guatemala el agotamiento del reformismo fue pronto seguido por la emergencia de una oposición armada que trataba de destruir el viejo orden en lugar de modificarlo. El radicalis-

¹ Richard Millet, *Guardians of the Dynasty*, Maryknoll, N. Y., Orbis, 1977.

² Stephen Schlesinger y Stephen Kinzer narran la historia de la participación norteamericana en el golpe ocurrido en Guatemala en 1954 en *Bitter Fruit*, Nueva York, Doubleday, 1982.

mo de los grupos armados intensificó el temor y la resistencia de los oligarcas, generando una espiral de violencia política cada vez más grave. La brutalidad de las fuerzas armadas, enfocada a menudo sin discriminación contra grupos sociales enteros (campesinos, intelectuales, clérigos), sólo sirvió para acentuar la falta de legitimidad de los regímenes existentes y para llevar nuevos reclutas a las guerrillas. El resultado previsible, como se puso de manifiesto en el caso de Nicaragua, era el derrumbe del viejo orden frente a la oposición popular virtualmente universal.³

Para los defensores del viejo orden los Estados Unidos representaban la última esperanza real de evitar la derrota. Pero para fines de los años setenta ya no estaban dispuestos los Estados Unidos a servir como un aliado incondicional de las élites centroamericanas. Los responsables de la política de Washington se encontraban divididos entre una preocupación tradicional por la estabilidad y una repulsión creciente de la brutalidad de los regímenes centroamericanos contra sus propios ciudadanos.⁴

Luego de la Revolución nicaragüense la administración Carter trató de elaborar una nueva política regional que promoviera el reformismo y redujera los abusos contra los derechos humanos, al mismo tiempo que minaba el apoyo político de los insurgentes armados. Esta política se basaba en el supuesto de que se habían hecho irresistibles las presiones en favor del cambio en Centroamérica. La antigua política de apoyo a la "derecha" (es decir, a las élites tradicionales y sus aliados militares) resultaba estéril: no podía contener ni resolver la creciente crisis regional. Peor aun: la conservación de la antigua política ataría los intereses norteamericanos a largo plazo a regímenes con escasas probabilidades de supervivencia a largo plazo.⁵

Para manipular el proceso del cambio regional Carter trató de revivir el "centro" político de los demócratas moderados, reformistas, al mismo tiempo que se oponía a la "derecha" tradicional y a la "izquierda" radical. Pero esta estrategia afrontaba dificultades sin fin, como lo demostró la experiencia de la administración en El Salvador y Guatemala. En El Salvador (como en Nicaragua y Guatemala), el "centro" alcanzó su cenit político a principios y mediados de los años setenta para declinar después. Esta declinación, precipitada por el fracaso del reformismo, se

³ Sobre el surgimiento de la oposición revolucionaria en Nicaragua véase *Nicaragua: A People's Revolution*, Washington, D. C., EPICA, 1980; sobre El Salvador véase Tommie Sue Montgomery, *Revolution in El Salvador*, Boulder, Colorado, Westview, 1982; sobre Guatemala véase Marlise Simons, "Guatemala: The Coming Danger", *Foreign Policy*, núm. 43, verano de 1981.

⁴ Sobre el desarrollo de la política de derechos humanos de los Estados Unidos véase Lars Schoultz, *Human Rights and United States Policy Toward Latin America*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1981.

⁵ Véase una explicación amplia de esta política en "Statement by Assistant Secretary of State Viron P. Vaky the Subcommittee on Inter-American Affairs, U. S. House of Representatives, september 11, 1979", Washington, D. C., Departamento de Estado, 1979.

aceleró bajo los martillazos de la represión, de modo que para 1979 quedaban pocos centristas en el centro.⁶ Resultó imposible revertir la polarización de la política en medida suficiente para crear un centro viable. Tanto en El Salvador como en Guatemala la iniciativa política se mantuvo en la derecha y la izquierda. Sólo en Honduras, donde no se iniciaba aún la espiral de violencia y polarización en escalada, pudo impulsar la administración Carter el cambio evolutivo y pacífico.

La administración Reagan llegó al cargo con una política centroamericana que por lo menos en su retórica era hostil al reformismo de Carter.⁷ Reagan hizo menos hincapié en los derechos humanos, prometió aumentar la ayuda militar a los regímenes amenazados por la insurgencia y enfocó la crisis regional en los términos duros de la guerra fría. Por implicación, los Estados Unidos parecían listos para colocarse de nuevo al lado del viejo orden en Centroamérica. Sin embargo, las realidades regionales, mundiales y nacionales han limitado la capacidad de la administración para implantar tal política. Aunque se mantiene escéptica acerca de la reforma social, se resiste a subrayar los derechos humanos y está más dispuesta que su antecesora a otorgar ayuda militar, la administración Reagan no ha podido olvidarse por completo de la reforma o de los derechos humanos. La preocupación del Congreso ante la preferencia de la administración por las medidas militares ha impuesto límites legislativos a las acciones de ésta en El Salvador y Guatemala. La respuesta de la administración ha sido hasta ahora un esfuerzo por eludir tales limitaciones en lugar de buscar otra política más sensible a las preocupaciones del Congreso.

I. LA COEXISTENCIA CON NICARAGUA

Tres años después de la victoria sandinista sobre la guardia nacional de Anastasio Somoza la Revolución nicaragüense sigue luchando por definir los contornos de su futuro político y económico. Los Estados Unidos luchan todavía por definir su relación con el nuevo gobierno revolucionario, e implícitamente por definir los límites tolerables dentro de los cuales aceptará Washington la heterogeneidad ideológica en Centroamérica.

A pesar de los grandes esfuerzos de la administración Carter el derrumbe del régimen de Somoza dejó al Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) como la fuerza política dominante en Nicaragua. El Directorio Nacional de nueve miembros del FSLN funciona como el poder ejecutivo *de facto*. Los sandinistas

⁶ Montgomery, *op. cit.*

⁷ Jeane Kirkpatrick ha hecho la descripción clásica de esta política en "Dictatorships and Double Standards", *Commentary*, vol. 68, núm. 5, noviembre de 1979, pp. 34-45.

constituyen la mayoría en la Junta gobernante y en el Consejo de Estado, que funciona como un organismo cuasi legislativo. También ocupan todos los ministerios clave, incluidos el de la seguridad estatal y el de las fuerzas armadas. Pero a pesar de este monopolio virtual de los recursos políticos importantes los sandinistas no han avanzado para convertir a Nicaragua en "otra Cuba". Conservando un grado significativo de pluralismo político y una economía mixta inclinada hacia el sector privado, los sandinistas han tratado de mantener la unidad de la coalición de las diversas clases que derrocó a Somoza. Esta no ha sido una tarea fácil y el FSLN no ha logrado un éxito completo.⁸

Las políticas pragmáticas de los sandinistas se deben a las circunstancias internas y los alineamientos internacionales. El propio FSLN no tiene en modo alguno una ideología monolítica, algo que a menudo se pasa por alto en los Estados Unidos. A fin de integrar un movimiento suficientemente poderoso para derrotar a Somoza el FSLN amplió intencionalmente sus filas a fines de los años setenta para incluir algunos elementos de la democracia social y la izquierda cristiana.⁹ El éxito de esta estrategia produjo un movimiento que no es en modo alguno uniformemente marxista, ya no digamos marxista-leninista, en cuanto a su orientación.

La relación del FSLN con el sector privado ha sido la dinámica central de la política nicaragüense en los últimos tres años. En un *impasse* político todavía sin procedimientos institucionales claros, el FSLN y el sector privado se enfrentan en un choque fluido, constante, de poder e influencia. El FSLN controla el Estado; el sector privado controla la mayor parte de la economía. El FSLN está ansioso por obtener la cooperación del sector privado en la tarea de la reconstrucción económica; el sector privado está ansioso por obtener mayor influencia dentro del sistema político emergente. Existe así una simbiosis incómoda que de tiempo en tiempo estalla en crisis políticas cuando uno de los bandos prueba la resistencia del otro. Hasta ahora tales crisis se han apagado siempre a resultas de las discusiones o las negociaciones sostenidas entre ambos contendientes. Pero, obviamente, es grande la posibilidad de un conflicto más profundo.

Dentro del liderazgo sandinista los pragmáticos han podido contener hasta ahora a los ideólogos que prefieren una Nicaragua nueva que siga el modelo de Cuba. Esta restricción ha sido posible porque la tarea de la recuperación económica ha conservado hasta ahora la primera prioridad, y tal recuperación requiere la cooperación del sector privado. También requiere una asistencia económica externa considerable, la que ha provenido sobre todo

⁸ Sobre la política de Nicaragua después de la Revolución véase George Black, *Triumph of the People: The Sandinista Revolution in Nicaragua*, Londres, Zed Press, 1981, y Thomas W. Walker (comp.), *Nicaragua in Revolution*, Nueva York, Praeger, 1982.

⁹ William M. LeoGrande, "The Revolution in Nicaragua", *Foreign Affairs*, otoño de 1979, pp. 28-50.

de naciones occidentales (como México, Venezuela y la Europa Occidental). Es muy probable que una radicalización aguda de la revolución, que incluya la terminación del pluralismo y la expropiación del sector privado, siegue esa ayuda externa. La Unión Soviética no se ha mostrado ansiosa por dar a Nicaragua la clase de ayuda que necesita para mantener en funcionamiento su economía.¹⁰

Sin embargo, a principios de 1982 surgió el problema de la seguridad nacional con una prioridad igual a la del desarrollo económico. El hincapié en la seguridad nacional se ha acentuado por una clara percepción de amenaza y ha conducido a una expansión sin precedentes de la capacidad militar de Nicaragua. El temor del FSLN de ser víctima de un ataque no carece de fundamento. Algunos miembros de la antigua guardia nacional de Somoza han lanzado una serie de ataques contra áreas fronterizas nicaragüenses desde campos ubicados en Honduras que las fuerzas armadas hondureñas no pueden o no quieren controlar. Se han agudizado también las tensiones con Honduras.

La retórica de guerra fría de la administración Reagan, su suspensión de la ayuda económica a Nicaragua, sus esfuerzos por obstruir la ayuda multilateral y las operaciones encubiertas que supuestamente ha realizado contra los sandinistas han agudizado los temores del FSLN en el sentido de que Washington trata de desestabilizar su gobierno. Desde Managua la amenaza aparece suficientemente real para justificar los preparativos de defensa. Dado que la mayor parte de las armas de Nicaragua provienen del bloque oriental, una expansión de la capacidad militar robustece inevitablemente las relaciones de Nicaragua con Cuba, la Unión Soviética y la Europa Oriental.¹¹

Si la necesidad de fortalecer la seguridad nacional supera a la necesidad de recuperación económica disminuirán correspondientemente las perspectivas del pluralismo en Nicaragua. Para construir su economía Nicaragua debe recurrir al Occidente, pero para defenderse debe recurrir al Oriente.

Resulta difícil descifrar el objetivo de la administración Reagan en su política de hostilidad hacia Nicaragua. Quizá se trata de desestabilizar a Nicaragua hasta el punto de que el FSLN pueda ser derrocado por sus enemigos internos. Dado el control que ejerce el FSLN sobre las fuerzas armadas y su nivel de apoyo popular organizado este resultado parece muy improbable en cualesquiera circunstancias. Es posible que la estrategia de Washington consista simplemente en la preparación del terreno para la intervención directa. Pero tanto la oposición hemisférica como la interna a tal acción sería aplastante. Después de la crisis

¹⁰ *Washington Post*, 10 de mayo de 1982.

¹¹ El 9 de marzo de 1982 la Agencia Central de Inteligencia y la Agencia de Inteligencia para la Defensa elaboraron un comunicado de prensa conjunto en el que se detallaba el fortalecimiento militar de Nicaragua. El texto del comunicado aparece en el *New York Times* del 10 de marzo de 1982.

de las Malvinas es dudoso que los Estados Unidos pudieran encontrar algún país latinoamericano dispuesto a apoyar tal empresa o a participar en ella.

Es posible que la política de hostilidad trate sólo de intimidar a los sandinistas con la esperanza de que el temor los lleve a modificar las políticas que desagradan a la administración Reagan (como su política hacia El Salvador, sus relaciones con Cuba y su estrategia interna). Si tal es la intención de Washington es probable que resulte contraproducente, como ocurrió a principios de los años sesenta en el caso de Cuba.

Por último, es posible que Washington haya decidido que Nicaragua se encuentra ya irremediablemente "perdida" y que la mejor política es convertir a la Revolución sandinista en un ejemplo negativo. Si este es el objetivo de los Estados Unidos la política de hostilidad estará destinada a producir intencionalmente una radicalización de la Revolución nicaragüense. Si Nicaragua sigue una vía de desarrollo como la de Cuba perderá el apoyo internacional que recibe de la Internacional Socialista y de las agencias prestamistas multinacionales, y será económicamente afectada por el éxodo del talento empresarial del sector privado y por las dificultades de planear una economía atrasada, y ello "probará" la tesis de la administración Reagan en el sentido de que los demócratas moderados son inevitablemente los perdedores en las coaliciones con las fuerzas revolucionarias radicales. Esto podría poner en tensión la alianza en El Salvador entre el FDR y el FMLN, e impedir el surgimiento de una coalición similar en Guatemala. En lugar de ser un nuevo ejemplo y una inspiración para quienes desean construir una sociedad socialista democrática, Nicaragua se volvería sólo "otra Cuba".

Aparte de tales cálculos maquiavélicos, una radicalización de la Revolución nicaragüense no beneficia en realidad a los Estados Unidos. Para impedir tal evolución Washington debería reforzar los lazos económicos de Nicaragua con el Occidente en lugar de tratar de destruirlos, y debería tratar de reducir la percepción de amenaza externa por parte de los sandinistas en lugar de agudizarla. Una Nicaragua marxista-leninista militarmente alineada con la Unión Soviética y dependiente de ella es el peor de los resultados posibles para los Estados Unidos, pero será precisamente el resultado más probable de la política actual de Washington.

II. EN BUSCA DE UNA SOLUCIÓN PARA EL SALVADOR

La crisis centroamericana es ahora más aguda en El Salvador. Las raíces políticas del conflicto actual datan de 1972, cuando el gobierno militar robó la victoria electoral de los demócratas cristianos mediante un conteo fraudulento de los votos. La oposición

radical, armada en parte, creció rápidamente durante los años siguientes, y el gobierno respondió con represión, desatando la conocida e incontenible espiral de la violencia y la declinación política.¹²

Durante el verano de 1979 la administración Carter instó al régimen militar salvadoreño para que redujera el nivel de la violencia, de acuerdo con su política de promoción de la reforma y el fortalecimiento del centro político. El presidente Romero se negó, y en octubre era derrocado por oficiales militares progresistas que prometían la clase de reformas deseadas por Washington.¹³

El nuevo gobierno incluyó rápidamente a los líderes civiles de la oposición moderada y aun sugirió su deseo de llegar a algún arreglo con la oposición armada. Prometió pugnar por la creación de instituciones democráticas e importantes reformas sociales destinadas a acabar con el dominio económico de la oligarquía terrateniente. Por desgracia el gobierno de octubre resultó incapaz de cumplir sus promesas, debido principalmente a la política de las fuerzas armadas salvadoreñas. Los militares, que habían gobernado a través de la historia de manera conveniente para la oligarquía terrateniente, no compartían unánimemente el entusiasmo por la reforma. Desde octubre hasta diciembre de 1979 los esfuerzos reformistas de los civiles y de los oficiales progresistas fueron bloqueados a cada paso por los oficiales derechistas. El resultado fue la parálisis gubernamental.

La inacción del gobierno de octubre desalentó a la oposición armada, la que renunció a toda posibilidad de trabajar con el nuevo régimen, y la mera sugerencia de una reforma aterrizzaba a la oligarquía, la que procedió a intensificar la violencia de los "escuadrones de la muerte". En medio de este empeoramiento de la violencia los miembros civiles del gobierno buscaban un enfrentamiento con los oficiales, exigiendo la implantación de las reformas. Las fuerzas armadas se negaron, los civiles renunciaron y el gobierno se movió marcadamente hacia la derecha.

Pero la política norteamericana no cambió. La administración Carter pasó por alto la nueva composición política del régimen salvadoreño y actuó como si estuviera tratando con un gobierno moderado, centrista, reformista. La disposición de los demócratas cristianos a participar en el nuevo régimen y la aprobación eventual de reformas limitadas bajo intensa presión de Washington daban cierta credibilidad a esta caracterización. Pero los gobiernos de octubre y de enero eran claramente diferentes en un punto fundamental. El gobierno de octubre había estado dispuesto a iniciar un diálogo con los grupos armados, en un esfuerzo por

¹² Montgomery, *op. cit.*, pp. 119 ss.

¹³ William M. LeoGrande y Carla Anne Robbins, "Oligarchs and Officers: The Crisis in El Salvador", *Foreign Affairs*, verano de 1980, pp. 1084-1103.

terminar finalmente con la crisis política salvadoreña mediante la transacción. El gobierno de los oficiales y los demócratas cristianos tenía como primera prioridad la derrota de la oposición armada tanto en lo político como en lo militar.

Durante 1980 y hasta principios de 1981 la fachada "moderada" del gobierno salvadoreño se desvaneció inexorablemente. El nivel de la violencia oficial contra la población civil se acentuó extraordinariamente en lugar de disminuir, como lo habían prometido los demócratas cristianos. Las reformas se frenaron ante la obstrucción surgida dentro del gobierno y la resistencia de la oligarquía. Y dentro de las fuerzas armadas los oficiales derechistas consolidaron su poder retirando de puestos de mando a los oficiales progresistas. El deslizamiento del régimen hacia la derecha se ponía de manifiesto a través de una corriente constante de renunciadas de los demócratas cristianos.

El centro político, que la administración Carter esperaba impulsar, terminó escindido por la polarización de la política. Cuando Reagan llegó a la Casa Blanca la centro-derecha se encontraba en el gobierno pero tenía una influencia escasamente discernible sobre la política, mientras que la centro-izquierda se aliaba a los guerrilleros.

La política inicial de la administración Reagan hacia El Salvador tuvo una orientación más militar que política. Se autorizó un gran incremento de la ayuda militar y, dando marcha atrás a la política de Carter, ya no se ató la ayuda a los derechos humanos o al avance del programa de reformas. La crisis de El Salvador se planteó en términos de la guerra fría: "un caso clásico de agresión armada indirecta por parte de potencias comunistas", de acuerdo con un Documento Blanco del Departamento de Estado que justificaba la nueva política.¹⁴ Ya fuera con intención o sin ella, esta política nueva minaba aún más la influencia de los demócratas cristianos, quienes carentes de una fuerza interna significativa contaban con el apoyo de los Estados Unidos para sobrevivir en la coalición gobernante. Se hizo creer a la derecha de las fuerzas armadas salvadoreñas que los Estados Unidos apoyaban su campaña por una victoria militar sobre los guerrilleros, y a la nueva política norteamericana siguió pronto una serie de grandes ofensivas del ejército.

La tragedia de todo esto fue la destrucción de toda esperanza de una solución negociada a la guerra civil a principios de 1981. El fracaso de la ofensiva guerrillera de enero de 1981 convenció al Frente Democrático Revolucionario (FDR), la coalición opositora de izquierda y centro-izquierda, de que no podría obtener una rápida victoria militar. También convenció a los partidarios internacionales del FDR (Nicaragua, Cuba, México y los socialdemócratas de la Europa Occidental) de que una solución negociada era

¹⁴ *Communist Interference in El Salvador*, Informe Especial núm. 80, 23 de febrero de 1981, Washington, D. C., Departamento de Estado, 1981.

preferible a la continuación del conflicto.¹⁵ Pero la resistencia de los Estados Unidos a apoyar toda clase de negociaciones, y su disposición de suministrar a las fuerzas armadas salvadoreñas las armas necesarias para librar la guerra de contrainsurgencia, significaban que las negociaciones eran imposibles.

En lugar de buscar una solución negociada los Estados Unidos sugirieron que las elecciones de marzo de 1982 constituirían una "solución política" a la crisis de El Salvador. Se invitó a participar en esas elecciones al FDR-FMLN, pero a condición de que primero depusiera las armas. La izquierda se negó a participar alegando que no existían las condiciones necesarias para la celebración de elecciones libres. Desde 1979 las fuerzas de seguridad del gobierno y los escuadrones de la muerte paramilitares habían asesinado a cerca de 30 mil civiles salvadoreños ante la mera sospecha de que fueran simpatizantes de la izquierda. Además, en 1980 todos los líderes del FDR fueron secuestrados por un escuadrón de la muerte cuando se reunían en El Salvador. Pocos días más tarde se encontraron sus cuerpos mutilados. Ante este hecho el FDR-FMLN temió que sus peticiones electorales y sus listas de candidatos se convirtieran en listas de la muerte, y que resultase imposible una campaña abierta en las áreas controladas por el gobierno. Por último, en vista de que El Salvador no había tenido jamás una elección honesta, la izquierda dudaba de que las elecciones organizadas y administradas por sus oponentes produjeran un resultado honesto.¹⁶

Sin embargo, los grupos integrantes del FDR-FMLN estaban divididos acerca de la política que se debiera adoptar hacia las elecciones. Algunos grupos pedían a sus partidarios que boicotearan tales elecciones; otros pidieron a los votantes que destruyeran las boletas de votación (lo que hizo cerca de 11 %). Algunos grupos amenazaban con perturbar las elecciones mediante una ofensiva militar; otros prometían desentenderse de ellas por completo. No se llegó a ninguna estrategia común, de modo que ninguna de las estrategias resultó eficaz.

Las elecciones se celebraron como estaban programadas, con una votación mayor de lo que todos esperaban. Los demócratas cristianos obtuvieron la votación más nutrida, pero los partidos derechistas ganaron en conjunto una mayoría y de inmediato formaron una coalición para controlar la Asamblea Constituyente.

La administración Reagan esgrimió la abundancia de la votación para justificar su oposición a las negociaciones entre el gobierno y el FDR-FMLN, y afirmó que el resultado de las elecciones constituía un "repudio a la izquierda". Otros observadores interpretaron esas elecciones como un voto en favor de la paz, y

¹⁵ Sobre las actitudes y las políticas de diversos actores externos véase Richard Feinberg (comp.), *Central America: International Dimensions of the Crisis*, Nueva York, Holmes and Meier, 1982.

¹⁶ Rubén Zamora, líder del FDR, describe la posición del FDR-FMLN en una carta enviada al *Washington Post* el 21 de marzo de 1982.

otros más sólo vieron en dicha votación el éxito del esfuerzo de intimidación a los votantes.¹⁷ Cualquiera que sea la interpretación más correcta, no hay duda de que el resultado de las elecciones endureció la oposición de la administración Reagan a cualquier clase de arreglo negociado de la guerra.

Pero las elecciones no aproximaron en modo alguno la conclusión de la guerra. Todo esfuerzo por descifrar el significado de las elecciones deberá partir del hecho fundamental, irreductible, de la vida política salvadoreña: la comunidad política de esa nación está profundamente polarizada entre dos campos opuestos, enzarzados en una guerra civil. Las elecciones se celebraron sólo entre los grupos políticos de esta escisión fundamental. Desde el principio era imposible que tal proceso electoral truncado produjera una "solución política" a la guerra.

Sin embargo, las elecciones modificaron el equilibrio de fuerzas entre los grupos de la derecha, lo que tiene consecuencias potencialmente importantes. La coalición formada por ARENA, el partido de extrema derecha, y el derechista PCN, ha hecho que vuelvan al poder las élites tradicionales que gobernaron El Salvador antes de 1979. Los demócratas cristianos han perdido la escasa influencia que tenían antes de las elecciones, y aun la política de las fuerzas armadas se ha desplazado hacia la derecha con la remoción del coronel Gutiérrez, generalmente considerado como simpatizante de la democracia cristiana. Sólo la presión intensa de la embajada de los Estados Unidos y la amenaza de un golpe militar impidieron la expulsión completa de los demócratas cristianos del gobierno.¹⁸ Cumpliendo sus promesas de campaña la coalición derechista empezó de inmediato a dismantelar la reforma agraria iniciada por el PDC.

Irónicamente, las elecciones mismas festejadas ruidosamente por la administración Reagan produjeron en El Salvador un alineamiento de fuerzas que limitó más aún las opciones políticas de los Estados Unidos. Con la derecha extrema en el poder la administración ya no podía defender su política como un apoyo al centro moderado frente a los extremos de la derecha y la izquierda. Dado que había peligro de que se diera marcha atrás a las reformas de 1980 la administración se veía en dificultades para sostener que estaba apoyando una estrategia gradual de cambio social. Además, el nuevo gobierno salvadoreño no se mostraba mejor que su antecesor en materia de derechos humanos. Así pues, todos los objetivos políticos que los Estados Unidos perseguían fueron minados por las elecciones de marzo.

Ahora que el ascenso de la derecha extrema ha destruido toda esperanza de ganar gradualmente la lealtad del pueblo salvadoreño hacia el nuevo gobierno, para derrotar así en el terreno político al FDR-FMLN, sólo quedan dos soluciones para la crisis

¹⁷ *New York Times*, 30 de marzo de 1982.

¹⁸ *Washington Post*, 23 de abril de 1982.

de El Salvador: una solución militar en la que un bando o el otro obtenga una victoria militar total, o un arreglo políticamente negociado entre el gobierno y la oposición. El ejército salvadoreño no parece tener capacidad militar para derrotar a los guerrilleros, y la administración Reagan no parece tener capacidad política para inmiscuirse en El Salvador hasta el punto que se requeriría para lograr la victoria militar de su cliente. Por lo tanto, una solución negociada sigue siendo la mejor opción disponible para los Estados Unidos, aunque el ascenso al poder de la extrema derecha hace mucho más difícil el logro de tal solución.

III. LA EXPANSIÓN DE LA GUERRA EN GUATEMALA

Es posible que la creciente crisis de Guatemala plantee finalmente a los Estados Unidos un desafío mayor que las insurrecciones de Nicaragua o El Salvador. En Guatemala están en juego valores económicos y estratégicos más cuantiosos, y el dilema político parece más intratable. Los Estados Unidos tienen cuantiosos intereses económicos en Guatemala (más de 200 millones de dólares en inversiones), mucho más que en cualquiera otro de los estados centroamericanos que se encuentran ahora en crisis. El tamaño de Guatemala, y su posición estratégica sobre la frontera sur de México, le dan una importancia geopolítica sólo superada en Centroamérica por el Canal de Panamá.

Los Estados Unidos tienen también una larga historia de intromisión estrecha en la política guatemalteca. En los tres decenios transcurridos desde el derrocamiento del gobierno de Arbenz en 1954 auspiciado por la CIA los Estados Unidos han sido un actor de primera importancia en los asuntos internos de Guatemala.¹⁹ Por lo tanto, la creciente crisis política de Guatemala es ahora un legado mucho más directo de la política norteamericana del pasado que las crisis de los otros países de la región.

La trayectoria política de Guatemala durante los dos últimos años se asemeja notablemente a la polarización experimentada en El Salvador. Las diferencias observables entre las situaciones de los dos países ocurren de ordinario en terrenos que hacen más sombrías las perspectivas de un cambio pacífico en Guatemala. Sin negar las políticas represivas de Somoza o del gobierno militar salvadoreño antes de 1979 debemos reconocer que ninguno de estos países experimentó el trauma sufrido por Guatemala entre 1966 y 1974. Durante ese periodo las fuerzas armadas realizaron una campaña concertada y despiadada para limpiar al país de "subversivos": una campaña que costó la vida de unas 20 mil personas, en su mayor parte campesinos. Esta campaña, apoyada por la asistencia militar y por los asesores de los Estados Uni-

¹⁹ Schelsinger y Kinzer, *op. cit.*

dos, no destruyó sólo a los pequeños grupos políticos de la izquierda radical sino también a la mayoría de los partidos políticos moderados. En 1974 el ejército asestó el golpe de gracia al reformismo al manipular la elección presidencial para impedir que llegara al poder un general moderado, Efraín Ríos Montt. Como ocurriera también en El Salvador, la combinación del reformismo frustrado y de la violencia oficial produjo una oposición armada en rápido ascenso contra el régimen.

Cuando la administración Carter implantó su política de derechos humanos en 1977 el gobierno guatemalteco reaccionó con indignación, negándose a aceptar la continuación de la asistencia militar norteamericana. Sin embargo, la presión de Washington pareció tener cierto efecto inicial. En 1978 hubo un breve relajamiento político, cuando las fuerzas armadas trataron de incluir en el gobierno a los demócratas cristianos para ampliar su apoyo popular. Las posiciones conservadoras de los demócratas cristianos no alteraron perceptiblemente la coloración ideológica del régimen, pero aun esta pequeña apertura del proceso político estimuló a otras fuerzas de oposición. La derecha reaccionó rápidamente: se cerró la apertura política, y en los tres primeros meses de 1979 fueron asesinados por escuadrones de la muerte los dos líderes civiles más populares de la oposición moderada, Alberto Fuentes Mohr²⁰ y Manuel Colom Argueta.

El efecto de estos asesinatos y de los que siguieron en grandes cantidades hizo recordar al que siguió al asesinato de Chamorro en Nicaragua. La oposición moderada se quedó desmoralizada y sin líderes; los ejércitos guerrilleros de la izquierda ganaron nuevos partidarios y se desvanecieron aún más las esperanzas de un cambio gradual.

El nivel de la violencia política ha aumentado en Guatemala durante los dos últimos años pero no la detenido el crecimiento de la oposición revolucionaria. Por el contrario, el uso indiscriminado de la violencia por parte del régimen contra la población rural, en su mayor parte integrada por indígenas, ha dado por primera vez a los guerrilleros una base de apoyo popular entre la población indígena.²¹

La administración Carter no tuvo éxito en Guatemala porque no pudo encontrar ningún centro moderado suficientemente fuerte para enfrentar una opción confiable a la dictadura militar existente, y tampoco pudo encontrar dentro del régimen funcionarios que estuvieran dispuestos a ceder ante las presiones norteamericanas en favor de las reformas. La administración Reagan afronta el mismo dilema, aunque está más dispuesta a reanudar la ayuda militar al régimen actual, a pesar de su brutalidad. Como ocurre en el caso salvadoreño, las fuerzas armadas guatemaltecas no tendrán ningún incentivo para moderar sus viola-

²⁰ Simons, *op. cit.*

²¹ *Ibid.*

ciones a los derechos humanos, o para iniciar el proceso de reforma, mientras perciban que los Estados Unidos están dispuestos a apoyar su búsqueda de una victoria militar. Pero si la historia de Guatemala prueba algo, tal cosa es que las presiones populares en favor del cambio no pueden ser contenidas en ese país por la fuerza de las armas. Los militares han obtenido victorias claras sobre la oposición en 1954 y en 1974 mediante el uso de la fuerza. Ahora, menos de un decenio más tarde, el régimen afronta una oposición guerrillera más fuerte que nunca. La crisis política de Guatemala no puede tener una solución militar, y ningún derramamiento de sangre asegurará la estabilidad en el largo plazo.

El golpe de marzo que derrocó a Lucas García e instaló en el poder a Ríos Montt no ha cambiado las realidades básicas de la política guatemalteca. Aun suponiendo que Ríos Montt pueda consolidar su posición (un supuesto que no es en modo alguno seguro, dada la escisión existente entre los militares guatemaltecos en la actualidad), y que cumpla su promesa de terminar con la corrupción y con las violaciones a los derechos humanos, sin duda tiene una capacidad limitada para producir cambios fundamentales que puedan resolver la crisis.²²

Hasta ahora Ríos Montt no ha dicho nada acerca de emprender la clase de reformas sociales y económicas esenciales en todo esfuerzo por impedir la continuación de la guerra, ni ha mostrado inclinación alguna a negociar con las fuerzas guerrilleras. Por el contrario, su reputación como oficial leal, comprometido con el ejército como una institución, no sugiere ninguna apertura a las negociaciones. Por lo tanto, poco podrá hacer fuera de continuar la guerra, lo que dificultará todo mejoramiento de las condiciones de los derechos humanos, sobre todo en el campo.

En vista de esta situación, sería peligroso que los Estados Unidos se alinearan por completo con el nuevo gobierno guatemalteco, reanudando la asistencia militar y ligando así los intereses norteamericanos a un gobierno precario que sin embargo no está dispuesto a emprender la clase de políticas que podrían poner fin a la guerra civil guatemalteca. Por desgracia la administración Reagan parece decidida a hacer precisamente eso.

IV. LA APERTURA EN HONDURAS

Honduras ha escapado hasta ahora a la agitación y la polarización políticas que se han extendido por Centroamérica. El ritmo del desarrollo económico y de la modernización de Honduras, la nación más pobre y atrasada de la región, ha sido más lento que el de los países vecinos durante los últimos tres decenios. Al mismo tiempo, el gobierno hondureño ha reaccionado ante las

²² *Washington Post*, 19 de julio de 1982.

presiones reformistas con brutalidad e intransigencia mucho menores. Aunque los militares gobiernan desde 1963 han estado dispuestos a tolerar el disenso organizado de los partidos políticos, los sindicatos, las ligas campesinas, los grupos estudiantiles y la prensa. No ha habido oleadas de violencia oficial intensa e indiscriminada, ninguna plaga de "desapariciones", ni escuadrones de la muerte. A principios de los años setenta el gobierno militar emprendió algunas reformas limitadas, entre ellas la redistribución de la tierra, para impedir la intensificación del descontento entre los campesinos.

Las actitudes conciliatorias y tolerantes del gobierno hondureño son atípicas en Centroamérica. En parte derivan de la ausencia de una poderosa oligarquía terrateniente en Honduras. La agricultura, y por tanto la economía en su conjunto, han estado dominadas desde hace largo tiempo por las empresas agroindustriales norteamericanas más bien que por una *élite* nacional. Al revés de lo ocurrido con los gobiernos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, el Estado hondureño no ha funcionado primordialmente como el guardián de los intereses oligárquicos; más bien ha sido un canal de movilidad ascendente para funcionarios estatales que utilizan sus puestos para enriquecerse mediante la corrupción. El resultado es un régimen inmoral e ilegítimo, pero que no ha catalizado una polarización importante del sistema político ni una oposición armada. Esto no quiere decir que la crisis regional haya respetado a Honduras; sólo quiere decir que tal crisis se encuentra allí en una etapa mucho más temprana, de modo que hasta ahora es mucho menos aguda.²³

Por todas estas razones Honduras parece ofrecer la perspectiva más brillante para una afortunada "solución centrista" de la clase establecida por la administración Carter. A instancias de los Estados Unidos las fuerzas armadas hondureñas celebraron elecciones en 1980 y 1981, las que produjeron una transición eficaz al gobierno civil.

Esta transición hacia la democracia, ampliamente considerada como la mejor y quizá la única forma de evitar el surgimiento de la insurgencia, no se ha consolidado en modo alguno. Las fuerzas armadas tienen todavía una parte importante del poder político y mantienen a algunos oficiales que preferirían un retorno al gobierno militar aunque ello signifique una violencia represiva creciente contra la oposición.²⁴ Si estos oficiales de la línea dura llegaran a predominar en el ejército la democracia hondureña sería efímera. El país sufriría entonces el mismo proceso de polarización y de ascenso de la violencia experimentado por sus vecinos. La política de los Estados Unidos debería tratar de ayudar a consolidar la democracia hondureña, señalando a las fuerzas

²³ *NACLA Report on the Americas*, número especial sobre Honduras, vol. 15, núm. 6, noviembre-diciembre de 1981.

²⁴ *New York Times*, 1º de septiembre de 1981.

armadas en forma clara e inequívoca que las buenas relaciones con los Estados Unidos dependen del mantenimiento de un gobierno civil democrático.

El mayor peligro para Honduras es que se vea arrastrada por la marea del conflicto político de los países vecinos, en particular de Nicaragua y El Salvador. En este sentido la política norteamericana no ha ayudado mucho. Tanto la administración de Carter como la de Reagan asignaron a Honduras el papel de arsenal regional, el "reducto de estabilidad" a través del cual podrían incrementar los Estados Unidos su presencia militar en la región sin provocar una aguda oposición internacional o interna. Es un papel que quizá no pueda sostener la frágil democracia hondureña sin romperse. La administración Reagan ha llegado al punto de utilizar a Honduras como una base para la acción encubierta contra el gobierno sandinista de Nicaragua, lo que intensifica grandemente el peligro de guerra entre estas dos naciones.²⁵

Resultaría particularmente trágico que el único país de Centroamérica que parece tener la oportunidad de evitar la guerra civil la desaproveche dejándose arrastrar a los conflictos de los estados vecinos. Si los Estados Unidos intentan utilizar a Honduras como un instrumento de la política norteamericana en Nicaragua y El Salvador, Washington debiera reconocer que también está jugando el futuro de Honduras.

V. ELEMENTOS DE UNA POLÍTICA REGIONAL

Siempre resulta difícil la formulación de una política en medio de la crisis. Se rompen los patrones normales de la interacción y la relación políticas, la incertidumbre aumenta a medida que escasea la información confiable y los acontecimientos son siempre más rápidos que la capacidad de los gobernantes para planearlos. Cuando la política del pasado se ha orientado hacia la conservación del *statu quo* la perturbación que acompaña a la crisis parece tan amenazadora como imprevisible. Los gobernantes se ven tentados a recurrir entonces a las respuestas violentas ya conocidas, las que ponen en marcha con especial vigor aunque haya escasas esperanzas de que produzcan los resultados que se buscan y se desean.

La profundidad de la crisis centroamericana, así como su complejidad, hacen muy peligrosas para los Estados Unidos tales respuestas rutinarias. Una reconsideración de la política norteamericana para Centroamérica debe partir de una evaluación fría de los intereses de los Estados Unidos en la región, para determinar si tales intereses pueden ser salvaguardados independientemente de la supervivencia de las dictaduras militares derechistas, y si el

²⁵ *Washington Post*, 10 de marzo de 1982.

surgimiento de gobiernos revolucionarios implica inevitablemente una amenaza mortal para aquéllos.

Bien puede ocurrir que la meta tradicional de los Estados Unidos, la estabilidad regional, ya no pueda alcanzarse en Centroamérica mediante el apoyo a las *élites* tradicionales. Es posible que los revolucionarios sean menos enemigos de la democracia y de los derechos humanos que los regímenes militares que los combaten. Y es posible que una menor intervención directa de los Estados Unidos en los conflictos políticos y militares de la región ofrezca la mejor esperanza para la salvaguardia de su influencia e intereses.

La estrategia general más sensata de los Estados Unidos en Centroamérica sería una que tratara de reducir el nivel de la violencia interna y la potencialidad del conflicto internacional en la región. Esto implicaría una política en que la diplomacia y la asistencia económica fueran las palancas de influencia principales, mientras que la asistencia militar fuera mínima. En Nicaragua los Estados Unidos deberían tratar de mejorar las relaciones bilaterales reanudando la asistencia económica y ofreciendo ayuda para reducir las tensiones en la frontera Nicaragua-Honduras. En el caso de El Salvador los Estados Unidos deberían unirse al creciente consenso internacional en favor de una solución negociada a la guerra civil, y deberían esforzarse al máximo para convencer a las fuerzas armadas salvadoreñas de que han de iniciar un diálogo con el FDR. En Guatemala los Estados Unidos deberían resistir la tentación de incrementar la ayuda militar al régimen militar derechista. La negativa de tal asistencia constituye la única palanca de influencia que posee Washington para impulsar al régimen hacia algún tipo de arreglo político que pueda evitar la guerra total. En Honduras los Estados Unidos deberían poner en claro a las fuerzas armadas que ellos apoyan la transición electoral hacia un gobierno civil, y que la ayuda militar norteamericana no constituye un respaldo al gobierno militar ni a la intervención regional.

Estas son las clases de políticas que ofrecen la mayor esperanza de restauración de la estabilidad regional en Centroamérica, y de lograrlo en una forma que beneficie a los habitantes de la región. Si implantaran tales políticas los Estados Unidos contarían con un apoyo amplio en la América Latina y entre sus aliados europeos. El mayor peligro para los Estados Unidos en Centroamérica no proviene ahora del apoyo cubano al FDR de El Salvador, sino de una falta de visión en Washington, de la aparente resistencia a ver más allá de las políticas del pasado aunque éstas ya no le sirvan.

Segunda Parte

MÉXICO COMO PODER REGIONAL

3. LA POLÍTICA DE MÉXICO HACIA CENTROAMÉRICA EN EL CONTEXTO DE LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Mario Ojeda *

I. INTRODUCCIÓN

EL ANÁLISIS de coyuntura enfrenta siempre dos peligros claros. El primero es que para la fecha en que el texto del análisis se publique gran parte del contenido resulte ya obsoleto, en el sentido de que haya sido rebasado por acontecimientos posteriores. El segundo es que, instalado por necesidad en medio del proceso mismo de los acontecimientos, el autor pueda ser influido en exceso por el clima del momento y, a falta de suficiente perspectiva histórica, confundir lo esencial con lo meramente accidental y periférico. En otras palabras y conforme al viejo dicho inglés: se corre el riesgo de ver los árboles mas no el bosque.

A riesgo de estos peligros, que se hacen explícitos más para precaución del posible lector que como justificación preventiva del autor, se presenta este trabajo que pretende analizar la política mexicana hacia Centroamérica en el contexto de las relaciones México-Estados Unidos y a la luz de la coyuntura actual, 1981-1982. El problema principal con el que se tropieza reside precisamente en este último punto, pues a juicio del autor la coyuntura actual sugiere cambios importantes en el contexto internacional-regional en el que se dan las relaciones entre ambos países, así como en el interior de los dos países, cambios cuya magnitud y efectos reales en las relaciones mismas no es posible prever con exactitud.

El presente trabajo se inicia con una breve revisión de las relaciones México-Estados Unidos a partir de la llegada al poder en Washington del presidente Reagan, para después pasar a analizar, en forma desglosada, la política mexicana frente a la llamada crisis centroamericana. En seguida se procede al análisis de la transformación que se ha venido operando en el contexto internacional en el que se enmarcan las relaciones México-Estados Unidos, a la luz de tres agentes principales: la recesión económica mundial, la caída de los precios internacionales del petróleo y los cambios operados en el subsistema internacional de la región. Finalmente se derivan conclusiones acerca de los posibles

* El Colegio de México.

efectos de estos cambios en la política exterior de México y en las relaciones entre México y los Estados Unidos.

II. LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, 1981-1982

El clima de las relaciones entre México y los Estados Unidos mejoró sensiblemente con el ascenso de Ronald Reagan a la presidencia norteamericana, no obstante la reputación de la que venía precedido como ultraconservador de "mano dura". Esto se debió principalmente a un esfuerzo deliberado del propio Reagan para mejorar el ambiente de las relaciones, que se había deteriorado durante el gobierno de James Carter debido a una serie de discrepancias y malos entendidos, entre los que destaca el fiasco de las primeras negociaciones para la venta de gas natural mexicano a los Estados Unidos. Por su parte, el presidente López Portillo, consciente de este deterioro, contribuyó también con su esfuerzo a mejorar el clima de las relaciones. Sin embargo, como bien señala Anthony P. Maingot, la simpatía personal que se profesan ambos mandatarios a pesar de sus diferencias ideológicas no es elemento suficiente para resolver los problemas de las relaciones, pues éstos dependen de realidades estructurales del interés nacional de cada uno de los países que van más allá de la buena voluntad de los presidentes.¹

Durante 1981 los dos grandes problemas de las relaciones bilaterales entre los dos países, que habían acaparado la atención en el pasado reciente (hidrocarburos e indocumentados), entraron en un periodo de receso —el segundo sólo transitoriamente— para dar paso a un asunto candente de política regional: la crisis de Centroamérica y el Caribe.

En realidad, el asunto de los hidrocarburos más que entrar en receso se estabilizó a partir de nuevas negociaciones sobre el gas natural que resultaron satisfactorias para ambas partes, y al comprobarse la hipótesis de que serían las propias necesidades internas de México las que lo empujarían a ir aumentando sus exportaciones de petróleo crudo, algo que había constituido en años anteriores la principal preocupación de los Estados Unidos. Esta preocupación se hizo aún más obsoleta a partir de la segunda mitad de 1981, con los excedentes que se presentaron en el mercado mundial de hidrocarburos. El asunto de los indocumentados entró en una especie de receso a partir del fracaso del Plan de Amnistía del presidente Carter y con la llegada a Washington de Ronald Reagan, quien dio muestras, al menos a principios de su gobierno, de no preocuparse mayormente por el problema, y que hizo suponer a algunos, debido a su filosofía económica

¹ "Diplomacy and the Structural Realities of National Interest", *Miami Herald*, 28 de junio de 1981. Tomado de *LASA newsletter*, Latin American Studies Association, vol. XII, núm. 3, septiembre de 1981, p. 16.

de no interferir en el libre juego de las leyes del mercado, que favorecía el *statu quo*. No fue sino hasta principios de 1982, al empezar a tomar fuerza el proyecto de ley Simpson-Mazzoli sobre migración y refugiados, que el asunto volvió a cobrar vigencia en la agenda México-Estados Unidos. En cambio, el problema de Centroamérica y el Caribe ascendió rápidamente la escala de prioridades de las relaciones México-Estados Unidos.

Reagan llegó al poder en enero de 1981. El cambio de gobierno en Washington fue muy importante, no sólo porque significaba el remplazo de los demócratas por los republicanos, sino principalmente porque trajo al poder al ala derecha de éstos, con un programa de gobierno que prometía llevar a cabo una revolución conservadora. En materia de política exterior, el nuevo gobierno venía influido por la idea de que la Unión Soviética y sus aliados habían aprovechado el vacío de poder dejado por los Estados Unidos en la política internacional como resultado de los traumas de Vietnam y Watergate, para aumentar su influencia mediante la intervención de varios tipos. Pensaban que con los gobiernos anteriores los Estados Unidos habían perdido la voluntad de actuar como gran potencia y se habían dejado vapulear hasta por países más pequeños: el ejemplo típico era el caso de Irán, país que se había atrevido a mantener como rehenes al personal de la Embajada norteamericana en Teherán para forzar a Washington a acceder a sus reclamaciones. De aquí que para el nuevo gobierno fuera necesario devolver a los Estados Unidos su imagen de gran potencia, decidida a defender y promover sus intereses en cualquier lugar del mundo. Esta política devolvería la moral a la nación norteamericana y permitiría disuadir a la Unión Soviética y a sus aliados de nuevas aventuras, al tiempo que fortalecería nuevamente el liderazgo de los Estados Unidos en el mundo occidental.

Uno de los primeros lugares escogidos para mostrar al mundo esta nueva determinación fue la subregión centroamericana y del Caribe, en la que se habían operado cambios de signo político de consideración y otros estaban gestándose. México, que en un cambio de su política exterior hacia una participación internacional más activa había semiadoptado a la Revolución sandinista en Nicaragua y visto con simpatía la posibilidad de un cambio en El Salvador, pronto habría de encontrarse enfrentado a esta nueva política de los Estados Unidos.

Ahora bien, podría pensarse tal vez, bajo cierta perspectiva, que los objetivos de México y los Estados Unidos en la región no son tan disímbolos como aparentan, pues ambos buscan la estabilización. Sin embargo, las razones para ello y las tácticas empleadas son distintas y hasta excluyentes. Es obvio que el gobierno de Reagan busca la estabilización en el área, pero con la pretensión de mantener la hegemonía norteamericana. De aquí entonces que no esté dispuesto a admitir cambios sociales de profundidad.

Por otra parte, el gobierno de Reagan está dispuesto a usar —en parte ya lo ha hecho— tácticas de coerción, que van desde el bloqueo financiero hasta la fuerza militar encubierta.

Por su parte, México busca la estabilización por el interés que tiene de evitar un foco de tensión generalizada próxima a su frontera sur. Esta posición es congruente con una antigua tradición: evitar que cuestiones externas, al influir en las nacionales, obstaculicen o interrumpan el proceso interno de desarrollo. Por ejemplo, en el caso de que las tensiones que ahora se dan en el área desembocaran en una guerra abierta de tipo subregional, esto serviría para justificar los argumentos de aquellos que en el propio país están pidiendo la modernización y el crecimiento de las fuerzas armadas para una mejor protección de los campos petroleros del sur de México. Esto llevaría a un aumento del gasto militar con su consecuente distorsión en las prioridades de asignación de recursos y con sacrificio de proyectos de desarrollo, y en última instancia pondría en peligro hacia el futuro el equilibrio actual entre el poder civil y el militar. Esto aparte de que embarcarse en una política de armamentismo significa entrar al juego del equilibrio del poder militar, en el que para mantenerlo es necesario participar en las frecuentes escaladas de armamento que se dan en una carrera sin fin, estimulada además por los constantes descubrimientos tecnológicos.

En cuanto a las tácticas, México se inclina por propiciar una negociación política entre las partes en conflicto que evite la lucha armada y la extensión e internacionalización de ésta, y que admita ciertos cambios sociales básicos a fin de hacer perdurable dicha negociación. En este último punto es en el que más difieren las posiciones mexicana y norteamericana. La posición mexicana parte de la experiencia histórica en el área y aduce que no sólo es socialmente más justo sino políticamente necesario aceptar el cambio. De otra manera se estará aplazando el estallido social, que en el futuro tendrá que ser necesariamente mayor. Sofocar la revolución por la fuerza, como ocurrió en Guatemala en 1954, conseguiría únicamente aplazar los problemas y condenar a la región a vivir en una inestabilidad permanente. A decir verdad, con el paso de los meses el gobierno de Reagan dio muestras de moderar su inicial beligerancia respecto a la revolución de El Salvador, lo que hizo suponer a ciertos observadores que finalmente Reagan había entendido el problema. Algunos observadores piensan, además, que en este proceso de moderación algo influyó la diplomacia mexicana.²

² Otros observadores piensan, sin embargo, que la moderación del gobierno de Reagan fue sólo un recurso temporal que se vio forzado a utilizar ante la fuerte crítica interna e internacional que provocó la contraevidencia que hizo quedar en ridículo al "Libro Blanco sobre El Salvador" publicado por el propio gobierno norteamericano. Véase por ejemplo Richard Fagen, "The Real Clear and Present Danger", *Caribbean review*, vol. XI, núm. 2, Miami, Fla., primavera de 1982, p. 19.

III. MÉXICO Y LA REVOLUCIÓN NICARAGÜENSE

Tradicionalmente México había seguido una política exterior aislacionista y de un carácter más bien pasivo. Esta política descansaba en dos principios fundamentales: el derecho a la autodeterminación de los pueblos y la no intervención en los asuntos internos de otros países. Por lo general se habla de estos principios como gemelos, en el sentido de que el uno conduce necesariamente al otro, pero aun cuando no resulta así este fue el criterio prevaleciente en la práctica diplomática mexicana. Sin embargo hubo excepciones, y en ciertos casos en que se presentó el dilema de escoger entre la autodeterminación y la no intervención la diplomacia mexicana se inclinó por el primero. Esto explicaría por qué México no haya reconocido al gobierno de Franco en España, pues a pesar de que cumplía con los requisitos de gobierno *de facto* su triunfo se debió, conforme a la interpretación mexicana, al apoyo que le brindaron potencias extranjeras. En otras palabras, el gobierno de Franco era producto de la intervención extranjera y no de la autodeterminación del pueblo español. Caso similar fue el del rompimiento con el gobierno chileno de Pinochet, el cual, bajo el punto de vista mexicano, resultaba un gobierno espurio, violatorio del derecho a la autodeterminación de los pueblos, al haber quebrantado la decisión electoral del pueblo chileno y al haber contado para el golpe de Estado con la connivencia de una potencia extranjera: los Estados Unidos.

Por su parte la pasividad tradicional de la política exterior mexicana también tuvo una excepción y ésta fue el ámbito regional. La política exterior de México siempre sostuvo un antinterencionismo activo en la región latinoamericana. Los casos de Guatemala en 1954, Cuba en 1959 a la fecha, la República Dominicana en 1959 y Chile en 1972-1973 así lo demuestran. Sin embargo, sus acciones en contra de la intervención nunca rebasaron los límites de los foros diplomáticos. No fue sino con el presidente Echeverría, en el caso del gobierno chileno de Salvador Allende, cuando México se decide a brindar a más del apoyo diplomático un apoyo material, de tipo económico, a un gobierno que considera resultado de la autodeterminación popular y que se encuentra amenazado de intervención por parte de la potencia hegemónica de la región.

Esta tradición, sin embargo, va a cambiar hacia una participación internacional más activa en la que México se pronunciará políticamente olvidándose del clásico juridicismo y poniendo el acento en la autodeterminación por encima de la no intervención.³

³ Podría decirse que este cambio se inicia en realidad durante el gobierno de Luis Echeverría. Sin embargo, su alcance fue menor, tal vez porque los problemas que le tocó afrontar no fueron tan graves y cercanos a México, y tal vez también porque no contó con el arma petrolera.

El 20 de mayo de 1979 el presidente López Portillo sorpresivamente anuncia su decisión de romper relaciones con el gobierno nicaragüense de Somoza. Lo nuevo aquí no era tanto el rompimiento de relaciones a pesar de tratarse de un gobierno que en última instancia estaba ya establecido y que había llegado al poder a través de elecciones. Claro está que estas elecciones eran de dudosa legitimidad, pero esta razón no podía aducirse dado lo común del caso en la América Latina incluyendo al propio México. La mayor novedad la constituían las razones en que dicha acción se fundamentaba. Por primera vez en la historia reciente de la diplomacia mexicana se calificaba no el origen del gobierno con el que se rompía relaciones sino sus actos políticos, la violación de los derechos humanos, ante el genocidio patente que obligaba a aislar a Somoza diplomáticamente para apresurar su caída.⁴ Algo nuevo era también el que México no se limitara a esta acción unilateral, sino que se embarcara en una campaña para reclutar a otros países de la región en el bloqueo diplomático a Somoza. El rompimiento con Somoza parecía significar que México sacrificaba el prurito jurídico por el prurito político y de esto tomó debida nota el Departamento norteamericano de Estado.

Pero más importante aún que las elucubraciones acerca de si jurídica o históricamente este acto constituyó un cambio significativo en la política exterior mexicana, es buscar la explicación política que condujo al gobierno mexicano a apartarse de su tradición. Desde luego que no existe información oficial que permita evidenciar las razones reales para esta decisión. Sin embargo, a la luz de ciertos acontecimientos es posible aventurar la hipótesis de que México se vio empujado por las circunstancias a tomar partido en el conflicto nicaragüense y que en este proceso de decisión se cobra conciencia de la importancia político-estratégica que la estabilidad del área centroamericana tiene para el país. Una vez adoptada esta decisión, el gobierno mexicano se embarcó en una decidida acción política con el entusiasmo de su presidente y apoyado en el recién adquirido *status* internacional que le había dado el petróleo. Por otra parte, los costos políticos tanto internos como externos de este apoyo a la Revolución nicaragüense no podían ser muy altos, dado el carácter pluralista del movimiento, su magnitud de escala nacional y el hecho de que el gobierno somocista fuera resultado de una dictadura cuasihereditaria, que contaba además con pocas simpatías en el concierto internacional.

Desde antes del rompimiento de México con Somoza la Revolución nicaragüense había venido contando con el apoyo logístico

⁴ Durante el gobierno de Echeverría México solicitó la expulsión de España de las Naciones Unidas por razones similares a las aducidas frente al caso de Somoza. Sin embargo, en ese caso se trataba de un gobierno no reconocido por México.

y político de Costa Rica, país de gran prestigio democrático. Es más, Costa Rica había acogido un gobierno sandinista en el exilio. Panamá era otro país que había venido otorgando apoyo decidido a los revolucionarios. Sin embargo, era el gobierno venezolano de Carlos Andrés Pérez el que había venido cargando con el apoyo económico gracias a sus divisas petroleras. Pero en marzo de 1979 el gobierno de Carlos Andrés Pérez llega a su fin y un nuevo presidente, perteneciente a un partido distinto del de Pérez (COPEI), asciende al poder. El cambio de gobierno y de partido en Venezuela ponen en peligro el apoyo económico y político a la Revolución nicaragüense, y consecuentemente el resultado de la lucha revolucionaria. Por otra parte se tiene el temor de que esta situación empuje al movimiento revolucionario nicaragüense a la necesidad de solicitar a Cuba un apoyo más decidido. La posible mayor participación cubana implica a su vez el peligro de inmiscuir más directa y decididamente a los Estados Unidos. Ante esta situación no queda otra opción que tratar de convencer a México, el otro país rico en petróleo de la región, y con una larga tradición civilista, de que ocupe el vacío dejado por Venezuela. En otra forma se corre el peligro de que el asunto se internacionalice y se convierta en un conflicto Este-Oeste.

El encargado de la misión de convencer a México parece haber sido el presidente de Costa Rica Rodrigo Carazo Odio, pues se programa una entrevista entre él y López Portillo para el 20 de mayo siguiente en Cancún, México. Sin embargo, es posible que el gobierno mexicano haya sentido la necesidad de consultar o al menos informar anticipadamente de su decisión al gobierno de Castro, a efecto de evitar malas interpretaciones. Así que se extiende una repentina invitación a Castro para entrevistarse con López Portillo en la isla de Cozumel, en el Caribe mexicano, para una fecha que sorpresivamente resulta ser tres días antes de la visita de Carazo Odio.

Durante la visita de Castro a México nada hace sospechar que tres días después el gobierno mexicano romperá con Somoza. Si acaso —y eso solamente en un análisis *a posteriori*— una alusión de Castro a México en el sentido de que constituye “la trinchera de América Latina”.⁵ Carazo Odio llega a su entrevista con López Portillo el 20 de mayo siguiente, dos días después de que Castro regresa a Cuba. Ese día, durante el banquete oficial, López Portillo anuncia la decisión de romper con el gobierno de Somoza. En esa ocasión expone los fundamentos de su decisión ya

⁵ Véase el discurso de Castro durante la cena oficial del 17 de mayo de 1979. Algunos observadores norteamericanos atribuyen el rompimiento con Somoza al hecho de que López Portillo había sustituido a su anterior canciller “pronorteamericano” por otro más nacionalista, apenas si un día antes de la visita de Castro a México. Resulta en todo caso más lógica una decisión a la inversa: una vez tomada la decisión de apoyo a la Revolución nicaragüense se nombra un nuevo canciller más inclinado a esta política.

mencionados líneas arriba, pero días después declara ante los líderes de las cámaras mexicanas de diputados y senadores:

Ha sido una decisión pensada, que simplemente se tomó en condiciones de denuncia dramática por parte del Presidente de una República que es orgullo de la América Latina: Costa Rica.⁶

Al tiempo que rompe con Somoza el gobierno mexicano se embarca junto con Costa Rica en una campaña sin mucho éxito de reclutar a otros países de la región en el bloqueo diplomático al gobierno de Nicaragua. Poco después circulan rumores en Washington de que el gobierno mexicano está proporcionando armas a los revolucionarios. La veracidad de estos rumores no se comprueba. Sin embargo, un año más tarde, un influyente columnista mexicano escribe que el gobierno de López Portillo "proporcionó a los rebeldes nicaragüenses una ayuda mucho más sólida, amplia y efectiva de lo que se ha confesado hasta ahora".⁷ Por otra parte, México encabeza al grupo de países que bloquean en la OEA en junio de 1979 una velada iniciativa de los Estados Unidos encaminada a constituir una fuerza interamericana de paz para restablecer el orden y asegurar elecciones democráticas en Nicaragua.⁸ Finalmente, el 19 de julio de 1979 triunfa la revolución en Nicaragua, y a partir de ese momento México se convierte en el protector internacional del nuevo gobierno: gestor ante Washington para persuadir al gobierno norteamericano de no intervenir en Nicaragua, al punto de proponer el 21 de febrero de 1982 un pacto de no agresión con Nicaragua; abastecedor, junto con Venezuela, del petróleo que demanda la economía nicaragüense; garante ante la banca internacional de la deuda externa nicaragüense, y suministrador de ayuda económica y técnica en proporción sobresaliente entre los países donantes. A cambio de esto México no va a exigir nada abiertamente, pues el presidente López Portillo declara que "la asistencia de México será incondicional". Sin embargo, es obvio que México esperaba —y espera— que su presencia ayude a dar viabilidad a la economía nicaragüense, y sobre esta base, a evitar la radicalización del gobierno revolucionario y a conservar su carácter pluralista. Por otra parte, es obvio también que México espera que su participación ayude a frenar la extensión de los conflictos en Centroamérica y a reducir gradualmente la presencia en la región de "las hegemonías de uno u otro signo". En este último objetivo se advierte la intención de México de encontrar una tercera vía

⁶ Véase *Excélsior*, México, 25 de mayo de 1979, p. 12-A.

⁷ Manuel Buendía, columna "Red Privada", *Excélsior*, México, 29 de enero de 1980.

⁸ Constantine Christopher Menges, "Current Mexican Foreign Policy, Revolution in Central America and the United States", The Hudson Institute, Arlington, Virginia, junio de 1980, p. 39.

para la región, una vía propia latinoamericana —no necesariamente a la mexicana— basada en el “nacionalismo revolucionario”, tesis lo suficientemente amplia como para ser reinterpretada a la luz de la realidad de cada país, pero independiente de las grandes potencias.⁹

De que éstos son los objetivos de la presencia de México en Nicaragua dan fe la reacción negativa de México cuando Managua anunció su intención de comprar armas refinadas a Francia y los reiterados mensajes indirectos contenidos en las declaraciones oficiales. Por ejemplo, en su discurso del 21 de febrero de 1982, cuando viajó a Managua para recibir la medalla Augusto César Sandino en su máximo grado “Batalla de San Jacinto”, el Presidente mexicano declaró:

Si hace dos años, al dirigirme al pueblo de Sandino, sugerí que la Revolución nicaragüense podía constituir el punto de encuentro —el gozne histórico dije entonces— de la historia revolucionaria moderna de la América Latina, ratifico hoy mi convicción: conozco la irrenunciable determinación de la Junta y del Frente Sandinista por mantener firme el rumbo plural, democrático y progresista trazado el 19 de julio de 1979.¹⁰

En ocasión de la reunión de la COPPPAL celebrada en Managua en febrero de 1982, en el discurso oficial de la delegación mexicana del Partido Revolucionario Institucional (PRI), se dijo lo siguiente:

Coincidimos con el comandante Daniel Ortega Saavedra cuando señalaba ayer que Nicaragua es hoy más fuerte que ayer porque avanza en sus programas y metas, en su pluralismo político, en sus logros económicos, en su sistema de economía mixta, en su bienestar social y en el ejercicio de la libertad de expresión.¹¹

Con el transcurso del tiempo la acción de apoyo de México en relación con el gobierno revolucionario nicaragüense se vio complicada con dos acontecimientos posteriores al triunfo sandinista: la escalada de la revolución en El Salvador a partir de 1980 y el ascenso al poder en Washington de Ronald Reagan en enero de 1981.

⁹ Véanse documentos de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL), celebrada en Oaxaca, México, el mes de octubre de 1979 bajo la organización del Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido mexicano en el poder.

¹⁰ Tomado de *El Día*, México, 22 de febrero de 1982.

¹¹ Discurso del Secretario de Asuntos Internacionales del PRI, Bernardo Sepúlveda. Tomado de *Uno Más Uno*, México, 24 de febrero de 1982.

IV. MÉXICO Y LA REVOLUCIÓN EN EL SALVADOR

La escalada de la Revolución salvadoreña creó un elemento más de inestabilidad en la ya de por sí convulsionada región centroamericana que alarmó aún mayormente a Washington. La "teoría del dominó" —que aduce que los países de la región irán cayendo uno a uno, como simples fichas, en manos de la revolución marxista— cobró mayor veracidad. Esto trajo aún más complicaciones para la política mexicana en el área y avivó las discrepancias entre México y los Estados Unidos en materia de política regional, sobre todo porque conforme a la "teoría del dominó" México es la última ficha.

En el caso de la Revolución salvadoreña las cosas se complicaron también para México por otras razones. En primer lugar, los insurrectos no forman un frente popular nacional tan claro como en el caso de Nicaragua. Las fuerzas políticas están más diversificadas y el apoyo popular con el que cada una de ellas cuenta es menos claro. Segundo, porque en relación con El Salvador no existe un frente sólido de apoyo de parte de los países latinoamericanos como en el caso original de Nicaragua. México ha perdido aliados de importancia, como Venezuela, pero sobre todo Costa Rica, lo cual resta legitimidad y fuerza a la acción de México. Esta legitimidad se vulneró aún más cuando el gobierno mexicano buscó el apoyo de un país extracontinental, Francia, para su política en El Salvador.

En efecto, el movimiento revolucionario en El Salvador no presenta un frente tan unificado como en Nicaragua. La democracia cristiana, que fue durante años el centro de la oposición política en El Salvador, se encuentra dividida y parte de ella colaboró con los militares en un gobierno cívico-militar y la otra se sumó a los revolucionarios. Por otra parte esto llevó a que el gobierno venezolano de Herrera Campins, de orientación democratacristiana, apoyara al gobierno cívico-militar de El Salvador en contra de los insurrectos. Costa Rica, profundamente antisomocista pero también anticomunista, no ve con simpatía a los revolucionarios salvadoreños, sobre todo a partir del cambio de gobierno en San José, de Carazo Odio a Luis Alberto Monge.

Tal vez por todas estas razones el gobierno mexicano, contra lo que muchos observadores llegaron a pensar en un momento dado, no rompe relaciones con el gobierno salvadoreño de Napoleón Duarte como lo hizo con Somoza. Sin embargo, el 28 de agosto de 1981 emite un comunicado conjunto con el gobierno de Francia, que es presentado ante las Naciones Unidas, reconociendo como "fuerzas políticas representativas" a las organizaciones revolucionarias salvadoreñas.

El comunicado mexicano-francés provocó reacciones tanto positivas como negativas. Las reacciones negativas fueron en el sentido de que este era un flagrante acto de intervención que estimu-

laba a los insurrectos otorgándoles legitimidad, y de que México había invitado a una potencia extracontinental para interferir en los asuntos de la región. Tanto el canciller mexicano como el propio presidente López Portillo negaron que este fuera un acto de intervención, aduciendo que sólo se trataba del reconocimiento de una realidad, realidad que era necesario tomar en cuenta si en verdad se quería llegar a una solución negociada. El presidente López Portillo llegó a declarar, en obvia referencia al gobierno de Reagan, que en todo caso lo que realmente era un acto de intervención era otorgar ayuda militar a una de las partes en conflicto. Es lógico suponer que el gobierno mexicano midió anticipadamente las fuertes críticas que tal comunicado habría de causar, pero que consideró más importante tomar tan desafiante decisión, como un recurso último que hiciera más difícil una posible "acción definitiva" en contra de los revolucionarios de parte de los Estados Unidos y sus aliados.

El 5 de marzo de 1981 el presidente Duarte de El Salvador creó la Comisión Central Electoral, con el encargo de preparar una ley electoral y procedimientos para la elección de una Asamblea Constituyente en 1982, la que a su vez preparara elecciones presidenciales para el futuro.¹² La primera elección fue programada para el 28 de marzo y en esta carta puso grandes esperanzas el gobierno de Reagan, esperando, por una parte, que la sola participación numerosa de los ciudadanos restaría legitimidad a los revolucionarios, y por la otra, que la democracia cristiana resultara triunfadora. Las guerrillas trataron de frustrar las elecciones con ataques en diversos puntos aunque con escaso éxito y la participación resultó en efecto alta. Sin embargo, voceros del movimiento revolucionario adujeron que una gran mayoría de ciudadanos había ocurrido a votar presionados por amenazas de parte del gobierno y de organizaciones políticas rivales. Con anterioridad a las elecciones México insiste una vez más ante los Estados Unidos, inútilmente, en que las elecciones, sin una negociación política previa, resultarán inútiles para terminar con la violencia. El tiempo vendrá a darle la razón a México.

Pero lo más importante de estas elecciones es que quienes resultaron triunfadores fueron los partidos ultraderechistas en su conjunto, los que al decidir coaligarse derrotaron a la democracia cristiana de Napoleón Duarte, que era la carta del gobierno de Reagan, y quien va a denunciar con posterioridad las tendencias antidemocráticas del nuevo gobierno. Este hecho va a poner en situación difícil la ayuda militar norteamericana al gobierno de El Salvador. Todas estas circunstancias complicaron aún más el escenario salvadoreño, por lo que para mediados de 1982 éste parecía haber entrado en un callejón sin salida.

¹² U. S. Department of State, *El Salvador: The Search for Peace*, Washington, D. C., septiembre de 1981.

V. EL PLAN MEXICANO DE DISTENSIÓN PARA CENTROAMÉRICA
Y EL CARIBE

Más acorde con su tradición y de mayor resonancia política, a juzgar por las adhesiones que recibió, fue el plan propuesto por México poco antes de las elecciones en El Salvador para lograr un clima de distensión en la zona que condujera hacia la paz, la democracia, la estabilidad y el desarrollo en Centroamérica y el Caribe. Dicha proposición fue hecha por el propio presidente López Portillo directamente a los países implicados en las tensiones, el 21 de febrero de 1982, en ocasión de su viaje a la ciudad de Managua para recibir la orden Augusto César Sandino ya mencionada.

Al proponer el plan el Presidente mexicano dijo, en forma directa y franca, que son tres los nudos del conflicto en la zona: Nicaragua, El Salvador "y si se quieren ver las cosas de frente, las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos".¹³ En consecuencia, consideró que si estos dos últimos países continuaban las conversaciones ya iniciadas bajo la sugerencia de México, entre el Secretario norteamericano de Estado y el Vicepresidente cubano, el diálogo podría convertirse en negociación.

Por lo tanto, puede decirse que el plan está dirigido en primer término a reducir las tensiones, con objeto de crear un clima propicio que finalmente conduzca a negociaciones de fondo. En palabras del propio presidente López Portillo:

...no se trata de un plan global de paz para la región, que como tal difícilmente podría prosperar. Se trata de plantear por canales separados, aunque cercanos y posiblemente convergentes a mediano plazo, los mecanismos de negociación, de intercambio de concesiones y de formalización de las mismas, que puedan ser conducentes a un clima de distensión.¹⁴

El plan contempla tres canales de acción: primero, la ya mencionada continuación del diálogo entre Cuba y los Estados Unidos; segundo, una solución negociada para El Salvador en la que México y otros países amigos y aun aliados de los Estados Unidos den seguridades a este último en cuanto a sus preocupaciones acerca de las consecuencias de una salida negociada, y tercero, una serie de pactos de no agresión entre Nicaragua y los Estados Unidos por una parte y entre Nicaragua y sus vecinos por la otra. Para esto, México se ofrece como "comunicador": "Los mexicanos queremos ser útiles, queremos ser conducto, enlace, comunicación entre quienes han dejado de hablarse o quienes nunca lo han hecho."¹⁵

¹³ Tomado de *El Día*, México, 22 de febrero de 1982.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

En su presentación del plan el Presidente mexicano hizo hincapié en su reiterada aseveración de que México no pretende con su política en el área hacerle el juego a nadie, al decir que México no defiende en el plano externo ideologías, unas u otras, sino que defiende principios: el derecho de los pueblos a la libre determinación y el respeto a la soberanía de cada país. Por otra parte reiteró la preocupación mexicana por independizar a la región del conflicto Este-Oeste:

... hoy Centroamérica y el Caribe luchan por modificar estructuras internas y externas que en mucho se asemejan al orden colonial que imperaba en aquellos continentes [Asia y África]. De la misma manera que las más de estas luchas asiáticas y africanas no pudieron ser insertadas por la fuerza en la terrible dicotomía Este-Oeste o capitalismo-socialismo, las revoluciones centroamericanas de nuestros días se resisten a esas clasificaciones maniqueístas.¹⁶

Las reacciones al plan mexicano de distensión fueron variadas. Nicaragua y Cuba reaccionaron favorablemente, aun cuando la segunda con algunas condiciones.¹⁷ El Presidente salvadoreño Duarte se lamentó de lo que calificó de intromisión, mientras los revolucionarios declararon que apoyaban el plan. Los Estados Unidos, por voz del secretario Haig, reaccionaron fríamente, aduciendo que si bien "había convergencia de perspectivas" en el plan, por otra parte no se trataba adecuadamente el asunto de la ayuda nicaragüense a los insurgentes en El Salvador. Esta fría actitud escondía obviamente el interés de los Estados Unidos por guardar los resultados de las elecciones en El Salvador, fijadas para el 28 de marzo siguiente.¹⁸

El plan mexicano de distensión, a pesar de todo, resulta una medida realista y por lo tanto muy sugerente. En primer lugar porque parte de la apreciación de que cualquier solución para la zona que no tome en cuenta la concurrencia de los Estados Unidos y Cuba no es factible, y de que el clima de tensión seguirá prevaleciendo. En segundo lugar porque no pretende ser un plan general de paz sino solamente busca reducir las tensiones para alcanzar un clima más propicio para eventuales negociaciones de fondo. Sin embargo, peca de poco realista al tratar de independizar el conflicto regional del enfrentamiento Este-Oeste, que es precisamente lo contrario a la estrategia del presidente Reagan, quien conforme a sus propios lineamientos usa el conflicto en el área como instrumento de presión en este conflicto global y por lo tanto implica concesiones soviéticas en otros frentes.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Véase carta de Fidel Castro a López Portillo en *El Día*, 24 de febrero de 1982.

¹⁸ *The Guardian*, Londres, 8 de marzo de 1982, p. 6.

VI. EL CONTEXTO CAMBIANTE DE LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

El contexto dentro del cual se dan las relaciones México-Estados Unidos ha cambiado drásticamente con la coyuntura que se presenta a partir del segundo semestre de 1981. La razón fundamental para ello ha sido la caída de los precios del petróleo, pero también influyen notablemente la recesión económica de los países industrializados y el cambio operado en la estructura política regional.

Hay que advertir, sin embargo, que si bien estos fenómenos tienden a influir necesariamente en la política exterior tanto de México como de los Estados Unidos, así como en las relaciones entre ambos países, la influencia que ejercen es en sustancia distinta y hasta encontrada. De aquí entonces que lo importante sea analizar el peso específico que cada una de ellas pueda tener a fin de elucidar cuál será la que tienda a prevalecer en grado mayor.

VII. LA CAÍDA DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DEL PETRÓLEO

La caída de los precios del petróleo ha tenido efectos considerables en la estructura de las relaciones México-Estados Unidos. No es que se piense que exista una relación mecánica entre petróleo y política exterior. Sin embargo, el mercado internacional petrolero ha pasado de ser uno dominado por los vendedores a otro controlado por los compradores debido a la sobreoferta de crudo a nivel mundial. Obviamente esto ha restado poder de negociación a los países exportadores, tanto en la comercialización específica de su propio crudo como en un sentido general amplio. Ello a su vez afecta necesariamente el marco de las relaciones México-Estados Unidos.

Pero hay algo más todavía. La caída de los precios del petróleo llevó a México a tratar de suplir la súbita reducción de sus ingresos por exportación de hidrocarburos con nuevos empréstitos internacionales de corto plazo. Esto no obstante que su deuda externa era ya para esas fechas la segunda más alta del mundo. En sus gestiones el gobierno mexicano se topó con un hecho nuevo para él: su solvencia económica se había reducido notoriamente ante los bancos privados internacionales. El petróleo, desde la caída de sus precios, no era ya garantía suficiente para asegurar a los bancos internacionales la capacidad de México para pagar el servicio de su deuda externa. México se vio de pronto ante un problema de liquidez que amenazaba la reducción del gasto público y la paralización de proyectos de desarrollo. Sin embargo, con grandes dificultades logró contratar nuevos empréstitos, de gran magnitud pero en términos poco liberales, que

si bien salvaron la situación del momento, por otra parte vinieron a generar nuevas presiones a la balanza de pagos al aumentar la deuda total y al ensancharse la parte correspondiente al corto plazo. En consecuencia, al 31 de diciembre de 1981 México tenía ya la deuda más alta del mundo.

Por otra parte, el peso, que se había mantenido sobrevaluado por un largo periodo, con cargo a las exportaciones de petróleo, sufrió nuevas presiones, y no obstante que había estado técnicamente flotando desde 1976 tuvo que ser devaluado en febrero de 1982 en 46 %. Sucede que la disparidad inflacionaria entre México y su principal socio comercial, los Estados Unidos, que era ya notoria desde 1979, se ensanchó enormemente en 1981. La tasa de inflación oficialmente reconocida por el gobierno mexicano para 1981 fue de 28.7 %, mientras que la norteamericana, como resultado de la política restrictiva del presidente Reagan, bajó a menos de 10 %. Más todavía, el mes de enero de 1982 abrió en México con una tasa de inflación que alcanzó cifras sin precedente, al dispararse a 5 %, mientras que la de los Estados Unidos bajaba aún más. Este fenómeno puso sobre aviso al público mexicano, que creó presiones adicionales al peso a través de compras masivas de dólares de carácter preventivo y especulativo. Para el mes de febrero estas presiones se hicieron tan agudas, que el día 17, ante lo que resultó ser en palabras del propio Presidente de la República un virtual "asalto" a la reserva de divisas, el peso fue devaluado. Lo peor del caso es que tal y como aconteció en 1976 la tendencia hacia la dolarización continuó, por lo que el peso siguió desliziéndose hacia abajo aún después de la devaluación.

Por otra parte, la devaluación del peso de febrero de 1982 produjo un nuevo y sensible aumento en moneda nacional de los pagos por concepto de intereses de la deuda externa. Esto vino a contrarrestar gran parte de los beneficios tradicionalmente asociados con las devaluaciones, a la vez que vino a reducir aún más la solvencia de México ante los bancos internacionales.¹⁹

Ante esta grave situación el presidente López Portillo se vio en la necesidad de expedir un decreto de urgencia, el 20 de abril de 1982, orientado "... a garantizar la continuidad del desarrollo en el contexto de un desempeño más favorable del sector externo del país y de una reducción de las presiones inflacionarias internas".²⁰ El decreto consiste en una serie de medidas, contenidas en 17 puntos, encaminadas a controlar la situación con carácter urgente. En su conjunto constituye un programa

¹⁹ Sin embargo, el 30 de junio de 1982 el gobierno mexicano anunció, con gran difusión, la obtención de un crédito por 2 500 millones de dólares otorgado por 75 bancos de 12 diferentes países "en una muestra de solidaridad y confianza en el futuro de México y para que supere problemas que no le son privativos, puesto que también están inmersas en ellos las naciones industrializadas", *Excélsior*, 1º de julio de 1982, primera plana.

²⁰ México, Presidencia de la República, Decreto del 20 de abril de 1982.

de estabilización económica muy cercano a los criterios del Fondo Monetario Internacional, pero autoimpuesto.

Entre las medidas adoptadas destacan las siguientes: un recorte drástico al gasto público, así como un control más estricto de las erogaciones; la suspensión de obras públicas no relacionadas directamente con el proceso productivo y la postergación de nuevos proyectos; el aumento de los ingresos públicos en 150 mil millones de pesos mediante la elevación de precios y tarifas de productos y servicios a cargo del Estado; un límite al endeudamiento neto del sector público con el exterior de 11 mil millones de dólares; un límite al crédito neto que proporciona el banco central al gobierno federal marcado por la captación de recursos internos por parte de dicho banco; el control del incremento del total de billetes en circulación en la medida en que aumenten las reservas internacionales netas del banco central; la reducción de las importaciones de los sectores público y privado en 3 mil millones de dólares cada uno respecto a 1981; una política de tasas de interés pasivas que responda a la evolución de las tasas externas y a los movimientos de tipo de cambio, estableciendo una prima en favor de la inversión en pesos; una política en materia de tasas activas de tratamiento preferencial a los sectores socioeconómicos más vulnerables, a través de tasas tope para ciertos "cajones" de crédito, evitando subsidios desproporcionados, y una garantía a las empresas privadas que requieren financiamiento en dólares, de mejores condiciones para su contratación y liberalización.²¹

El resultado neto de toda esta situación es que para 1982, en lugar de estar administrando la abundancia después de la crisis de 1976-1977 como se había esperado, nos encontramos de nueva cuenta administrando una crisis. En su segundo informe de gobierno el presidente López Portillo había declarado:

Hemos programado metas sucesivas que definen el plan global de desarrollo nacional en tres etapas bianuales: los primeros dos años, superación de la crisis; los siguientes dos, consolidación de la economía, y los últimos, crecimiento acelerado.²²

Pero para mayo de 1982 el Presidente admitió, en forma visiblemente dramática, que "...el segundo periodo, el de la consolidación, se nos traslapó con el crecimiento acelerado que se empezó a dar antes de consolidar la economía".²³

Es verdad que el país logró alcanzar en los últimos años tasas de crecimiento económico jamás vistas (7.6 % en promedio para

²¹ *Ibid.*

²² José López Portillo, *Segundo informe de gobierno*, México, septiembre de 1978.

²³ Entrevista "Veinte mujeres y un hombre", *Excélsior*, 12 de mayo de 1982, primera plana.

1978-1981)²⁴ y que el empleo, la infraestructura económica y la planta productiva en general crecieron también a un ritmo acelerado. Pero el sobrecalentamiento de la economía y la consecuente inflación llevaron al país a la situación en que hoy día nos encontramos. Lo que sucedió es que nadie previó la caída de los precios del petróleo. Se partió de la base de que éstos seguirían creciendo indefinidamente sin ningún tropiezo. Este error de cálculo restó prestigio y confianza al gobierno en los círculos internacionales.

En el frente político interno la situación es también delicada. El presidente López Portillo heredó de su predecesor un país en crisis y él a su vez habrá de heredar a su sucesor un país en crisis. La diferencia estriba en el hecho de que hoy día no se vislumbra una "palanca" salvadora como fue el petróleo en 1977, y que por ser una crisis que se repite por segunda vez en forma similar, la brecha de credibilidad y de confianza del público respecto a las instituciones gubernamentales se ha ensanchado. Otro elemento más de diferencia es que en esta ocasión la crisis viene precedida de tres años de bonanza económica y que en todo caso resulta esencialmente distinto dejar de dar empleo a quien no lo tiene, que tener que quitárselo a quien ya lo tiene. Finalmente debe tomarse en cuenta que en 1982 la crisis se presentó justo antes de las elecciones federales y que esto pudo reflejarse en el voto, restando fuerza y legitimidad al partido que ha gobernado a México por los últimos cincuenta años.

VIII. MÉXICO DE LA BONANZA A LA CRISIS, 1981-1982

Entre 1976 y 1981 la economía mexicana creció en promedio al 7.4 % anual, mientras que los países industrializados en su conjunto lo hicieron al 2.7 y los latinoamericanos al 3.6. Este extraordinario ritmo de crecimiento de la economía mexicana permitió generar 800 mil empleos anuales en promedio durante el mismo lapso y reducir el desempleo abierto de 8 a 4.5 %.²⁵ Pero el sobrecalentamiento de la economía condujo a la disparidad inflacionaria interna y externa, al tiempo que los precios internacionales del petróleo declinaban en forma inesperada. En consecuencia, la bonanza económica empezó a esfumarse a partir de la segunda mitad de 1981.

El año de 1981 terminó con un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos notablemente superior al de 1980. Ese año fue de 6 760 millones, mientras que para 1981 fue de 11 704 millones.

²⁴ 7.3 % en 1978, 8.0 % en 1979, 7.4 % en 1980 y 8.1 % en 1981. Véase Banco de México, *Informe anual 1980 e Informe anual 1981*, México, 1981 y 1982, respectivamente.

²⁵ Véase José López Portillo, entrevista "Veinte mujeres y un hombre", *op. cit.*

Según estimaciones del Banco de México este enorme déficit se debió a cinco conjuntos de factores.

Primero, la caída de los precios en el mercado internacional del petróleo, calculándose que por ello se dejaron de percibir cerca de 5 mil millones de dólares.

Segundo, la diferencia entre el alto crecimiento económico interno y el de los mercados tradicionales de México, que fue causa en parte de que las exportaciones no petroleras siguieran contrayéndose y de que las importaciones continuaran aumentando. (Las exportaciones no petroleras fueron por valor de 5 429 millones de dólares en 1980 y de 5 352 millones en 1981.)

Tercero, el ensanchamiento en el diferencial entre la inflación interna y la externa, que llevó a una notoria reducción de los saldos positivos en turismo y transacciones fronterizas. El saldo turístico disminuyó de 626 millones de dólares en 1980 a 213 millones en 1981, mientras que el saldo por transacciones fronterizas se redujo durante el mismo lapso de 593 millones de dólares a sólo 94 millones. Aquí cabe aclarar que fuentes norteamericanas señalan para 1981 un número mayor de viajeros mexicanos a los Estados Unidos (3.8 millones) que los que reportan fuentes nacionales como turismo egresivo total de México (3.546 millones). Por otra parte, según esas mismas fuentes norteamericanas, el número de viajeros norteamericanos que visitó a México ese año (3.270 millones) fue inferior al ya citado número de mexicanos (3.8 millones) que visitó los Estados Unidos. Esto hace suponer que el saldo favorable por concepto de turismo no solamente se redujo entre 1980 y 1981 sino que se hizo negativo.²⁶

Cuarto, la persistencia de los altos niveles de las tasas de interés de los mercados internacionales de capitales, que aumentaron los egresos por concepto del servicio de la deuda externa. Los egresos por concepto de intereses de la deuda pública externa aumentaron de 3 957 millones de dólares en 1980 a 5 507 millones en 1981, o sea que tuvieron un aumento de 1 550 millones, y los de la deuda privada de 1 478 millones de dólares a 2 709 millones, o sea un aumento de 1 231 millones.

Quinto, la depresión en el mercado mundial de la plata, que causó pérdida de ingresos provenientes de la venta de dicho metal.²⁷

Este gran déficit en cuenta corriente fue compensado por entradas netas de capital que alcanzaron la cifra sin precedente de 18 153 millones de dólares (8 355 millones más que en 1980). El 82 % de estos recursos financieros netos fueron contratados a través de la deuda pública externa (14 900 millones de dólares).

²⁶ Véase Don Wynegar, *International Travel to and from the U. S.: 1982 Outlook*, U. S. Department of Commerce, 10 de diciembre de 1981, cuadro 5, citado por Rosario Molinero, *Mitos y realidades del turismo en México (1976-1981)*, Tesis de Licenciatura, México, El Colegio de México, 1982, p. 60.

²⁷ Banco de México, *Informe anual 1981*, México, 1982, p. 74.

El endeudamiento privado contribuyó también significativamente a compensar el déficit en cuenta corriente, al generar un flujo neto de divisas por 4 157 millones de dólares.²⁸

Estos datos muestran claramente las presiones a las que estuvo expuesto el peso mexicano, lo que aunado a las compras masivas de dólares habría de conducir a la devaluación del 17 de febrero de 1982.

Para el presidente López Portillo no fue fácil, en 1976, tomar la decisión política de convertir al país en exportador de hidrocarburos. En primer lugar porque el precedente histórico —cuando México llegó a ser durante los años veinte un gran exportador de crudo— tenía aún malos recuerdos debido a las pocas utilidades económicas que esto dejó y a los muchos problemas internacionales que trajo. En segundo, porque para 1976 existía ya una doctrina, sancionada por el tiempo, en el sentido de que los recursos naturales de carácter no renovable debían ser reservados para el desarrollo interno. Finalmente, porque la sola idea de convertir al país nuevamente en exportador de hidrocarburos suscitó una gran polémica en círculos tanto internos como externos al gobierno, que tuvo que ser superada con gran dificultad. De ahí que deba ser altamente frustrante para López Portillo ver cómo, hacia fines de su gobierno, se tenga que enfrentar una difícil situación económica similar a la que encontró cuando tomó el poder.

Al comparar las crisis que han tenido que afrontar hacia el fin de sus respectivos gobiernos los presidentes Echeverría y López Portillo, lo que más llama la atención no son sus diferencias, sino sus similitudes, sobre todo en cuanto a su manejo político. Es notorio cómo, en ambos casos, los respectivos presidentes no lograron advertir la gran brecha de confianza y credibilidad que se había abierto entre la masa ciudadana, o al menos entre el público atento y el gobierno. No lograron advertir que debido a esta brecha el público llegó al punto de interpretar las cosas en términos enteramente opuestos a las declaraciones oficiales. De aquí que en casos tales como las devaluaciones de 1976 y 1982, por ejemplo, el propio público, al interpretar justamente lo opuesto a las declaraciones encaminadas a calmarlo y a reganar su confianza, coadyuvara con la compra masiva de dólares a materializar sus propios temores, en un proceso de "profecía autocumplida". El propio presidente López Portillo, con sus declaraciones hechas durante el Quinto Informe de Gobierno, sobre lo cual insistiría meses después, en el sentido de que "defendería al peso como un perro", obviamente contribuyó, inadvertidamente tal vez, a estimular los rumores de que una devaluación era inminente. Con posterioridad a la devaluación de febrero de 1982 el propio presidente López Portillo reconoció que "... en este momento más credibilidad que el Presidente de la República la

²⁸ *Ibid.*, pp. 76-77.

tiene un empleado de ventanilla, que le recomienda a una señora: compre dólares, le conviene".²⁹

IX. LA RECESIÓN ECONÓMICA MUNDIAL

La recesión económica mundial y particularmente la norteamericana tienden a afectar el contexto de las relaciones México-Estados Unidos en la medida en que son obstáculos que impiden la recuperación económica de México a corto plazo. Ha quedado establecida, en páginas anteriores, la grave crisis por la que atraviesa el sector externo de la economía mexicana. Para atacar a corto plazo el problema de liquidez internacional de México se requiere una transfusión masiva de divisas. Pero por una parte, es de prever que el deprimido mercado internacional del petróleo tardará en reaccionar a menos que hubiera un súbito cambio que contrajera la producción, como por ejemplo un conflicto bélico generalizado en el Medio Oriente. Por otra parte, las exportaciones no petroleras, a pesar de la devaluación del peso, tampoco tienen un futuro halagüeño. Esto es debido a la recesión mundial, particularmente la de los Estados Unidos, principal cliente comercial de México. Se estima que el PIB de los 24 miembros de la OCDE apenas si crecerá en 1982 0.25 %, en lugar de 2 % como se preveía hace un año. La producción industrial de los 10 países mayores decreció en promedio 1.9 % durante los últimos doce meses y su tasa de desempleo promedio fue de 8 %.³⁰ Pero además, la recesión ha conducido a los países industrializados a un creciente proteccionismo y una política de subsidios, lo que afecta las exportaciones mexicanas no petroleras en dos sentidos: frente al propio país importador y en cuanto a terceros mercados.

El endeudamiento externo tampoco se vislumbra como una solución a corto plazo. Hemos visto que México tiene hoy día la deuda más alta del mundo y que el propio gobierno se ha autoimpuesto un límite para nuevos empréstitos en 1982. Pero aun cuando esta autolimitación no existiera y aun cuando el mercado internacional de capitales reaccionara favorablemente al otorgamiento a México de volúmenes mayores de crédito, las elevadas tasas de interés que prevalecen actualmente en el mercado hacen prohibitiva esa solución.

Quedaría como solución a corto plazo un mayor flujo de inversión extranjera directa. Pero falta ver si un mercado deprimido como el mexicano resulta atractivo en estos momentos para la inversión extranjera, a menos que no sea para adquirir, a la baja, empresas ya establecidas. Por otra parte, en la presente coyuntura la inversión extranjera estaría en mejor posición de imponer

²⁹ Entrevista "Veinte mujeres...", *op. cit.*

³⁰ Samuel I. del Villar, "Quiebra y tasas de interés", presentación ante la Comisión de Asuntos Internacionales del PRI, México, 7 de junio de 1982.

condiciones. Con ello el gobierno se debilitaría aún más políticamente en lo interno y en lo externo.

X. LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA POLÍTICA REGIONAL

La estructura política en el continente americano ha cambiado y continúa cambiando. La hegemonía norteamericana ya no es tan omnipotente como en la época de la guerra fría. Los países latinoamericanos en su conjunto diversificaron sus relaciones económicas en la medida en que los países industrializados fueron reconstruyendo sus economías después de la segunda Guerra Mundial. Hoy día ya no son tan dependientes de los Estados Unidos como lo fueron durante la posguerra inmediata.

Cuba fue el primer país en sacudirse el tutelaje político de los Estados Unidos, aunque bajo la protección soviética. A Cuba han seguido otros casos, que si bien no han significado necesariamente enfrentamientos abiertos constituyen un alejamiento de la línea ortodoxa norteamericana. Un indicador claro de esta tendencia ha sido la reducción de la influencia del Pentágono en muchas de las fuerzas armadas latinoamericanas y la sustitución del armamento norteamericano por el de otros proveedores.

Por otra parte, muchos observadores coinciden en afirmar que durante el gobierno de Carter los Estados Unidos permitieron que se creara un vacío de poder en la América Latina al no haber sofocado —como se hizo en 1965 en la República Dominicana— la Revolución sandinista en Nicaragua, al haber hecho concesiones a Panamá a través de los nuevos tratados sobre el canal, y al permitir que se establecieran regímenes prosocialistas en algunas de las islas del Caribe. Sin embargo, lo cierto es que el gobierno de Reagan tampoco ha podido sofocar la revolución en El Salvador y tampoco pudo impedir la guerra de las Malvinas entre la Argentina y la Gran Bretaña.

Sería ingenuo, sin embargo, derivar de estos fenómenos conclusiones apresuradas. Los Estados Unidos siguen teniendo la capacidad última para sofocar revoluciones y controlar guerras en la América Latina. La diferencia es que hoy día el costo y el esfuerzo serían más altos, en función del mayor pluralismo efectivo que vive el mundo, o en otras palabras, de la menor dependencia unilateral respecto a los Estados Unidos. Hubo una época en la que una simple presión diplomática o una amenaza indirecta de tipo económico bastaban para inhibir el potencial transgresor del *statu quo*. Estos eran los tiempos previos a la guerra de Vietnam y al embargo petrolero. Eran los tiempos en que la *pax americana* reinaba absoluta hasta en el último rincón del mundo occidental. Pero las circunstancias cambiaron y el gobierno de Reagan ha tenido dificultades para acomodarse a esta nueva situación.

Sea cual fuere la razón, lo cierto es que hoy día tanto la Doctrina Monroe como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) muestran grietas notorias. En los conflictos de Centroamérica y el Caribe se han inmiscuido, en todo caso, no solamente el comunismo internacional, sino también la internacional socialista y la democracia cristiana internacional, en desacato abierto a la Doctrina Monroe, pues son organizaciones que tienen su origen y derivan su fuerza de países europeos.³¹ La Iglesia católica, en sus tendencias conservadora y de izquierda de nuevo cuño, ha sido también actor importante en los conflictos locales, y hasta ciertas denominaciones protestantes —al juzgar por la orientación del militar en turno en Guatemala— reclaman para sí una participación política más activa. Hasta la OLP y Libia han echado su cuarto de espadas en el conflicto.

Por otra parte el TIAR, así como también la Doctrina Monroe, se vieron vulnerados con la guerra de las Malvinas. El primero porque los Estados Unidos, lejos de evitar la guerra, apoyaron política y materialmente a la Gran Bretaña en contra de la Argentina. Al menos esto significa que ha prevalecido la OTAN sobre el TIAR. La segunda porque los Estados Unidos permitieron a una potencia extracontinental, como la Gran Bretaña, dirimir rencillas directamente con un país latinoamericano. La guerra de las Malvinas ha realineado a los países de la región al enfrentar antiguos aliados, como en el caso de la Argentina y los Estados Unidos, o conciliar posiciones rivales, como es el caso del apoyo brindado a la Argentina por Cuba, Nicaragua, Panamá, el Perú y Venezuela.

Ante esta situación no debe sorprender entonces que potencias regionales emergentes, como lo son Venezuela y México, u otros países del área, como Costa Rica y Panamá, reclamen su participación en el proceso de reestructuración del subsistema político regional de Centroamérica y el Caribe. En otras palabras, estas naciones, por ser vecinas inmediatas de los países bajo conflicto, sienten tener mayor derecho para tratar de influir en el futuro político de la región que el que pudieran tener otras fuerzas extrarregionales.

Los cambios en la estructura política regional afectan las relaciones México-Estados Unidos en la medida en que México es parte de esos cambios. En otras palabras, se afectan en la medida en que México es una potencia regional nueva, dispuesta a influir en los asuntos del área, y en la medida en que los Estados Unidos estén dispuestos o no a acomodarse con esta nueva situación. Pero por otra parte también las afectan en función de que los dos países resienten y perciben los cambios en forma distinta y en consecuencia sus posiciones frente a ellos tienden a divergir.

³¹ Isidro Sepúlveda, "Apuntes y consideraciones sobre la seguridad nacional en México", Seminario de relaciones internacionales, México, El Colegio de México, junio de 1982.

XI. CONCLUSIONES

Ha quedado establecido en las primeras páginas de este trabajo que México se vio empujado por las circunstancias a participar más activamente en la política regional del área centroamericana y en concreto a tomar partido en el conflicto interno nicaragüense, y cómo en el proceso de toma de esta decisión se cobró conciencia de la importancia politicoestratégica que la subregión centroamericana tiene para México. Se puede concluir también que este nuevo activismo internacional de México significó un paso más en el proceso de abandono de la política exterior tradicional, que se había caracterizado más bien por su pasividad y juridicismo, y que este cambio pudo llevarse a cabo en gran parte gracias al nuevo *status* internacional que México adquirió debido al petróleo.

Ha quedado establecido también que debido a la caída de los precios internacionales del petróleo en 1981 y a las altas tasas de inflación que México ha sufrido en los últimos años el país entró en una crisis económica aún más difícil que la de 1976-1977; que, por otra parte, no se avisora a corto plazo una salida de la crisis, pues las fuentes de crédito internacional están saturadas y la recesión del principal cliente comercial, los Estados Unidos, inhibe las exportaciones no petroleras de México y los ingresos por concepto de turismo.

Ante esta grave situación lo lógico sería suponer que una vez más, como en 1977-1978, el país entre en una etapa de introversión; que el nuevo gobierno, interpretando el malestar de la ciudadanía, modere el nuevo activismo político internacional de México, regresando a la "diplomacia discreta", para no ser acusado de "candil de la calle y oscuridad de la casa"; que dada la pobre situación financiera, México tenga necesidad de no cancelar pero sí de reducir su presencia real en los países del área centroamericana; pero sobre todo, que dada la reducción del arma petrolera, el país vea reducida a su vez su capacidad de negociación internacional frente al mundo y principalmente frente a los Estados Unidos.

Sin embargo, por otra parte debemos considerar otros factores que tienden a influir en sentido contrario. Uno de ellos son los cambios que se vienen operando en el subsistema internacional de la región. México no puede abandonar su participación en el nuevo esquema político que se está gestando, a menos que esté dispuesto a su vez a abandonar el destino de la región a fuerzas externas y a sacrificar sus propios objetivos politicoestratégicos, que apuntan hacia la estabilización política del área y a liberarla del conflicto Este-Oeste. Por otra parte, sabemos que en México existe la tradición de que la política exterior es más bien una política de Estado que de gobiernos y que en consecuencia los cambios sexenales de poder tienden a afectar poco

su continuidad. Finalmente puede decirse que si bien la falta de liquidez internacional de México es una limitante real a los programas mexicanos de ayuda económica, queda aún el petróleo, que en forma de cooperación económica en especie puede apoyar la política exterior.

Ante esta situación coyuntural de tendencias encontradas, es posible que el nuevo gobierno que ascendió al poder en México el 1º de diciembre de 1982 se decida por una solución intermedia, en el sentido de que mantenga en esencia la misma política exterior, aun cuando con un grado menor de presencia efectiva en la región al menos durante los dos primeros años de su gestión.

4. MÉXICO EN CENTROAMÉRICA: EL DIFÍCIL EJERCICIO DEL PODER REGIONAL

Olga Pellicer

LA ACCIÓN de México en Centroamérica durante los últimos años ha llevado a diversos analistas de cuestiones internacionales a referirse al surgimiento de un "poder regional" cuya diplomacia es un contrapeso a la influencia que ejercen sobre el área los Estados Unidos y en menor término Cuba y Venezuela.

Aunque mediante el acuerdo energético de San José México adquirió una presencia económica en Centroamérica cuya importancia era desconocida,¹ los aspectos llamativos de su actuación han sido los relacionados con los asuntos políticos. Es comprensible que así sea. En estos momentos la historia de Centroamérica gira en torno del tema de la transformación política. Es difícil, o imposible, reflexionar sobre el desarrollo de la región sin atender en primer término al problema del poder y la legitimidad de los grupos dirigentes. En Centroamérica se está debatiendo la posibilidad de lograr un cambio social sin provocar una ofensiva norteamericana que repita los dolorosos acontecimientos de Guatemala en 1954, o la perpetuación de grupos de poder cuyas contradicciones internas y prácticas represivas aseguran la inestabilidad, la participación militar creciente de los Estados Unidos y la continuación de la lucha guerrillera. Sin cambio político no hay estabilidad posible en Centroamérica. En este contexto se ubica la acción mexicana y su aspecto significativo es el efecto que tenga en el proceso de transformación política.

Nadie espera del gobierno mexicano impulso a cambios estructurales que abran en Centroamérica la vía hacia un esquema socialista. Si a algún país le corresponde ese papel es a Cuba, y su costo político es tan alto que es improbable —a pesar de las afirmaciones norteamericanas en sentido contrario— que los dirigentes cubanos estén dispuestos a asumirlo plenamente. Lo que se espera de México, a partir del interés de su gobierno

¹ Mediante dicho acuerdo México y Venezuela se comprometen al abastecimiento hasta de 160 mil barriles de petróleo al día a los países del istmo centroamericano, Santo Domingo, Jamaica, Haití y Granada. El 70 % de las ventas se hace en las condiciones existentes en el mercado internacional y el 30 % restante se otorga en créditos a pago de cinco años y tasas de interés de 4 %; estos créditos pueden extenderse a un plazo de 20 años a 2 % de interés anual si son aplicables a proyectos prioritarios de desarrollo en los países receptores.

en la ideología revolucionaria y de las tradiciones de su política exterior, es de otra índole: que sea una fuerza inhibidora de las tendencias intervencionistas norteamericanas y de apoyo a los gobiernos revolucionarios, y que promueva la instauración de un orden internacional en la región de Centroamérica y el Caribe que haga posible la coexistencia de regímenes con pluralidad de orientaciones ideológicas, económicas y políticas.

Las credenciales que tiene México para ejercer esas funciones son, por una parte, la capacidad de diálogo con las fuerzas revolucionarias de Centroamérica que frecuentemente han encontrado asilo en el país, y por otra parte, el buen entendimiento con los Estados Unidos. Se piensa, con razón, que el interés de los dirigentes norteamericanos en las buenas relaciones con México hace que la opinión de éste sea un factor condicionante, un elemento a tomar en consideración cuando se decide la política hacia Centroamérica. No es fácil, sin embargo, que una gran potencia incorpore la voz de los llamados poderes regionales en el proceso de toma de decisiones, en particular cuando éstos siguen un cauce independiente. Como veremos en el presente trabajo, la acción mexicana ha inhibido quizá la intervención más decidida de los Estados Unidos en Nicaragua; pero no ha sido capaz de impulsar la solución negociada a la guerra civil en El Salvador, la apertura del diálogo entre los Estados Unidos y Cuba o la normalización de las relaciones con Nicaragua. Es muy pronto, sin embargo, para llegar a conclusiones definitivas sobre el significado de la acción de México en Centroamérica: en un ambiente de cambios acelerados, interna y externamente, diversos factores pueden incidir sobre ella en los próximos tiempos. Reflexionar sobre esos factores es el objetivo de la parte final de este trabajo.

I. LA ACCIÓN POLÍTICA DE MÉXICO EN CENTROAMÉRICA: UNA RECAPITULACIÓN

La acción política de México en Centroamérica durante los últimos años se ha orientado por tres grandes cauces: el apoyo al gobierno sandinista de Nicaragua; los esfuerzos para propiciar una solución negociada a la guerra civil en El Salvador y las iniciativas de carácter global en favor de mecanismos que alivien las tensiones en el área y abran paso a la convivencia entre regímenes de naturaleza distinta.

El compromiso más importante con la lucha sandinista fue el rompimiento con el régimen de Anastasio Somoza en mayo de 1979. Es difícil precisar la influencia que este hecho tuvo en el enfrentamiento militar que se desarrollaba entonces. Pero no hay duda de que precipitó el aislamiento internacional de Somoza y creó las condiciones para que fuera infructuoso buscar a

través de la OEA alguna acción colectiva que entorpeciera lo que ya se veía como un claro triunfo sandinista. Poco después México expresó su apoyo al gobierno de reconstrucción nacional desempeñando un papel clave en el difícil problema de la renegociación de la deuda pública nicaragüense; no sólo prestó asesoría técnica sino que sirvió de aval al gobierno sandinista durante las primeras etapas de la negociación. Esto fue el inicio de una política de cooperación con Nicaragua que ha convertido a México en uno de los apoyos internacionales más importantes para la revolución en ese país. Así, según informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre asistencia a Nicaragua, entre 1979 y 1981 México hizo donaciones en efectivo y en especie por un total de 39 millones 509 mil dólares, siendo superado únicamente por Cuba. México contribuyó aproximadamente con 21 % del total de la asistencia recibida hasta entonces. En lo que respecta a préstamos bilaterales concedidos a Nicaragua en ese mismo lapso, México otorgó 72 millones 900 mil dólares y fue superado únicamente por Libia; aportó 14 % del total de préstamos bilaterales concedidos a Nicaragua.²

Si el apoyo económico ha sido firme, otro tanto puede decirse de los esfuerzos a nivel internacional para detener la hostilidad contra el gobierno sandinista. Los más importantes han sido los llevados a cabo ante el gobierno norteamericano; como ejemplo podemos recordar la posición de López Portillo en ocasión de la visita del secretario de Estado Alexander Haig a México en noviembre de 1981. Pocos días antes de la visita el Presidente mexicano expresó sus puntos de vista ante la opinión pública al declarar a los reporteros de la televisión norteamericana lo que haría explícito ante Haig; que sería "un gigantesco error histórico decidir una intervención en contra de Cuba o Nicaragua". La firmeza de esa declaración, y los planteamientos hechos a Haig sobre la necesidad de una "tregua de silencio" que aminorara las tensiones en la región centroamericana creadas por los pronunciamientos constantes del gobierno de los Estados Unidos contra Cuba y Nicaragua, dieron una idea del compromiso del gobierno mexicano con la defensa de Nicaragua ante los representantes estadounidenses.³

La segunda gran vertiente de la acción política de México en Centroamérica ha sido la orientada a propiciar una solución negociada a la guerra civil en El Salvador. El interés del gobierno mexicano en los asuntos de ese país adquirió mayores proporciones desde comienzos de 1981 bajo la influencia de tres acontecimientos: la rápida descomposición del gobierno implantado por el

² Naciones Unidas, *Asistencia a Nicaragua; informe del Secretario General* (A/36/280), Nueva York, Naciones Unidas, 5 de noviembre de 1981.

³ La nota dominante de la visita de Haig a México fue la discusión sobre Centroamérica, situación que había tratado de evitarse en encuentros anteriores de López Portillo con mandatarios norteamericanos. Véanse los diarios mexicanos del 24 y 25 de noviembre de 1981.

golpe militar de 1979, la naturaleza más amplia de los grupos de oposición, y la definición de la política norteamericana en El Salvador que siguió al ascenso al poder del presidente Ronald Reagan.

Importa recordar que a lo largo de 1980 llegaron a México personalidades salvadoreñas que habían formado parte de la Junta de Gobierno de Napoleón Duarte y que abandonaron El Salvador convencidos de que aquélla no conquistaba el poder político y de que éste seguía residiendo en las fuerzas tradicionales del ejército. Las declaraciones de estas personalidades a la prensa mexicana, y la información sobre la violenta represión ejercida por las fuerzas paramilitares en El Salvador, coincidieron con la creación de nuevas organizaciones de la oposición que sugerían la incorporación a la lucha revolucionaria de capas muy amplias de la sociedad salvadoreña. El mejor ejemplo de ello fue la formación en México en enero de 1981 de la Comisión Político Diplomática del Frente Democrático Revolucionario. Mientras se gestaba así una visión diferente del alcance de la lucha civil en El Salvador, la nueva administración republicana en los Estados Unidos dio a conocer las grandes líneas de su política hacia ese país. Brevemente resumidas, éstas giraron en torno de la idea de que las luchas revolucionarias son fruto de la injerencia comunista alentada por Cuba y la Unión Soviética; se imponía, por lo tanto, un programa masivo de asistencia económica y militar a la Junta encabezada por Duarte.⁴

La definición norteamericana suscitó diversas reacciones en el gobierno mexicano: en primer lugar, pareció inaceptable la ligereza con que se eliminaban del análisis sobre la situación de El Salvador problemas como la descomposición de la Junta, o del poder efectivo ejercido por los cuadros más represivos del ejército; en segundo lugar, fue visto con aprensión el retorno a un esquema de relaciones internacionales caracterizado por el hincapié en el conflicto Este-Oeste y la consiguiente reducción de los países más débiles al papel de simples zonas de influencia de las grandes potencias; finalmente, se afirmó la convicción de que la ayuda militar a la Junta prolongaría, sin resolver, una lucha sangrienta cuya violencia tiene pocos antecedentes en la América Latina.

En la primera mitad de 1981 no era claro aún cuál sería el camino empleado por México para ejercer alguna influencia sobre los acontecimientos de El Salvador. Parecía que, un tanto

⁴ Sería muy amplio un resumen de los orígenes y las características de la política del gobierno de Reagan en Centroamérica. La bibliografía al respecto ya es muy abundante. Dentro de las publicaciones en español podemos citar: Luis Maira, "La política latinoamericana de la administración Reagan; del diseño armonioso a las primeras dificultades", y José Miguel Insulza, "La crisis en Centroamérica y el Caribe y la seguridad de los Estados Unidos", ambos en *Centroamérica, crisis y política internacional*, Siglo XXI, 1982.

paralizado por su apego a una visión juricista de la no intervención, el gobierno mexicano se limitaría a hacer llamados en los foros internacionales en favor del derecho a la autodeterminación del pueblo salvadoreño. Sin embargo, el empate militar entre las fuerzas de la oposición y el ejército salvadoreño apoyado por los Estados Unidos, y las posibilidades de una internacionalización del conflicto, invitaron a una acción más decidida del gobierno mexicano. El camino escogido fue presentar junto con Francia un comunicado al Consejo de Seguridad de la ONU en el que se hizo un llamado para poner fin a la violencia en El Salvador mediante negociaciones que reconocieran el carácter representativo de las fuerzas organizadas en torno del Frente Democrático Revolucionario y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.⁵ Este comunicado ofreció una opción a los esquemas manejado por el gobierno de Reagan; las alusiones a aquél durante la Asamblea General de la ONU en 1981 fueron un indicador de hasta dónde diversos gobiernos lo convertían en punto de referencia para reflexionar sobre cómo poner fin a la guerra civil en El Salvador.

El comunicado franco-mexicano llevó a su clímax los esfuerzos mexicanos para propiciar una solución negociada a los problemas de El Salvador, la que se ha revelado difícil por circunstancias internas y externas. Aunque las fuerzas de oposición venían manifestando su voluntad de negociar desde mediados de 1981, esto no encontró eco en las filas del gobierno de Duarte a pesar de la confianza de algunos observadores en la presión que podían ejercer sobre ellas algunos grupos como la Iglesia, estudiantes e intelectuales, y algunos miembros de la pequeña burguesía.⁶ Lo cierto es que el factor determinante para el avance de la negociación hubiera sido el aflojamiento de la posición norteamericana empeñada en sacar adelante la fórmula "elecciones-lucha antiguerrillera". Pero ese aflojamiento no parece probable mientras los asuntos centroamericanos sean tratados por la administración Reagan dentro de un punto de vista dominado por el temor al peligro que Cuba y la Revolución de Nicaragua representan para los intereses estratégicos y de seguridad norteamericanos.⁷

⁵ En su parte central el comunicado, dado a conocer el 28 de agosto de 1981, después de reconocer al FDR y FMLN como "fuerzas políticas representativas" hace un llamado a la comunidad internacional para que "facilite el acercamiento entre los representantes de las fuerzas políticas salvadoreñas en lucha a fin de que se restablezca la concordia en el país y se evite toda injerencia en los asuntos internos de El Salvador".

⁶ Véase el artículo de Román Mayorga, "Una solución política negociada para El Salvador", *Foro Internacional*, núm. 84, abril-junio de 1981.

⁷ No puede perderse de vista el hecho de que la cuenca del Caribe es considerada la "tercera frontera" de los Estados Unidos. Por ella transitan la mitad del comercio exterior norteamericano, dos terceras partes del petróleo importado y varios minerales estratégicos. Se dice que de ocurrir una guerra 50% de los abastecimientos para tropas norteamericanas en Europa transitarían por el área. Esto ha contribuido a dar credibilidad a las versiones según las cuales Cuba y la Unión Soviética estarían intere-

Sólo la puesta en marcha de algún mecanismo que permita reducir la profunda desconfianza con que los Estados Unidos perciben la acción de esos dos países permitiría un acercamiento menos hostil a los movimientos revolucionarios de la región.

En tales circunstancias, el siguiente paso del gobierno mexicano fue una iniciativa de carácter global para el manejo de la situación de Centroamérica y el Caribe presentada por el presidente López Portillo en Managua el 28 de febrero de 1982. En el discurso pronunciado al recibir la condecoración de la orden Augusto César Sandino el Presidente mexicano identificó tres "núcleos" de conflicto en Centroamérica: Nicaragua, El Salvador y la relación entre Cuba y los Estados Unidos; en su opinión el último es el de mayores consecuencias y del que depende la solución de los otros dos. En torno de El Salvador, el mandatario mexicano reiteró la necesidad de encontrar una salida negociada a la crisis que vive ese país y subrayó que las elecciones del 28 de marzo, tal como estaban planteadas, no pondrían fin al enfrentamiento armado. Con respecto a las relaciones Cuba-Estados Unidos apuntó la conveniencia de que ambos países intercambiaran puntos de vista acerca de la situación centroamericana y manifestó la disposición mexicana a seguir sirviendo de enlace entre las dos partes. (Cabe recordar que en noviembre de 1981 el gobierno mexicano promovió el encuentro en México de Alexander Haig y el Vicepresidente del gobierno de Cuba, Carlos Rafael Rodríguez.) Por lo que toca a Nicaragua, el presidente López Portillo fue aún más explícito. Propuso negociaciones entre ese país y los Estados Unidos sobre las siguientes bases: 1) los Estados Unidos deben descartar toda amenaza o uso de la fuerza dirigida contra Nicaragua; 2) debe ponerse en marcha un programa de reducción equilibrada de efectivos militares en el área; Nicaragua habrá de dejar de armarse, pero debe asegurarse que las bandas somocistas que operan en la frontera entre Honduras y Nicaragua y que se entrenan en los Estados Unidos han sido desarmadas, y 3) concertación de un sistema de pactos de no agresión entre los Estados Unidos y Nicaragua, y entre ésta y sus vecinos. López Portillo aseguró que México podría propiciar contactos entre Nicaragua y el gobierno norteamericano.⁸

La propuesta mexicana implica el reconocimiento de nuevas realidades en la región del Caribe y Centroamérica, y al mismo tiempo la aceptación de límites al proceso de cambio fijados por la imposibilidad para los Estados Unidos de aceptar situaciones

sados en extender su dominio sobre los países de la región. Hasta ahora no hay pruebas convincentes de tal interés. Pero esto no impide que la administración Reagan esté imponiendo la versión de que la seguridad de los Estados Unidos está en peligro. Cierto o no, el hecho es que parece muy improbable que los Estados Unidos permitan la sobrevivencia de cualquier esquema en Centroamérica que pueda desembocar en una alianza militar con la Unión Soviética.

⁸ Véase la prensa mexicana de los días 22 y 23 de febrero de 1982.

militares que pongan en peligro su seguridad. En efecto, detrás de la propuesta para la apertura de un diálogo entre Cuba y los Estados Unidos y el mejoramiento de relaciones con Nicaragua está implícito el supuesto de que el gobierno norteamericano aceptará como hechos irreversibles la extensión en la cuenca del Caribe de regímenes que se apartan de un modelo capitalista ortodoxo y ensayan una diversificación de alianzas políticas y económicas internacionales. En contrapartida, se aboga por la reducción equilibrada de los efectivos militares en Nicaragua, cancelándose así la posibilidad de que este país avance por una senda armamentista que lleve —toda proporción guardada— a una situación similar a la de la crisis de los misiles en 1962. Por último, al tomar la iniciativa para construir un nuevo esquema de relaciones internacionales en la región, y ofrecerse como enlace entre los Estados Unidos, Cuba y Nicaragua, México institucionaliza su importancia como país con indudable influencia regional.

II. LA ADMINISTRACIÓN REAGAN ANTE LA CONSOLIDACIÓN DE PODERES REGIONALES

La reacción en los Estados Unidos a la iniciativa mexicana de paz para Centroamérica no fue homogénea. Por el contrario, reflejó las diferencias respecto a la política hacia Centroamérica que existen entre numerosos sectores de la opinión pública por un lado y la administración Reagan por el otro. Así, mientras los medios de comunicación y algunos miembros del Congreso la recibían favorablemente, el Departamento de Estado la veía con indiferencia, no mostraba interés por su contenido y se apresuraba a minimizar el afán del secretario de Relaciones Exteriores de instrumentarla sirviendo de comunicador entre los Estados Unidos, Cuba y Nicaragua.

No hay en el pasado reciente una acción de la diplomacia mexicana que haya merecido tanta visibilidad en la prensa de los Estados Unidos. No es ocioso citar que entre el 5 y el 21 de marzo aparecieron al respecto en el *New York Times*, el *Washington Post*, el *Christian Science Monitor*, el *Wall Street Journal*, y el *Journal of Commerce* un total de 37 noticias y 17 editoriales y artículos firmados. La posición generalizada de los editoriales fue de simpatía por la iniciativa mexicana. Esto queda bien reflejado en los siguientes párrafos:

Los esfuerzos mexicanos —dijo el *New York Times*— pueden tener un resultado benéfico inmediato. Pueden aliviar tensiones y pueden abrir el espacio a la diplomacia de otros países eliminando así el excesivo unilateralismo de Washington. De hecho, sin el punto de vista mexicano no hay política hacia Centroamérica digna de ese nom-

bre... ¿Por qué entonces le ha llevado tanto tiempo a la administración Reagan dar la bienvenida a los llamados mexicanos en favor de una negociación?⁹

Por su parte el *Washington Post* señaló:

La política de los Estados Unidos en Centroamérica debía estar basada en tres elementos. El primero es el apoyo a reformas llevadas a cabo por gobiernos amigos y respetables. El segundo es la no intervención militar, única política que puede ganarle simpatías a un Presidente norteamericano tanto internamente como entre los países de la América Latina. El tercer elemento es la negociación. El equipo de Reagan no ha hecho todo lo que debe respecto a los dos primeros puntos, pero ha sido particularmente deficiente en el tercero. Es aquí en donde cobra toda su significación la propuesta mexicana... ofrece la perspectiva más interesante en el camino de la negociación.¹⁰

Como puede observarse, la opinión favorable a un mayor reconocimiento del punto de vista mexicano estuvo en relación directa con la escasa simpatía hacia las políticas de la administración Reagan. No parece, sin embargo, que ésta crea necesario hacer concesiones a las voces críticas. En la segunda quincena de marzo Haig se entrevistó con el secretario Castañeda en Nueva York para discutir la propuesta mexicana. El resultado de la entrevista no fue positivo. En opinión de Haig la propuesta mexicana adolecía de una grave omisión al no referirse al punto central de las diferencias con Nicaragua: el envío de armas a El Salvador. Por lo demás, recordó que los Estados Unidos tenían, al igual que la parte mexicana, algunas propuestas para la normalización de relaciones con Nicaragua que ya habían sido presentadas a ese país, sin éxito, desde agosto de 1981. El papel tan limitado que se asignaba a México en la búsqueda de solución a los problemas de Centroamérica quedó bien expresado en las siguientes declaraciones:

México puede facilitar contactos. El secretario Castañeda ya lo hizo en noviembre cuando me encontré con los cubanos en México. Espero que México siga teniendo ese papel. Es muy útil. Por supuesto tales encuentros serán entrevistas bilaterales y los Estados Unidos presentarán y recibirán propuestas en su propio nombre.¹¹

Mientras Haiga hacía esas declaraciones, el Departamento de Estado telegrafaba a sus principales embajadas poniendo en guardia contra la posibilidad de que las noticias de prensa dieran

⁹ 17 de marzo de 1982.

¹⁰ 16 de marzo de 1982.

¹¹ *New York Times*, 16 de marzo de 1982.

la impresión errónea de que la entrevista con Castañeda modificaba en algo las dos prioridades de la política norteamericana hacia Centroamérica en aquellos momentos: la celebración de elecciones en El Salvador y la presentación del Plan de Desarrollo para el Caribe. En resumen, el equipo republicano no comparte la opinión de los editorialistas para quienes "sin la opinión mexicana no hay política hacia Centroamérica digna de ese nombre".¹²

Existen diversas explicaciones a este desconocimiento de los puntos de vista mexicanos por parte de la administración Reagan. Una de ellas es que, como ya habíamos señalado, éstos implican una modificación del papel hegemónico de los Estados Unidos en los asuntos internacionales de Centroamérica. En efecto, pugnan por el reconocimiento de una pluralidad de regímenes decididos a la diversificación de sus alianzas internacionales y, asimismo, por la incorporación de los poderes regionales en la construcción de un orden internacional nuevo para la zona. La segunda explicación es el apego de diversos voceros de la administración Reagan a la "Teoría del dominó", según la cual los objetivos últimos de los revolucionarios centroamericanos están en el interior del territorio mexicano. Quienes mantienen esta visión piensan que el gobierno mexicano hace una "lectura equivocada" de los acontecimientos centroamericanos que muy posiblemente será corregida cuando algunos problemas en su frontera sur lo lleven al convencimiento de que la defensa de la seguridad mexicana obliga a coincidir con las interpretaciones y las acciones estadounidenses en Centroamérica.¹³

Lo anterior no significa que la administración Reagan pase por alto la conveniencia de dar la impresión de un gran interés en la participación de México para la solución de los problemas centroamericanos. Pero esta impresión se ha querido dar a través de las iniciativas de naturaleza económica. Cabe recordar que una de las notas sobresalientes de la política económica de los Estados Unidos en Centroamérica ha sido el esfuerzo por comprometer en ella a otros países del continente, principalmente a México. A mediados de 1981 surgió en la Casa Blanca un discurso sobre Centroamérica que puso el acento sobre los problemas económicos. Para resolverlos se habló de un programa de ayuda económica de gran envergadura que llevó a algunos comentaristas a referirse a la puesta en marcha de un plan "mini-Marshall". Ahora bien, desde un comienzo el gobierno norteamericano hizo

¹² Véase la nota nueve.

¹³ Puede adelantarse la hipótesis de que algunos sectores estadounidenses, en especial en el interior de la CIA (cabe recordar la presencia allí de Constantine Menges, cuyas ideas sobre México y Centroamérica son bien conocidas) tienen particular interés en propiciar episodios en el sudeste mexicano que den evidencia del peligro que representan los revolucionarios centroamericanos para la seguridad mexicana. Para este tipo de proyectos las relaciones entre Guatemala y México son un elemento clave.

notar que no intentaba participar solo en tal empresa. A ella deberían incorporarse otros países con intereses en la zona: Venezuela, el Canadá y México. Para ello el gobierno norteamericano los convocó a una reunión en Nassau el 10 de julio de 1981. No es nuestra intención discutir aquí los múltiples motivos por los que fue imposible hacer avanzar al "grupo de Nassau" y las circunstancias en las que el Programa de Desarrollo para el Caribe como acción unilateral de los Estados Unidos fue finalmente presentado a la opinión pública norteamericana en febrero de 1982.¹⁴ Baste señalar que hay un notorio desequilibrio entre la invitación a asumir responsabilidades en los programas de ayuda económica y la decisión de no abrir un espacio a la voz mexicana en el manejo de las cuestiones políticas.

Ahora bien, la eliminación de la iniciativa mexicana de la acción estadounidense en Centroamérica fue posible gracias al margen de maniobra ganado por la administración Reagan con la celebración de elecciones en El Salvador. El hecho mismo de haberse celebrado (signo de la incapacidad de la oposición para paralizar actividades en las zonas urbanas), y su manipulación de tal suerte que se proyectara la imagen de una participación electoral masiva, tuvieron el efecto de neutralizar por algún tiempo el descontento en el interior de los Estados Unidos. Sin embargo, pasada la publicidad para "el triunfo de la democracia" reaparecen los graves problemas de la situación salvadoreña. En efecto, en el gobierno triunfador de las elecciones salieron fortalecidos los grupos más desprestigiados del país, cuyas prácticas represivas y oposición a las reformas económicas son bien conocidas; la personalidad de Roberto D'Abuisson no es sino el caso más conspicuo. Imposible para la administración Reagan referirse ahora a un gobierno reformista, dispuesto a proteger los derechos humanos. La lucha guerrillera aparece así más justificada y lo que se ha logrado con las elecciones es una mayor polarización que aleja las posibilidades de un alto a la violencia. No es extraño, pues, que vuelvan a tomar fuerza en los Estados

¹⁴ La iniciativa económica para el Caribe del gobierno de Reagan es "un programa que creará las condiciones en las que pueden florecer la creatividad y la empresa privada"; sus elementos fundamentales son: el libre comercio para los productos de la cuenca del Caribe exportados a los Estados Unidos, y que dichos productos recibirían un tratamiento libre de aranceles durante 12 años. A pesar de que actualmente 87 % de las exportaciones de esos países entra ya al mercado estadounidense libre de aranceles al amparo del Sistema Generalizado de Preferencias, se espera de manera un tanto ilusoria que gracias al plan se realicen nuevas inversiones en el área. A su vez, con el fin de hacer más atractiva el área para la inversión norteamericana Reagan señaló que se otorgarían incentivos fiscales y se buscaría la firma de tratados bilaterales de inversión con los países de la zona. También se anunció que se pediría al Congreso una asignación complementaria para el ejercicio fiscal de 1982 de 350 millones de dólares. La mayor parte de esa ayuda sería canalizada a El Salvador. Varios comentarios sobre la iniciativa para el Caribe, en *Foreign Policy*, número de verano, 1982.

Unidos las críticas contra la política del Ejecutivo en Centroamérica y los temores a una participación militar creciente que se está tratando de paralizar a través de acciones en el Congreso.

El conflicto en las Malvinas permitió que los problemas de Centroamérica pasaran a segundo término, pero muy probablemente reaparecerán en el centro de atención de la opinión pública en los próximos meses. ¿Qué puede suceder entonces?, y en particular ¿cuáles son las posibilidades de hacer avanzar el punto de vista mexicano respecto a la conveniencia de abrir mecanismos que disminuyan la tensión en el área?

III. LOS PROYECTOS PARA EL FUTURO

Cualquier consideración sobre el futuro de la acción política de México en Centroamérica debe partir del supuesto de que la situación más probable para la región, de no haber una fuerza que la contrarreste, está caracterizada por la profundización y la extensión de la lucha guerrillera en El Salvador y Guatemala, y la consiguiente participación militar de los Estados Unidos; las dificultades del gobierno sandinista para llevar adelante su programa de reconstrucción económica en medio de pugnas y problemas internos alentados por las acciones encubiertas norteamericanas, y el esfuerzo, sobre todo en materia de retórica y de manejo publicitario, de un programa de desarrollo económico en Honduras y Costa Rica sobre la base de las grandes ideas contenidas en el programa de desarrollo para el Caribe: creación de un clima favorable a la inversión norteamericana; extensión de las preferencias arancelarias en los Estados Unidos a los productos provenientes de esos países, y un programa moderado de ayuda económica.

En ese contexto —y condicionado por la evolución global de las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética— estará presente el peligro de la escalada militar de los conflictos y la transformación de la zona en uno de los sitios neurálgicos del enfrentamiento Este-Oeste. El interés de las propuestas mexicanas por disminuir las tensiones en la zona y permitir así el proceso de transformación política seguirá pues teniendo vigencia. Lo anterior no significa que esté asegurada la influencia de tales propuestas o siquiera su continuidad; esto será resultado de diversas circunstancias internas y externas entre las que podríamos citar las siguientes: en primer lugar, la confianza que siga obteniendo la diplomacia mexicana entre las fuerzas revolucionarias de Centroamérica. Al respecto cabe advertir que las iniciativas mexicanas han tenido muy buena acogida en Nicaragua; prueba de ello fueron los llamados insistentes del gobierno sandinista para que se iniciaran pláticas con los Estados Unidos en las que deberían participar representantes mexicanos.

A su vez, los dirigentes del FMLN y el FDR han hecho propuestas para una negociación que siguen de cerca las ideas contenidas en el comunicado franco-mexicano. Cuba, por su parte, no ha escondido su interés en la apertura del diálogo con los Estados Unidos y el vicepresidente Carlos Rafael Rodríguez asistió gustoso al encuentro con Haig promovido por México en noviembre de 1981. En resumen, México es el único país de la América Latina que cuenta con la confianza de las fuerzas revolucionarias de Centroamérica y el Caribe, situación que no puede pasar inadvertida ya que legítima y hace indispensable su acción como mediador.

El segundo gran factor a tomar en consideración son los Estados Unidos. Ya hemos señalado en líneas anteriores la simpatía por las iniciativas mexicanas que se manifestó en la prensa de ese país. Si el Ejecutivo ha hecho caso omiso de las llamadas para que se tomen en cuenta las ideas mexicanas ello se debe en parte a que tenía otras cartas para jugar en Centroamérica —las elecciones y el plan de desarrollo económico— y en parte a que contaba con el apoyo de la mayoría de países latinoamericanos para su política centroamericana; prueba de esto fue la votación en la Asamblea de la OEA de noviembre de 1981 respecto a la celebración de elecciones en El Salvador. El valor de ambas circunstancias se ha ido desvaneciendo con el paso del tiempo. Ni las elecciones ni el anunciado plan de desarrollo económico impidieron la derechización del régimen salvadoreño y la continuidad de la lucha guerrillera. En la imposibilidad de hacer frente a esos problemas residen las debilidades principales de la política de Reagan y los motivos para que ésta se encuentre bajo el acoso continuo de la opinión pública. Por lo demás, la reacción de los países latinoamericanos contra los Estados Unidos como resultado de la ayuda prestada por éstos a la Gran Bretaña en su conflicto con la Argentina, ha provocado una gran fisura en la alianza sobre la cual descansaba parte de la ofensiva norteamericana en Centroamérica. La Argentina ha retirado a los asesores militares que había enviado a El Salvador en apoyo a las acciones norteamericanas; el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca no podrá ser invocado por los Estados Unidos para legitimar una acción intervencionista en Nicaragua, y es poco probable que se repita una reunión de la OEA en la que se logre un voto solidario en torno de posiciones estadounidenses. Han disminuido pues, al menos a corto plazo, las bases de apoyo latinoamericano a la política de Reagan; aunque esto no supone necesariamente un giro hacia la aceptación de las propuestas mexicanas para Centroamérica sí abre la puerta a nuevas alianzas y enfoques en los que podrían prosperar algunos de sus puntos. Elemento a tomar en consideración es el cambio en la política de Venezuela hacia Centroamérica y el Caribe de triunfar en las elecciones de 1983 el candidato de Acción Democrática. Como se

sabe, uno de los puntos vulnerables del actual gobierno venezolano ha sido su identificación con los Estados Unidos en los asuntos de Centroamérica, en particular de El Salvador. Es probable que el descontento interno provocado por esa política influya en la derrota del partido en el poder, y en su sustitución por un gobierno que, casi con seguridad, orientaría la política exterior venezolana por caminos que llevarían al encuentro con México.

Por último, aunque no de menor importancia, es necesario incorporar en el análisis de sucesos futuros el tema de la situación interna de México y su influencia sobre la continuidad, o no, de la acción política en Centroamérica. La voluntad de la *élite* política mexicana de mantener la senda trazada durante el gobierno de López Portillo no está asegurada. Diversos indicadores —entre los que podríamos citar el apoyo limitado que se brindó al comunicado franco-mexicano y la reticencia a mantener la ayuda a Nicaragua ante los graves problemas económicos de México— sugieren que la política hacia Centroamérica de los últimos años no ha conquistado plenamente la imaginación de la *élite* política mexicana. El entusiasmo por ella ha provenido del jefe del Ejecutivo, la Secretaría de Relaciones Exteriores y algunos sectores del PRI. No se observa el mismo entusiasmo en los cuadros de la Secretaría de la Defensa o la de Gobernación. Es improbable un abandono de los grandes principios que han estado presentes en la política mexicana en Centroamérica —rechazo al uso de la fuerza, defensa de la autodeterminación y no intervención—; sin embargo, bien puede haber un repliegue de la política en favor de las negociaciones con fuerzas opositoras, del apoyo económico y político al gobierno sandinista, y de los esfuerzos ante el gobierno norteamericano para lograr, entre otras cosas, la apertura del diálogo con Cuba. Mantener esa política requiere el convencimiento de que el cambio político en Centroamérica, dentro de un marco de coexistencia pacífica garantizada por un entendimiento entre Cuba y los Estados Unidos, está directamente relacionado con los intereses mexicanos en materia de seguridad e incluso de expansión económica. Pero ese convencimiento no está generalizado en México, en parte por la indiferencia tradicional de toda sociedad a problemas internacionales que no repercutan de manera inmediata en sus intereses, y en parte por la escasa atención que hasta ahora han tenido en el pensamiento de la *élite* política mexicana las consideraciones geopolíticas que permitan ver hasta dónde el destino del país está relacionado con el de los países de la cuenca del Caribe. A pesar de las opiniones tan frecuentes sobre la importancia de México como poder regional, lo cierto es que el país no tiene tradición como tal. Por el contrario, hasta hace poco Centroamérica y el Caribe ocupaban un lugar muy secundario en la lista de prioridades de la política exterior mexicana. El interés por los asuntos de la región es reciente, y no es de sorprender que el gobierno carezca de argu-

mentos bien articulados y convincentes capaces de lograr el consenso de grupos dentro y fuera del Estado en favor de su acción política en Centroamérica. No será sino en los próximos años cuando se pongan de manifiesto la capacidad del gobierno mexicano para popularizar esos argumentos y el grado en que está empeñado en cumplir una función en Centroamérica que limite la hegemonía norteamericana y permita la transformación política de los países de la región en la dirección necesaria para lograr la estabilidad y el desarrollo económico.

Tercera Parte

IMPLICACIONES INTERNACIONALES
DE LA CRISIS GUATEMALTECA

5. GUATEMALA: CRISIS Y RESPUESTA *

Piero Gleijeses

*La noche tiene doce horas;
después viene ya el día.*

EN JUNIO de 1954 el gobierno de los Estados Unidos se anotó una victoria señera al lograr, a bajo costo, el derrocamiento del Presidente de Guatemala, Jacobo Arbenz. Más de un cuarto de siglo después el pueblo guatemalteco continúa pagando un alto precio por la victoria de Washington. Pero la *pax americana* afronta ahora un desafío mucho más formidable que el representado por Arbenz, y los esfuerzos del gobierno de Reagan por impedir una victoria de la izquierda revolucionaria parecen cada vez más inútiles.

En la primera parte de este ensayo se examinan las características fundamentales del Estado guatemalteco desde junio de 1954¹ hasta el derrocamiento del general Romeo Lucas García en marzo de 1982. Dentro de este periodo se prestará atención en particular a dos fenómenos consecutivos que parecen en clara contradicción recíproca y que sin embargo se desenvuelven en una secuencia lógica dada la naturaleza del sistema guatemalteco: el tímido intento de "modernización" de 1974-1977 y el reinado del terror de la presidencia de Lucas.

Luego se considerará la respuesta de los Estados Unidos, bajo

* Además de las fuentes escritas este artículo ha aprovechado varias entrevistas con funcionarios norteamericanos, con guatemaltecos de distintas inclinaciones políticas y con otros observadores. Para su protección omitiremos aquí sus nombres.

¹ Por razones de espacio no examinaremos el periodo de Arbenz. Aunque no se publica todavía ningún estudio definitivo sobre ese periodo hay numerosas obras perspicaces, de perspectivas radicalmente diferentes, acerca de él. Véase, por ejemplo, Susanne Jonas y David Tobis (comps.), *Guatemala*, NACLA, 1974; Ronald Schneider, *Communism in Guatemala, 1944-1954*, Nueva York, Praeger, 1958, y tres libros recientes que se concentran en el papel de los Estados Unidos: Stephen Schlesinger y Stephen Kinzer, *Bitter Fruit*, Garden City, N. Y., Doubleday, 1982; Richard Immerman, *The CIA in Guatemala*, Austin, University of Texas Press, 1982, y Blanche Wiesen Cook, *The Declassified Eisenhower*, Garden City, N. Y., Doubleday, 1981, pp. 217-292. Entre los relatos más importantes de participantes guatemaltecos se encuentran los siguientes: Manuel Galich, *¿Por qué lucha Guatemala?*, Buenos Aires, Elmer, 1956; Guillermo Toriello, *La batalla de Guatemala*, Santiago, Editorial Universitaria, 1955; Jaime Rozzotto Díaz, *La Révolution au Guatemala, 1944-1954*, París, Editions Sociales, 1971, y, desde una perspectiva vehementemente contraria a Arbenz, Carlos Samayoa Chinchilla, *El Quetzal no es rojo*, Guatemala, 1956, y Mario Efraín Nájera Farfán, *Los estafadores de la democracia*, Buenos Aires, 1956.

los gobiernos de Carter y de Reagan, ante el surgimiento de una oposición armada que amenaza no sólo la "tranquilidad social" de Guatemala (como lo hicieran los guerrilleros en los años sesenta) sino también, por primera vez desde 1954, la supervivencia misma del régimen surgido después de la caída de Arbenz.

En la última parte del ensayo se tratará de evaluar si el golpe de marzo de 1982, que llevó al poder al general Efraín Ríos Montt, ha abierto posibilidades para una transformación genuina de la naturaleza del régimen, o si los cambios superficiales sólo ocultan su continuación.

I. LA NATURALEZA DEL ESTADO GUATEMALTECO DESDE LA CAÍDA DE ARBENZ HASTA EL DERROCAMIENTO DE LUCAS

1. *El legado de la victoria norteamericana sobre Arbenz*

En 1953-1954, mientras pugnaban por un derrocamiento de Arbenz patrocinado por los Estados Unidos, muchos liberales norteamericanos pedían que el "Presidente rojo" fuera sustituido por un líder moderado, una especie de Figueres guatemalteco. Hombres como Adolf Berle y el propio José Figueres en Costa Rica sostuvieron que una "tercera fuerza" (el "centro" mágico que los liberales buscarían más tarde en Guatemala y en otros países del Hemisferio Occidental) sería moralmente más satisfactoria que un régimen muy represivo y sobre todo garantizaría mejor a largo plazo la indispensable estabilidad pronorteamericana.²

Pero, como ocurrió también más tarde, el argumento de los liberales, sin dejar de ser sincero, revelaba un desconocimiento profundo de la realidad guatemalteca. No había en ese país ningún centro político que sirviera a los intereses de Washington. La débil clase media apoyaba en gran medida a Arbenz. Las únicas fuerzas que podrían sustituir al gobierno de Arbenz —y que habían buscado desesperadamente su derrocamiento— pertenecían a los poderosos grupos terratenientes que se oponían encadenadamente a todo cambio que pudiera afectar sus privilegios consolidados, así fuera en forma superficial. No había ninguna posibilidad de elección realista entre un golpe "liberal" y otro "reaccionario": la única elección, de importancia marginal, se planteaba entre Carlos Castillo Armas y Miguel Ydígoras Fuentes.³

² Adolf Berle, *Navigating the Rapids*, Nueva York, Harcourt, Brace, Jovanovich, 1973, pp. 616-619; entrevista personal con José Figueres.

³ Con gran indignación del general Ydígoras, la CIA seleccionó finalmente al coronel Castillo Armas para que encabezara el complot que derrocó a Arbenz (véase la explicación interesada de Ydígoras, de las razones por las que lo hizo a un lado la CIA, en su libro *My War with Communism*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1963, pp. 49-51, un relato muy entretenido, aunque engañoso. Ydígoras recibió finalmente su oportunidad en 1958,

Por su parte, a pesar de sus lamentaciones los liberales preferían el derrocamiento de Árbenz, cualquiera que fuera la naturaleza del golpe, a la continuación de su gobierno. Del mismo modo, John F. Kennedy prefirió, nueve años más tarde, un golpe militar a la "amenaza" del regreso de Arévalo a la presidencia, y el gobierno de Carter, a pesar de sus críticas contra la administración de Lucas, la prefirió en 1980 a la única opción existente; una victoria final de las fuerzas guerrilleras y sus aliados civiles.

2. Características principales del Estado guatemalteco desde la caída de Árbenz hasta el derrocamiento de Lucas

La misma lógica que dictaba el carácter del golpe asestado contra Árbenz ha caracterizado la naturaleza del sistema político guatemalteco por lo menos hasta el derrocamiento de Lucas. A través de los años el cambio más importante ocurrido dentro de este sistema no fue la diversificación de la burguesía en sectores agroexportadores, industriales, comerciales y financieros sino la modificación de la importancia relativa de los militares frente a la burguesía.

Luego del derrocamiento de Árbenz el ejército era el socio menor de la clase terrateniente triunfante. Desacreditado y dividido en un conjunto de facciones, el ejército estaba manchado —a los ojos de los "liberacionistas" de Castillo Armas y de su mentor norteamericano— por su tolerancia anterior de Árbenz: una mancha que su traición de último momento no podía borrar.

Los militares se convirtieron progresivamente en el socio principal de su alianza con la burguesía debido en gran medida al desafío guerrillero de los años sesenta (lo que fortaleció su papel como guardián del *statu quo*) y al notable grado de unidad desarrollado dentro de la institución a través de los años. En consecuencia, los militares adquirieron, sobre todo en los años setenta, su propia base económica independiente y se convirtieron en el "partido" político más fuerte del país, gobernado por un "comité central" de pocos oficiales de alta graduación.⁴ A partir de 1970 este "partido" seleccionó a los presidentes de Guatemala —siempre generales—, recurriendo al fraude electoral flagrante en 1974, 1978 y 1982. En consecuencia, aun los líderes civiles de la burguesía fueron reducidos a un papel secundario, de modo que las elecciones presidenciales —ya carentes de sentido para una gran mayoría de los guatemaltecos— se volvieron cada vez menos significativas también para los partidos civiles de derecha.⁵

cuando se convirtió en Presidente de Guatemala tras el asesinato de Castillo Armas.

⁴ Los oficiales de alto rango pueden considerarse parte de la burguesía. En cambio, los oficiales jóvenes pertenecen a la clase media, pero su lealtad principal sigue centrada en el ejército.

⁵ La Ley Electoral y de Partidos Políticos de 1965 estipula que los par-

A pesar de algunas querellas menores por el reparto del botín, la alianza formada entre las fuerzas armadas y la burguesía continuó funcionando en forma muy satisfactoria hasta la última parte de la administración de Lucas. Ambos socios obtenían beneficios inmensos en el proceso, aprovechando la tasa de crecimiento sostenida de la economía⁶ y las virtudes de un capitalismo de *laissez-faire* que alentaba la intervención estatal sólo para promover por la fuerza los intereses de una minoría selecta a expensas del pueblo.

Pero este crecimiento económico no era acompañado siquiera por reformas sociales moderadas y aunque prosperaba la economía empeoraban las condiciones de los estratos más bajos a través del tiempo. La expansión de los cultivos de exportación, la erosión del suelo y el incremento demográfico acentuaron la presión ejercida sobre los pequeños terratenientes, lo que perturbaba aún más el mundo tradicional de los indígenas del altiplano, mientras que la industria y la agricultura comercial nacientes,

tidos políticos deberán ser autorizados por un Consejo Electoral, lo que permite el empleo de muchas técnicas procesales para negar o demorar el reconocimiento legal. En consecuencia, ha habido algunos partidos que no cuentan con el reconocimiento oficial pero que tienen un arrastre popular más grande que otros partidos que reciben la autorización del Consejo (como ocurrió con el izquierdista Frente Unido de la Revolución [FUR] hasta su reconocimiento en 1979). Hasta 1978 sólo había cuatro partidos políticos reconocidos; el Partido Revolucionario (PR), el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), el Partido Institucional Democrático (PID) y la Democracia Cristiana Guatemalteca (DC). Más tarde, el gobierno de Lucas autorizó otros cuatro partidos: la Central Auténtica Nacionalista (CAN), el Partido Nacional Renovador (PNR), el Frente de Unidad Nacional (FUN) y el FUR. Esta democratización aparente era sólo un adorno, ya que en realidad el sistema de partidos estaba más restringido que nunca (véase más adelante). Todavía no se ha concedido el reconocimiento a un noveno partido, el Partido Social Democrático (PSD). Sólo tres de los nueve partidos (FUR, PSD y DC) pertenecen en términos generales a un centro político que engloba la izquierda moderada y la derecha moderada. En los años setenta los partidos servían para expresar la voluntad política de las fuerzas armadas. En las elecciones de 1974, 1978 y 1982 los partidos políticos representaban diversas facciones dentro del ejército, lo que explica que más de un candidato presidencial haya sido militar en las elecciones de 1974 y 1978. Mientras que las fuerzas armadas han logrado que los partidos luchen entre sí, éstos no han logrado que luchen entre sí las facciones de los militares. Un partido político que se negara a desempeñar su papel asignado se veía sujeto a diversas formas de presión tales como el soborno, la amenaza encubierta, la eliminación física de sus líderes y otros miembros, etcétera.

⁶ La tasa total de crecimiento económico se aceleró marcadamente a partir de los años cincuenta, cuando no llegaba en promedio a 4 % anual. La participación de Guatemala en el Mercado Común Centroamericano a partir de 1960 ayudó a elevar la tasa de crecimiento anual hasta un promedio de 5.5 % en ese decenio. Desde mediados de los años sesenta el crecimiento económico de Guatemala superaba en general el promedio de la América Latina (por ejemplo, en el período de 1965-1973 se observó en la América Latina un crecimiento medio del PIB de 4.7 %, mientras que la economía guatemalteca crecía 6.1 %). Véase más adelante la declinación en los últimos años.

ambas intensivas en capital, no podían absorber el número creciente de desempleados y subempleados.⁷

En tales condiciones sólo la violencia podía mantener la paz social. Las oleadas de violencia extrema (observadas en 1966-1968, 1970-1973 y desde 1978) se alternaron con periodos de represión selectiva (como ocurrió en 1974-1977), ya que el factor decisivo que afectaba el movimiento del péndulo era el grado de la presión experimentada desde abajo por la burguesía y los militares.⁸ Pero la represión no se limitaba a los grupos izquierdistas y los campesinos "subversivos". La furia del régimen caía sobre el centro político siempre que éste amenazaba con salir de la anemia ineficaz, y a la creciente clase media se le permitía una participación moderada en los beneficios económicos pero ningún papel político independiente. Esta realidad se puso claramente de manifiesto durante la administración del presidente Julio César Méndez Montenegro (1966-1970), un moderado respetado que ganó las elecciones como candidato del centrista Partido Revolucionario (PR). Se permitió que Méndez Montenegro asumiera la presidencia sólo después de obtener su garantía escrita de que las fuerzas armadas gobernarían en realidad el país durante su presidencia,⁹ un compromiso respetado escrupulosamen-

⁷ La ausencia de reformas sociales limitó la potencialidad de crecimiento de la economía. La productividad crónicamente baja de los minifundios restringió el crecimiento de la producción agrícola al sector exportador y creó la necesidad de caras importaciones de alimentos básicos. El nivel educativo extremadamente bajo (aun para los patrones latinoamericanos) afectó la productividad de la fuerza de trabajo y generó una grave escasez de mano de obra calificada y semicalificada, particularmente evidente en las manufacturas. Además, el nivel de subsistencia de la masa de la población ha limitado la demanda interna y ha aumentado peligrosamente la dependencia de la industria con respecto a las exportaciones. Como señala un estudio reciente del Banco Mundial, "dado que una gran parte de la población vive fuera o al margen de la economía monetizada, y dado que la inflación reciente ha reducido el poder de compra de los asalariados, la inadecuada demanda interna de bienes de consumo ha restringido marcadamente la expansión de la producción interna. Si se hubiera aumentado el poder de compra efectivo de la masa de la población, sobre todo en las áreas rurales, podría haberse acelerado considerablemente el crecimiento económico" (*Guatemala, Economic and Social Position and Prospects*, 1978).

⁸ El mejor análisis de este proceso se encuentra en la obra de Gabriel Aguilera Peralta, Jorge Romero Imery y otros, *Dialéctica del terror en Guatemala*, San José, EDUCA, 1981. Se han escrito numerosos artículos sobre este tema, entre ellos los siguientes: Aguilera Peralta, "El proceso del terror en Guatemala", *Estudios Sociales*, agosto de 1971, y "Terror and Violence as Weapons of Counterinsurgency in Guatemala", *Latin American Perspectives*, 25 y 26 (número doble), vol. VII, núms. 2 y 3, primavera-verano de 1980, pp. 91-113; Kenneth Johnson, "On the Guatemalan Political Violence", *Politics and Society*, otoño de 1973, pp. 55-87, y John Booth, "A Guatemalan Nightmare: Levels of Political Violence, 1966-1972", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, mayo de 1980, pp. 195-223. Son particularmente valiosos los informes de Amnistía Internacional y el libro clásico titulado *La violencia en Guatemala*, México, Fondo de Cultura Popular, 1969, del Comité de Defensa de los Derechos Humanos.

⁹ El texto del pacto secreto del 4 de mayo de 1966 se publicó más tarde

te por el Presidente. Durante cuatro largos años Méndez Montenegro aportó una apariencia muy conveniente de legitimidad internacional, mientras que las reformas sociales prometidas por el PR seguían siendo letra muerta, y en una campaña de terror indiscriminado patrocinada por los Estados Unidos las fuerzas armadas aplastaron a miles de campesinos y a un puñado de guerrilleros. Los militares también cumplieron su compromiso. Para sorpresa de muchos, y con el aplauso de otros, se permitió que el ágil Méndez Montenegro permaneciera en el palacio presidencial hasta el final de su periodo constitucional, mientras que el PR, desacreditado y desmoralizado, abandonaba todas las pretensiones de reformismo, excepto las más endeables.¹⁰

3. El "periodo de modernización" de 1974-1977

La represión extrema característica del periodo de Méndez Montenegro continuó sin tregua durante la mayor parte de la presidencia del general Carlos Arana (1970-1974). Entre las víctimas del terror se encontraban los últimos núcleos guerrilleros y los líderes políticos moderados que se oponían a la lucha armada pero buscaban algunas reformas sociales, así como miles de infelices que sólo podrían haber sido considerados "subversivos" en un sistema presa de la paranoia.

Pero en los tres primeros años de la presidencia del general Kjell Laugerud (1974-1978) el gobierno guatemalteco implantó inesperadamente algunas reformas sociales moderadas; en particular proporcionó asistencia financiera a las cooperativas del altiplano y permitió que tales cooperativas recibieran ayuda de fuentes de desarrollo extranjeras. Además, a partir de los últimos meses del periodo de Arana la represión había adquirido un carácter más selectivo, y en repetidas ocasiones se abstuvo Laugerud de "arreglar" las huelgas por la fuerza.

La combinación de estos desarrollos —tan moderados en otro contexto pero tan extraños en la Guatemala posterior a 1954— concedía alguna esperanza a los elementos del centro político y de la izquierda moderada acerca de que se estuviera iniciando en el sistema gobernante una apertura que pudiera conducir finalmente, para las elecciones de 1982, a cierto grado de democratización sin necesidad de una lucha ardua y sangrienta.

Sin embargo, para 1978 era ya evidente que ésta había sido una

en el diario guatemalteco *La Hora*, el 26 y el 27 de noviembre de 1973, por Clemente Marroquín Rojas, quien también firmó el documento como vicepresidente electo de la República.

¹⁰ El PR fue claramente derrotado en las elecciones de 1970, sin necesidad del fraude. De allí en adelante los elementos moderados del partido se retiraron o fueron expulsados, mientras que otros se vendían a los militares, y lo que quedó del PR —el partido centrista más fuerte de los años sesenta— continuó su marcha vacilante durante el decenio (y hasta la fecha) como un aliado del régimen que apoya servilmente al Presidente en turno.

esperanza ingenua. El esfuerzo de "modernización" del gobierno había postulado que una cantidad limitada de reformas circunscritas, acompañadas de una disminución de la represión, le ganaría la buena voluntad de algunos sectores estratégicos de los estratos populares. Pero las reformas eran demasiado moderadas para lograr alguna aceptación importante. Por otra parte, la disminución de la represión, el éxito de las huelgas, las esperanzas despertadas por los tímidos pasos del gobierno —y la frustración resultante de su superficialidad— contribuyeron a radicalizar a grandes sectores de la población. En el campo, en lugar de un movimiento cooperativo dócil y controlado por el gobierno, se fortaleció rápidamente el Comité de Unidad Campesina (CUC), agresivo y políticamente consciente. En las ciudades los sindicatos seguían siendo pequeños, pero para principios de 1978 habían alcanzado su clímax en cuanto al número y a la agresividad de sus miembros desde 1954. Las actividades guerrilleras se habían reiniciado, así fuera a escala pequeña, en varias áreas del campo.

Así pues, visto en términos racionales, la clase gobernante guatemalteca afrontaba opciones sombrías en verdad. Para hacer un esfuerzo de cooptación más realista podría emprender algunas reformas sociales más importantes y dolorosas, o desatar una ola de terror. Dada la naturaleza del régimen la última opción era la única elección lógica. En los últimos meses de la administración de Laugerud se inició otro periodo de represión feroz, lo que constituía una nueva demostración de que los ciclos alternos de violencia extrema y "moderada" estaban escasamente influidos por las actitudes personales de los hombres en el poder.¹¹

4. *El gobierno de Lucas*

El frustrado esfuerzo modernizador de Laugerud se vio sustituido por la violencia que pronto alcanzó niveles sin precedentes aun en Guatemala. El incipiente centro político —que una vez más había empezado a desarrollarse bajo el gobierno de Laugerud— fue perseguido otra vez con crueldad. A principios de 1979 el asesinato de Alberto Fuentes Mohr y Manuel Colom Argueta, los dos líderes carismáticos del Partido Social Democrático y el Frente Unido de la Revolución, respectivamente, fue sólo el inicio

¹¹ Resulta interesante señalar que varios observadores, engañados por símbolos formales que nada significan en el contexto guatemalteco, caracterizaron al principio al gobierno de Lucas como de centro-derecha. Fueron despistados por el hecho de que Lucas contara también con el apoyo del antiguo Partido Revolucionario (PR) centrista, y por selección de Francisco Villagrán Kramer —un hombre respetado por su pasado reformista— como su compañero de fórmula. En realidad, hasta su renuncia en septiembre de 1980 Villagrán Kramer desempeñó insensiblemente su papel como encubridor conveniente, aunque cada vez menos eficaz, de las atrocidades del régimen, como lo había hecho Méndez Montenegro doce años antes.

ominoso; pronto habrían de sentir esos partidos la ira del régimen. Pero fue particularmente notable el destino de la Democracia Cristiana (DC), el más tímido de los partidos centristas del país. La DC era el único partido —fuera de la extrema derecha— que había participado en las elecciones de abril de 1980, otorgando así cierta credibilidad a un ejercicio sin sentido en el que sólo se molestó en votar 12.5 % del electorado. Le fue relativamente bien en las urnas. En los dos años siguientes varios alcaldes de la DC fueron asesinados, mientras que los escuadrones de la muerte del régimen diezmaron las filas del partido en una lección objetiva muy eficaz para quienes mantenían la ilusión del cambio pacífico.¹²

Dentro de la lógica del Estado guatemalteco este ataque sistemático del centro resultaba muy racional, porque el régimen se había opuesto rígidamente a toda opción moderada. Desde todos los demás ángulos la política era autodestructiva y poco práctica, ya que acentuaba el aislamiento del régimen dentro y fuera del país en un momento en que la amenaza proveniente de los estratos inferiores estaba alcanzando niveles nunca vistos.

Esta amenaza estaba representada por la fuerza creciente de los guerrilleros, quienes difieren en gran medida de sus predecesores de los años sesenta en cuanto al número, la capacidad y el apoyo popular.

Los grupos guerrilleros de los años sesenta —jóvenes “ladinos” de la clase media que se habían negado a colaborar con el régimen— habían caído víctimas de las ilusiones de la teoría del “foco”.¹³ Estos jóvenes ofrendaron su vida por la liberación de un campesinado oprimido, pero apenas se esforzaron por ganar el apoyo de los campesinos. Deploraban profundamente la injusticia inmensa a la que se había sometido a los indígenas durante siglos, pero carecían de conocimientos para penetrar en su mundo secreto. Formaban una vanguardia que tenía escaso o ningún

¹² Y sin embargo, la DC optó de nuevo por “participar en el juego”, aceptando tomar parte en las elecciones de marzo de 1972. En realidad los líderes del partido habían pasado a ocupar una posición en la derecha moderada desde fines de los años setenta. Opuestos a una victoria guerrillera con mayor vehemencia aún que a la continuación del *statu quo*, estos líderes pensaban que no tenían más opción que continuar esperando la reforma del régimen. (En cambio, el FUR y el PSD se negaron a unirse a la farsa electoral.)

¹³ Véanse algunos estudios incisivos de la lucha guerrillera de los años sesenta en Guatemala en Regis Debray, *Les Epreuves du Feu (La Critique des Armes 2)*, París, Seuil, 1974, pp. 281-380; Richard Gott, *Guerrilla Movements in Latin America*, Garden City, N. Y., Doubleday, 1971, pp. 39-118; Adolfo Gilly, “The Guerrilla Movement in Guatemala”, *Monthly Review*, mayo y junio de 1965; Robert Lamberg, *Die Guerrilla in Lateinamerika*, Munich, Deutscher Taschentuch Verlag, 1973, pp. 65-92; Eduardo Galeano, *Guatemala, clave de Latinoamérica*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1967; y en cuanto al testimonio de un participante que es ahora un importante líder guerrillero, véase Ricardo Ramírez, *Lettres du Front Guatémaltèque*, París, Maspéro, 1970.

contacto con quienes trataban de liberar. Lucharon solos pero no murieron solos: el terror ciego del gobierno también dejó incontables víctimas entre la indefensa población civil.

En cambio, los grupos guerrilleros surgidos a mediados y fines de los años setenta, tras algunos años de engañosa tranquilidad, han aprendido de los errores del pasado. Rechazando un enfoque puramente militar empezaron a concentrarse sistemáticamente en el desarrollo de una base campesina. En efecto, el Ejército Guerrillero de los Pobres —el primero de los nuevos grupos guerrilleros— inició su acción militar sólo después de tres años de trabajo secreto entre los indígenas del altiplano.¹⁴

Un régimen confiado respondió con el terror al surgimiento de la lucha guerrillera: el terror siempre había sido eficaz. Pero por primera vez resultó contraproducente, y este es el rasgo más significativo del periodo de Lucas, más bien que los niveles de terror y corrupción. Aunque el trabajo paciente de los guerrilleros entre los campesinos fue un factor decisivo, otros elementos también contribuyeron a moldear la respuesta popular. El deterioro de los niveles de vida del pueblo, ya abismales, que caracterizó el periodo de Lucas añadió presiones intolerables;¹⁵ la "indulgencia excesiva" de la administración de Laugerud había propiciado sin quererlo el surgimiento de organismos populares combativos en las ciudades y en el campo; el ejército no pudo aplastar a los guerrilleros, y éstos resultaron cada vez más capaces de ofrecer cierto grado de protección a los campesinos colaboradores y de castigar a los informantes del gobierno en el campo. La actitud del clero tuvo una importancia particular. Aunque muchos clérigos continuaron como pilares del régimen, siguiendo al cardenal Casariego, fueron más numerosos los que se volvieron cada vez más críticos, y algunos de ellos incluso se unieron a las fuerzas revolucionarias.

Fue un proceso cuyas semillas se habían sembrado mucho antes de 1978 y se desarrollaron durante el periodo de Lucas, en gran medida ocultos por los acontecimientos más dramáticos que estaban ocurriendo en Nicaragua en 1978-1979 e inmediatamente después en El Salvador. Sin embargo, para los observadores externos perspicaces (aunque todavía no para el régimen guatemalteco) este proceso empezó a adquirir características ominosas para fines de 1980, cuando era ya evidente que los indígenas se levantaban en número creciente para apoyar o unirse

¹⁴ Véase un relato fascinante de uno de los primeros miembros del EGP de Guatemala en Mario Payeras, *Los días de la selva*, México, Edoicines Bloque de Apoyo a la Revolución Centroamericana, 1980.

¹⁵ Aunque la crisis se debe en parte a factores puramente económicos —como la inflación importada que redujo aún más los salarios reales, el deterioro de los términos de intercambio y en 1981-1982 las altas tasas de interés del mercado mundial que afectaron negativamente los movimientos de capital—, las razones principales son de carácter político y se relacionan con la inestabilidad prevaleciente en el país y en todo Centroamérica (véase más adelante).

a los guerrilleros y a los organismos de masas de izquierda (como el CUC). Por primera vez en la historia de Guatemala la división de castas empezó a dejar su lugar a la percepción de un interés de clase común; si persistiera esta evolución asestaría un golpe devastador a una clase gobernante que tradicionalmente se ha beneficiado de las contradicciones entre el prejuicio de casta y el interés de clase.

La agonía del régimen en realidad se había iniciado. El desafío creciente de los estratos inferiores se atacó con un terror creciente pero ineficaz. La lucrativa industria turística y la inversión interna fueron cada vez más afectadas por la guerra, al igual que la inversión privada extranjera y los créditos otorgados por los bancos extranjeros y los organismos internacionales.¹⁶ La situación de Guatemala como un paria internacional —resultado de una política de terror abierto— afectaba la asistencia potencial de los gobiernos amigos (sobre todo de los Estados Unidos) y reforzaba la renuencia de organismos tales como el Banco Mundial a conceder préstamos. La creciente incapacidad del gobierno para afrontar la crisis política, económica y militar también agravaba la salida de capital provocada por el efecto de la caída de Somoza y por el empeoramiento de la situación salvadoreña. A su vez, la salida neta de capital era una de las causas principales del deterioro concomitante de la balanza de pagos de Guatemala. El elevado nivel de las reservas internacionales que Guatemala había mantenido tradicionalmente se desvaneció con una rapidez sorprendente, de modo que para fines de 1981 habían bajado a 171.8 millones de dólares (menos que el equivalente de dos meses de importaciones de mercancías), mientras que a fines de 1978 habían alcanzado el nivel máximo de 763.2 millones de dólares. Al mismo tiempo cada vez le resultaban más caros los préstamos a Guatemala.

En tales condiciones una administración eficiente de las finanzas públicas habría sido especialmente necesaria, pero la corrupción y la incompetencia del gobierno de Lucas, aunque no desusadas en el periodo posterior a 1954, resultaban particularmente visibles en medio de una crisis sin precedentes.

Como era de esperarse, el terror acabó también con la vida de muchos miembros de la clase media, mientras que las severas tensiones económicas lesionaban los bolsillos de muchos más. Pero esta vez el régimen ya no parecía todopoderoso. Las manifestaciones crecientes de su debilidad e incompetencia, su negativa intransigente a conceder un espacio a los partidos centristas, la posición de Guatemala como un paria internacional y la cre-

¹⁶ La inversión privada, que había crecido vigorosamente hasta 1978, disminuyó 12 % en 1979 y 21 % en 1980 (Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva: *Estudio sobre la situación económica y financiera de los países centroamericanos en 1980 y sus perspectivas para 1981*, Memorando CPM/167/81, pp. 67-108). Se estima que en 1981 permaneció la inversión privada en el mismo nivel del año anterior.

ciente oposición del clero generaban una sensación de profunda frustración. Si hubieran podido realizar un esfuerzo más sostenido los grupos de la izquierda revolucionaria podrían haber explotado mejor el sentimiento de desesperanza prevaleciente entre muchos miembros de la clase media.

Esta era la nueva realidad de Guatemala a principios del decenio en curso: por primera vez desde 1954 se habían unido diversas fuerzas contra el régimen y se estaban reforzando recíprocamente, mientras que el gobierno de Lucas, cada vez más acosado, parecía atascado en una obstinación ciega.

II. LA RESPUESTA DE LOS ESTADOS UNIDOS A LOS ACONTECIMIENTOS DURANTE LA PRESIDENCIA DE LUCAS

1. *El gobierno de Carter en busca de un centro*

En términos generales la política de Carter hacia Centroamérica tuvo dos fases principales, separadas por el periodo que va del verano de 1978 al verano de 1979, cuando Somoza fue derrocado. En la primera fase el gobierno de los Estados Unidos percibió una ligera amenaza de la izquierda en Centroamérica. Por lo tanto, le pareció que podía proponer una política de "derechos humanos" sin poner en peligro los intereses norteamericanos.

Tras el efecto de la victoria sandinista el gobierno de los Estados Unidos vio amenazada la estabilidad pronorteamericana del área por repentinos vientos revolucionarios. Ante esta pesadilla inesperada reaccionó con un esfuerzo por atraerse a los sandinistas de Nicaragua. En forma un tanto contradictoria trató de fortalecer a los militares de Honduras al mismo tiempo que alentaba una apertura del sistema político. En El Salvador trató de realizar un experimento con una "tercera fuerza", con creciente desatención a la realidad.¹⁷

En Guatemala, tras la caída de Somoza, el gobierno de los Estados Unidos continuó alentando la "democratización", sosteniendo que una solución centrista, por difícil que resultara a corto plazo, sería a la larga el camino más efectivo para evitar una explosión popular y una victoria de la izquierda radical. Mientras tanto, toda disminución de la represión y la implantación de reformas, por moderadas que fueran, se consideraban medidas positivas para ayudar a aliviar las tensiones.

La política de Carter hacia Guatemala fracasó miserablemente.

¹⁷ Véase una evaluación más detallada en Glaijeses, "The Search for the Center in Central America", *Working Papers*, noviembre-diciembre de 1981, pp. 30-37, y "The United States and Turmoil in Central America", *The 1980s: Decade of Confrontation?*, Washington, D. C., National Defense University Press, 1981, pp. 129-142.

La clase gobernante guatemalteca —jamás destacada por su refinamiento político— se convenció cada vez más de que el Departamento de Estado estaba dominado por los marxistas (incluidos algunos hombres como William Bowdler y James Cheek, quienes en su opinión habían perseguido arteramente al anti-comunista embajador Frank Ortíz hasta lograr su dimisión). La continua presión y la censura pública de Washington sólo generaron un rompimiento en la comunicación entre los dos gobiernos, mientras que la represión dentro de Guatemala alcanzaba a los grupos centristas que disfrutaban el apoyo de Washington.

En 1980 se inició un debate intenso dentro del gobierno de los Estados Unidos. El Departamento de Defensa, el Consejo Nacional de Seguridad y los elementos “de línea dura” del Departamento de Estado sostenían que había fracasado la política del “garrote” aplicada al gobierno de Lucas. En consecuencia, aconsejaban un mejoramiento de las relaciones y la reanudación de la ayuda militar. Al ofrecer la “golosina” —y reanudar así el diálogo—, el gobierno de Carter podría recuperar la confianza del régimen guatemalteco y finalmente persuadirlo de que adoptara algunas reformas. Aunque esta modificación de la política fue rechazada, es importante entender el razonamiento de los “liberales” del Departamento de Estado que se opusieron a ella. También ellos preferían claramente un gobierno de Lucas (por pecaminoso que fuera) a una victoria de tipo sandinista en Guatemala. En consecuencia habrían aconsejado la asistencia militar para el régimen si hubiesen creído que tal cosa era necesaria para su supervivencia. Pero en su opinión no se encontraba Lucas todavía gravemente amenazado, de modo que los Estados Unidos podían esperar (mientras que proporcionaban asistencia militar la Argentina, Israel y otros países). En esta forma el gobierno de Carter evitaría “mancharse las manos” y conservaría la fachada de su política de “derechos humanos” mientras fuera posible.¹⁸ En el entretanto el esfuerzo frustrado por moderar al gobierno guatemalteco continuaba en una atmósfera de tensión creciente.

2. El gobierno de Reagan y Guatemala

a) *Centroamérica dentro de la lógica imperial de la “nueva ortodoxia” de Reagan.* El gobierno de Reagan llegó al poder prometiendo retornar a los Estados Unidos a su grandeza anterior y corregir la política de “disparates” de Carter basada en concesiones humillantes a los comunistas y a los estados radicales, y en la traición a aliados leales como Anastasio Somoza y el Cha de Irán.

Para los arquitectos de la “nueva ortodoxia” de Reagan la declinación norteamericana tenía raíces subjetivas más bien que

¹⁸ Entrevistas personales.

objetivas. Como lo planteó con perspicacia Norman Podhoretz: "¿Carecemos de poder? Por supuesto que no si medimos el poder en términos brutos de capacidad económica, tecnológica y militar... La cuestión reside en última instancia en un acto de voluntad."¹⁹ Mientras que una base económica sólida y un fortalecimiento militar eran condiciones indispensables para la reafirmación de una América imperial, la voluntad de actuar de inmediato como una gran potencia en el exterior tenía una importancia fundamental.

La geografía y la historia hacían inevitable que Centroamérica ocupara un lugar decisivo en una visión que subrayaba la necesidad de reafirmar la voluntad de los Estados Unidos, ¿pues cómo podría respetar el mundo a los Estados Unidos si éstos no eran capaces de mantener la *pax americana* en su propio traspatio? Pero Centroamérica no era sólo un área en dificultades que requería la atención de la administración Reagan: también aportaba una oportunidad para demostrar la nueva resolución de los Estados Unidos. Para proyectar la imagen de un país eficaz, resurgente, sería muy ventajosa una victoria inmediata de su política exterior. Ni Afganistán ni el Golfo Pérsico eran lugares apropiados para un éxito rápido y fácil; en cambio, la proximidad geográfica de Centroamérica, el tamaño pequeño de las naciones amenazadas por la "agresión comunista" y la facilidad con que los Estados Unidos habían impuesto tradicionalmente su voluntad en la región parecían circunstancias muy prometedoras en este sentido. El deseo intenso de los amigos de Reagan de lograr que Castro pagara por sus acciones anteriores constituía un incentivo adicional para la reafirmación de la voluntad norteamericana en el área. En consecuencia, Centroamérica pasó a ocupar el primer plano de la política exterior de Reagan.

b) *Reagan y Guatemala: la preparación del escenario.* Dentro de esta lógica imperial se seleccionó a El Salvador como "conejiillo de indias" para demostrar la resucitada voluntad de los Estados Unidos. En efecto, la política norteamericana hacia Nicaragua a partir de enero de 1981 ha dependido en gran medida de los acontecimientos ocurridos en El Salvador. Como había ocurrido bajo el gobierno de Carter, la nueva administración de Reagan consideraba a Guatemala como un problema menos urgente, porque el desafío guerrillero no aparecía todavía como una amenaza inminente aunque estuviera aumentando.²⁰

Dentro de la administración la mayoría de los funcionarios de alto rango (en particular los nuevos funcionarios designados por Reagan) veían al gobierno de Lucas como un régimen "moderadamente represivo" cuyos excesos deberían entenderse (y con-

¹⁹ "Making the World Safe for Communism", *Commentary*, abril de 1976, p. 41.

²⁰ Véase una evaluación más detallada de la política de Reagan en Centroamérica en Gleijeses, *Tilting at Windmills: Reagan in Central America*, Washington, D. C., The Johns Hopkins Foreign Policy Institute, abril de 1982.

donarse) dentro del contexto violento de la historia de ese país y la "agresión de los terroristas comunistas apoyados por Cuba y la Unión Soviética". Los Estados Unidos deberían proporcionar asistencia a un aliado asediado y leal, en lugar de incurrir en una crítica destemplada e ingenua de una realidad social profundamente arraigada. Las reformas eran convenientes, pero sólo al ritmo y dentro del campo aceptados por la clase gobernante guatemalteca.

Otro grupo —que incluía quizás a la mayoría de los funcionarios de carrera que se ocupaban de la región, sobre todo en los estratos inferiores y medios— reconocía que Guatemala necesitaba desesperadamente algunas reformas sociales. Para él el régimen guatemalteco era represivo a un grado que no podía justificarse por la historia del país ni por la agresión de la izquierda y que finalmente resultaría contraproducente.²¹ Sin embargo, sostenía (repitiendo la posición "dura" de la administración anterior) que la intolerancia de Carter no había logrado persuadir al gobierno de Lucas para que moderara sus políticas. Si se reanudaba el "diálogo" era probable que Washington lograra convencer finalmente a la clase gobernante de Guatemala de que le convenía aceptar algunas reformas. En todo caso, concluían, los Estados Unidos no tenían opción.

Así pues, ambos enfoques subrayaban la necesidad de dar asistencia militar y mantener una relación estrecha con el gobierno guatemalteco. Los "duros" no veían ninguna necesidad de reformas, a pesar de ciertos pronunciamientos retóricos, y quienes tenían una inclinación más pragmática reconocían su importancia, pero hacían hincapié en que no debería presionarse sino convencerse al gobierno guatemalteco, el que en todo caso tendría que ser apoyado. Su posición se basa en la esperanza de que la clase gobernante guatemalteca revelara finalmente su instinto de conservación. Ambos enfoques convenían también en la necesidad de que el gobierno hiciera más aceptable para el Congreso la necesidad de apoyar al régimen guatemalteco, iluminando la imagen sórdida de la administración de Lucas.

c) *Reagan y Lucas: catorce meses de frustración.* Los esfuerzos norteamericanos por mejorar la imagen del régimen guatemalteco fracasaron miserablemente. No hay duda de que el gobierno norteamericano tuvo mala fortuna: apenas se había iniciado su campaña cuando Amnistía Internacional difundió el informe más acusador que jamás haya publicado sobre Guatemala. Al documentar concluyentemente, por primera vez, que "las torturas y los asesinatos forman parte de un programa deliberado y ya antiguo del gobierno guatemalteco", Amnistía asestaba un golpe inoportuno al argumento que empezaba a esgrimir Washington en el sentido de que el terror de la derecha era in-

²¹ Entrevistas personales.

dependiente de la responsabilidad gubernamental.²² Además, la intención manifestada por Reagan de dar marcha atrás a la política seguida por su predecesor en Guatemala ayudaba a llamar la atención sobre este país, una atención ya concentrada por la intensificación continua de la guerra de guerrillas.

Pero el obstáculo más importante para el acercamiento del gobierno de los Estados Unidos a Guatemala estaba representado por el propio gobierno de ese país. Los amigos de Reagan habían llegado al poder decididos a ayudar a Lucas; no estaban atados por consideraciones morales y, al revés de lo que ocurría a Carter, ni siquiera entendían la urgencia de importantes reformas sociales en Guatemala. Se apresuraron a manifestar su buena voluntad a través de su retórica, y también mediante gestos concretos que habrían de servir como un preludio de pasos más importantes, tales como la venta de camiones y yips militares realizada en junio de 1981 por valor de 3.2 millones de dólares, en violación del espíritu, si no es que la letra, de las leyes norteamericanas.²³ Sólo pedían, a cambio, que Lucas los ayudara a ayudarlo haciendo algunas concesiones menores que aplacaran al Congreso. Pero Lucas consideraba excesiva toda concesión, de modo que el apoyo del gobierno de Washington debería ser incondicional.

No sólo continuaba aumentando el alcance de las atrocidades sino que en agosto de 1981 dio una nueva prueba el gobierno guatemalteco de su insensibilidad hacia las necesidades de Washington al anunciar que el ministro de la Defensa, general Aníbal Guevara, sería el candidato oficial para las siguientes elecciones presidenciales de marzo de 1982. La selección de Guevara era un golpe cruel para la administración Reagan, la que había rogado que se permitiera a un civil, cuyas manos estuvieran menos ensangrentadas, suceder a Lucas en el palacio presidencial. En términos prácticos un presidente civil "moderado" casi no afectaría el curso de los acontecimientos en Guatemala sino que sería un prisionero de los militares, como lo fue Julio César Méndez Montenegro. Sin embargo, un civil habría convenido a los esfuerzos que realizaba el Departamento de Estado por construir una imagen favorable, ya que le parecían muy importantes las elecciones de marzo de 1982 para el "proceso de democratización" que se encontraba en marcha en Guatemala. En efecto, antes de la selección de Guevara algunos funcionarios norteamericanos muy presionados argüían en privado que si bien era posible que Lucas no tuviera remedio, su sucesor sería un hombre diferente, gracias a la nueva política de "diálogo" establecida por la administración

²² *Guatemala: A Government Program of Political Murder*, febrero de 1981, p. 3. (Una fuente importante del informe lo fue Villagrán Kramer, ex vicepresidente de Lucas.)

²³ La administración hizo a un lado la ley que prohíbe las ventas a gobiernos tales como el de Guatemala eliminando estos renglones de la lista de prohibiciones.

Reagan.²⁴ Esta era una esperanza ingenua que el gobierno de Lucas se apresuró a destruir. En efecto, la insistencia de Lucas en la selección de Guevara resultaba particularmente frustrante para Washington porque sus tres competidores eran hombres de sólida estampa conservadora.

Así se desarrolló entre Washington y Guatemala una relación muy infortunada, basada en la incomprensión y el desencanto mutuos. El régimen guatemalteco se volvió cada vez más escéptico acerca de la decisión de la administración Reagan, y veía síntomas de un carterismo reptante sin Carter,²⁵ mientras que en Washington crecía el desencanto aun entre la mayoría de los partidarios de la línea dura. Algunos altos funcionarios tales como Vernon Walters, quienes habían argumentado al principio —y quizás aun habían creído— que el gobierno guatemalteco era sólo moderadamente represivo, se vieron pronto obligados a reconocer que la represión no era sólo indiscriminada sino también contraproducente, y que la corrupción desafortunada y la intransigencia ciega sólo apuntalaban a las fuerzas de la revolución.

Pero no era sólo la repulsión moral lo que impedía que la administración Reagan fuera en auxilio de sus protegidos guatemaltecos. La mano de Washington se veía detenida más bien por consideraciones prácticas. Para mediados de 1981 la administración había entendido por fin que los guerrilleros salvadoreños representaban en efecto un enemigo formidable, y este sentimiento habría de acentuarse en los meses siguientes. El Salvador ya no era el fácil "conejiillo de indias" a merced del gobierno de los Estados Unidos. Por el contrario, cada vez parecía más claro que el "dominó" estaba a punto de derrumbarse. Al mismo tiempo, en los Estados Unidos tanto el Congreso como la opinión pública se estaban volviendo más escépticos acerca de la política salvadoreña del gobierno, y la propia popularidad de Reagan empeñaba a experimentar los efectos de la recesión económica que se agravaba dentro del país.

Sin embargo, la mala reputación de la Junta Salvadoreña aparecía inmaculada y aun virtuosa por comparación con la actuación desastrosa de Lucas, lo que provocaba profunda repulsión entre una mayoría aplastante del Congreso de los Estados Unidos. Así se lamentaba un cabildero desalentado: "Nadie quiere malquistarse con el Congreso pidiendo armas para Guatemala; ni siquiera los diputados conservadores quieren verse implicados."²⁶ Si hubiera pedido ayuda para Guatemala la administración

²⁴ Entrevistas personales. El candidato favorito de la administración era Gustavo Anzueto Vielman, miembro de la Central Auténtica Nacionalista del general Arana.

²⁵ Uno de los pocos funcionarios norteamericanos cuya buena voluntad estaba fuera de duda era Roger Fontaine, experto latinoamericano del Consejo de Seguridad Nacional y figura destacada en el equipo de transición de Reagan para Latinoamérica. Sin embargo, las buenas intenciones de Fontaine parecían frustradas por una obvia falta de influencia.

²⁶ Entrevista personal.

habría encontrado una derrota segura y habría corrido el riesgo de un retroceso que podría afectar el apoyo a su política salvadoreña. Por lo tanto, a partir del verano de 1981 se abstuvo prudentemente de toda búsqueda de asistencia para Guatemala, en clara contradicción con sus intenciones originales. Esta precaución necesaria se vio acompañada al principio por el sentimiento confortante de que el gobierno de Lucas, aunque cada día más débil no corría todavía un peligro inmediato.²⁷

Sin embargo, a fines de 1981 empezó a extenderse una sensación de urgencia dentro de la administración Reagan, tras un año de creciente fuerza militar de la guerrilla y de apoyo popular a los guerrilleros, mientras que la economía se deterioraba gravemente.²⁸ Algunos funcionarios norteamericanos empezaron incluso a preguntarse si Guatemala sustituiría a El Salvador como el siguiente "dominó" de Centroamérica. La alarma de la administración encontró una expresión concreta en la decisión que tomó a principios de febrero de 1982 en el sentido de sondear al Congreso pidiendo 251 mil dólares de asistencia militar para Guatemala, lo que terminaría con un periodo de prohibición de cuatro años. (Para suavizar la resistencia del Congreso aseguraba la administración que no trataría de utilizar los fondos solicitados si no mejoraba en Guatemala la condición de los derechos humanos.)²⁹

²⁷ Muchos funcionarios del Departamento de Estado hablaron entonces de una política de "observar y esperar"; otros reconocieron con franqueza: "no tenemos ninguna política" (entrevistas personales).

²⁸ Haig afirmó que Guatemala era "claramente el siguiente objetivo de la insurgencia comunista en Centroamérica" y añadió que "pronto se repetirá la experiencia de El Salvador" (Michael Gettler, "Reagan to Ask More Foreign Military Aid", *Washington Post*, 28 de febrero de 1982).

²⁹ Los 251 mil dólares, incluidos en la Ley de Asistencia de Seguridad del Año Fiscal 1983, financiarían el adiestramiento militar de guatemaltecos por parte de los Estados Unidos. Comentando la medida de la Administración *The New York Times* observó: "Sigilosamente, en una pequeña maniobra mañosa, revelada en la letra pequeña del programa de seguridad, la administración incluye ahora a Guatemala... entre los países que merecen la renovación de la ayuda. El simbolismo es importante, y los guatemaltecos lo saben. Unos cuantos dólares norteamericanos compran un montón de respetabilidad para un régimen cruel... Cualquiera que sea el argumento... no hay razón para sanear a Guatemala" ("Sanitizing Guatemala", 7 de marzo de 1982). Ya a fines de diciembre de 1981 observaba Jack Anderson síntomas de que "la administración planea enviar una cantidad moderada de ayuda militar a Lucas García, o sea refacciones para helicópteros por un valor aproximado de 2 millones de dólares... Algunos informantes del Congreso afirman que ciertos funcionarios del Departamento de Estado han visitado en secreto a legisladores importantes de la Cámara de Representantes y del Senado para explorar sus reacciones ante la ayuda militar que se propone... De acuerdo con tales informantes, los emisarios del Departamento de Estado han encontrado una respuesta negativa casi unánime en sus visitas al Congreso. Pero por lo menos algunos de los legisladores tuvieron la impresión de que sus objeciones no harían que la administración abandonara su propósito" ("Regime Blamed for Violence in Guatemala", *The Washington Post*, 22 de diciembre de 1981).

Así pues, la administración Reagan observaba con ansiedad creciente las elecciones presidenciales de marzo de 1982. Mientras formulaba declaraciones huecas en el sentido de que las elecciones representarían un paso positivo en el desarrollo de la democracia guatemalteca, la administración esperaba sin esperanza que Lucas en un arranque de racionalidad permitiera la libre competencia entre los cuatro candidatos contendientes en lugar de imponer a Guevara.

Pero el 7 de marzo de 1982 fue derrotado claramente el candidato oficial en las urnas, sólo para ser proclamado triunfador al anunciarse los resultados oficiales. Es muy probable que el fraude electoral no haya sido más flagrante que en 1974 o 1978, pero nunca antes los medios de comunicación internacionales habían observado con tanta intensidad las elecciones guatemaltecas. Por primera vez desde el derrocamiento de Árbenz el régimen guatemalteco parecía mortalmente amenazado, lo que llevó a muchos enemigos de los guerrilleros a afirmar que "estas elecciones son nuestra última oportunidad y todos lo saben",³⁰ una expresión gráfica ampliamente utilizada por los periodistas y otros observadores.

En 1974 y 1978 los candidatos de oposición derrotados se habían quejado tan amargamente del fraude oficial como en 1982, y sus quejas habían encontrado la misma respuesta dura, pero nunca habían sido tan evidentes como en las elecciones de marzo de 1982 las divisiones entre los diversos sectores de la clase gobernante. Tales divisiones se alimentaban no sólo de la ambición y la codicia personales sino también del temor de que la administración Lucas estuviera amenazando la supervivencia misma de la clase gobernante al imponer a Guevara. Al mismo tiempo el resultado de las elecciones agudizaba el descontento entre la clase media, lo que aumentaba el peligro de que en su desesperación ésta se inclinara en número creciente hacia la izquierda revolucionaria.

Parecía en efecto como si el régimen guatemalteco, en un frenesí de autodestrucción, quisiera acelerar su propia caída, sordo a las advertencias de quienes dentro y fuera del país sólo trataban de asegurar su supervivencia. La "elección" de Guevara resultaba tan costosa como una serie de resonantes victorias guerrilleras, lo que amenazaba con intensificar el aislamiento del régimen a un grado que hacía recordar ominosamente la condición de Somoza en los últimos meses de su gobierno.

Pero la administración Reagan, que había sufrido una serie de humillaciones en Guatemala y cuyos ruegos habían sido constantemente rechazados por Lucas, se apresuró a defender al régimen acosado. Rechazando abiertamente las pruebas en contrario, el Departamento de Estado afirmó que las elecciones habían sido

³⁰ Raymond Bonner, "Guatemalans Vote for New Leader", *The New York Times*, 8 de marzo de 1982.

legales y que presionaría en favor de la asistencia militar a Guatemala, mientras que el presidente Reagan envió a Guevara una "cálida nota de felicitación".³¹

El cinismo de la administración Reagan no era gratuito: Washington era prisionero de su propia lógica y de la intransigencia del gobierno guatemalteco. Si la victoria izquierdista resultaba inaceptable, había necesidad de ayudar al régimen guatemalteco cualesquiera que fueran sus abusos. En realidad los propios disparates de Lucas —incluida la manipulación de las elecciones de marzo— hacían más imperativa aún tal ayuda. En tales condiciones la administración Reagan tenía que olvidar su amor propio y buscar la aquiescencia del Congreso para ayudar a Guatemala, por difícil y costosa que pudiera resultar esta medida en términos políticos.

Así pues, la administración Reagan había dado un vuelco completo desde enero de 1981, pues no tenía sentido "sostener el punto" en El Salvador si había de perderse Guatemala.³² Pero mientras se disponía a embarcarse en una estrategia desesperada, algunos funcionarios norteamericanos pragmáticos reconocían en privado que, aun si el Congreso aceptara ayudar a un gobierno encabezado por Guevara la política de la administración Reagan no ofrecía solución alguna a largo plazo. Reconociendo que Guevara no representaba ningún avance sobre el régimen de Lucas, concluían estos funcionarios que, fuera de la intervención militar, la ayuda norteamericana no podría impedir una victoria guerrillera, cada vez más probable en el curso de los dos años siguientes. La intervención militar tampoco restablecería la estabilidad pronorteamericana a largo plazo, aunque fuera ésta posible en términos políticos. Una ocupación norteamericana no podría cambiar a la clase gobernante guatemalteca sino que intensificaría su intransigencia al indicar que siempre podría recurrir a los Estados Unidos para impedir una victoria revolucionaria. Tras la salida inevitable de las tropas norteamericanas, la marea guerrillera cobraría fuerza de nuevo, y en poco tiempo afrontarían otra vez los Estados Unidos la necesidad de intervenir. Sin embargo, concluían estos analistas que no era posible ninguna otra política porque Washington no podía aceptar una victoria guerrillera.³³

Pero la política de la administración Reagan —por miope y moralmente indefendible que fuese— adquiriría una lógica perversa.

³¹ Beth Nissen, "Guatemala: God has Changed Things", *Newsweek*, 5 de abril de 1982, pp. 49-50.

³² Como expresara un funcionario del Departamento de Estado: "No nos beneficiaríamos mucho, por ejemplo, si fructificara nuestra inversión en El Salvador sólo para descubrir que afrontamos una amenaza peor en un país más grande e importante tal como Guatemala" (John Goshko, "U. S. is Still Fumbling for Solution in Central American Situation", *The Washington Post*, 31 de enero de 1982).

³³ Entrevistas personales.

sa cuando se comparaba con la actitud de la mayoría de sus críticos del Congreso. Si una mayoría de los diputados se oponía a la concesión de ayuda a Guatemala, también se oponía con igual firmeza a lo que la administración presentaba correctamente como la única opción realista: una victoria de la izquierda revolucionaria. Esta contradicción fundamental e insoluble daba a la administración su única esperanza. Era posible que la oposición del Congreso a la ayuda a Guatemala se debilitara, en medio de expresiones piadosas de preocupación por los derechos humanos, ante el espectro creciente de una victoria guerrillera; las seguridades de que Guevara introduciría algunas reformas, y un montón de acusaciones contra la "agresión comunista externa". Era, en efecto, una estrategia desesperada, donde un éxito improbable pero no imposible a corto plazo sólo conduciría a una derrota más humillante a la larga.

III. LA JUNTA DE RÍOS MONTT

Aparentemente el golpe del 23 de marzo de 1982, que derrocó a Lucas, tomó por sorpresa a la administración Reagan. Pero tras una vacilación inicial Washington estaba listo para dar la bienvenida a la junta militar de tres miembros encabezada por el general retirado Ríos Montt. En abril, el secretario asistente Enders dejó escuchar su autorizada voz: "desde el golpe del mes pasado, encabezado por oficiales jóvenes, ha terminado virtualmente la violencia no conectada en forma directa con la insurgencia... Se han tomado medidas concretas contra la corrupción... Se ha llamado a todas las fuerzas políticas para que se unan en una reconciliación nacional".³⁴

Es probable que la nueva Junta no avance en ninguna de esas dos direcciones. La primera conduciría hacia un régimen (civil o militar) de la derecha modernizadora; es decir, un régimen que quiera y pueda atraerse a sectores estratégicos de las clases populares mediante reformas sociales importantes (pero no radicales) y el empleo de la represión selectiva, no indiscriminada. La otra evolución posible sería hacia un régimen similar al que ha gobernado desde la caída de Arbenz, aunque poseedor de mayor flexibilidad táctica que el régimen de Lucas por lo menos a corto y mediano plazos.

Un régimen de la derecha modernizadora sería el instrumento más útil para los intereses de la burguesía guatemalteca y la institución militar, ya que sólo este tipo de régimen podría darles una esperanza genuina de conservar un poder considerable durante largo tiempo.

El pronóstico de que el nuevo gobierno guatemalteco seguirá

³⁴ Robert Kaiser, "Reagan May Lift Ban on Military Sales to Guatemala", *The Washington Post*, 22 de abril de 1982.

un curso razonable se apoya en lo que parecerían ser signos alentadores. El general Ríos Montt fue en 1974 el candidato presidencial de la centrista Democracia Cristiana y —como le ocurrió dos años antes a Duarte en El Salvador— se vio despojado de la victoria obtenida en las urnas mediante un fraude descarado. Después de cuatro años de exilio diplomático en España regresó Ríos Montt a Guatemala, donde pasó por una profunda experiencia religiosa, permaneciendo alejado de las actividades políticas hasta marzo de 1982.

Además, la Junta que encabeza Ríos Montt goza de cierto apoyo entre la Democracia Cristiana, y los jóvenes oficiales golpistas afirman que su movimiento fue motivado por los altos niveles de corrupción, brutalidad e incompetencia de la administración Lucas y por el fraude electoral de marzo de 1982. Sus acciones parecían corresponder al modelo de los “jóvenes oficiales modernizadores”, por oposición a las tendencias ultraconservadoras de una pandilla de oficiales viejos. Esta positiva impresión inicial fue reforzada por varias designaciones de la Junta que colocaban en altos puestos burocráticos a tecnócratas respetados y otras personas cuya falta de competencia estaba afortunadamente libre de una reputación de venalidad excesiva. En los días de inmediato siguientes al golpe las seguridades de la Junta acerca de que trataría con mano firme a los guerrilleros pero sin una violencia indiscriminada parecían corroboradas por varias medidas: se desintegró el infame Cuerpo de Detectives, se despidió a algunos funcionarios policiacos de alto rango, disminuyó la represión en las ciudades y no recogió la prensa ningún informe de terror gubernamental en el campo.

Pero si bien parece ser —como dijo el embajador norteamericano Frederick Chapin en palabras adecuadas a la fraseología religiosa de Ríos Montt— que “el gobierno ha salido de la oscuridad para pasar a la luz”,³⁵ las apariencias pueden resultar engañosas. Las señales ominosas son evidentes aun a primera vista. Las fuerzas armadas guatemaltecas han permanecido casi intactas; en efecto, sólo se ha retirado a 7 de 27 o 28 generales y a un puñado de coroneles. Por lo tanto, el equilibrio actual entre los oficiales viejos y los jóvenes es a lo sumo inestable. Es posible que persista este balance precario, lo que paralizaría las aspiraciones “modernizadoras” de los oficiales más jóvenes, o quizá provocaría nuevos golpes, más perturbadores aún, lo que amenazaría la unidad de la institución militar. Además, no sólo son controvertibles por lo menos los antecedentes reformistas de Ríos Montt³⁶ sino que su propio equilibrio mental está en

³⁵ “Guatemala Hallelujah!”, *The Economist*, 1-7 de mayo de 1982, p. 71.

³⁶ Ríos Montt fue Jefe de Estado Mayor desde 1970 hasta 1973, en uno de los periodos de mayor represión en Guatemala. Se afirma verosímelmente que su graciosa aceptación del fraude electoral de 1974 fue recompensada no sólo por un puesto en Madrid sino también por una generosa

duda.³⁷ Pero es posible que el balance incierto entre los oficiales jóvenes y los viejos, y la estabilidad mental de Ríos Montt no constituyan la consideración decisiva.

Las pruebas existentes indican que por desgracia, y contra los dictados de la "razón" y de los modelos utilizados, no existe entre los oficiales guatemaltecos jóvenes ningún grupo modernizador importante. El programa de los golpistas atacaba la corrupción y la incompetencia del gobierno de Lucas, pero aunque su indignación pudo ser sincera no se referían en ningún momento a las reformas sociales que requiere con urgencia cualquier fórmula de la derecha modernizadora. En realidad los contactos políticos de los oficiales jóvenes antes del golpe no eran con los partidos centristas sino con el Movimiento de Liberación Nacional (MLN) de Mario Sandoval Alarcón. Y el MLN ha demostrado firmemente a lo largo de más de veinticinco años que su respuesta a la insurgencia no es la reforma sino la intensificación del terror político.

Aunque los oficiales jóvenes y Ríos Montt han criticado la represión generalizada de los años anteriores sus acciones refutan sus palabras. Tras el silencio de los primeros días han llegado al mundo exterior algunos reportajes gráficos de las matanzas en el campo. En efecto, las informaciones disponibles revelan que el nivel de la violencia en las áreas rurales ha alcanzado ya el de Lucas, si no es que lo ha superado.

De acuerdo con todos los criterios lógicos el régimen guatemalteco debería haber adoptado una fórmula modernizadora hace mucho tiempo. Sin embargo, lo que es lógico para los analistas externos, y aun para las *élites* conservadoras y las instituciones militares de la América Latina, choca con la "lógica" que ha impregnado el proceso mental de toda una generación surgida de la pesadilla del "gobierno rojo" de Arbenz: la premisa de que la salvación dependería de la represión y que las reformas constituyen una amenaza. Este dogma se reforzó con la experiencia de los años siguientes, cuando el terror resultó en efecto un instrumento de gobierno muy eficaz. Por otra parte, el fracaso del esfuerzo modernizador del periodo de Laugerud también pareció probar que las concesiones "excesivas" conducen a la radicalización más bien que a la cooptación, contra lo que afirman los extranjeros "ingenuos". Por último, el fortalecimiento logrado por los guerrilleros en El Salvador desde octubre de 1979 sugiere también que las reformas demasiado profundas generan el caos más bien que la estabilidad. La capacidad de análisis de la clase gobernante guatemalteca no alcanza a considerar la posi-

suma de dinero. En todo caso, Ríos Montt salió del ejército como un hombre rico, muy por encima de lo que pudiera explicar su sueldo.

³⁷ El estado psicológico de Ríos Montt preocupa a varios funcionarios norteamericanos que simpatizan con su régimen. La lectura de los pronunciamientos públicos de Ríos Montt a partir del 23 de marzo nos hace entender esta preocupación.

bilidad de que las reformas de Laugerud, o las de las juntas salvadoreñas, hayan sido demasiado pequeñas y demasiado tardías.

Esta mentalidad se refleja en la generación posterior a 1954, no sólo en los hijos de la burguesía sino también en generaciones de oficiales que han aprendido —en la Academia Militar y en las barracas— un anticomunismo rudimentario que identifica las reformas con la subversión.

Las consecuencias de esta mentalidad estrecha son reforzadas por otros factores más prácticos. Aun suponiendo que no sea demasiado tarde se requerirían una determinación inmensa, un gran refinamiento y grandes recursos económicos para implantar en esta etapa tardía un programa de la derecha modernizadora. Se necesitaría un alto grado de refinamiento para utilizar la represión selectiva más bien que la indiscriminada, sobre todo en el campo, porque se ha enseñado a los oficiales (y a veces lo han aprendido por amarga experiencia) que resulta imposible distinguir entre los campesinos “pacíficos” y los simpatizantes de los guerrilleros, y que las mujeres y los niños ayudan a menudo a los guerrilleros. Este problema —que también afrontan los militares salvadoreños— se complica en Guatemala por el hecho de que los oficiales del ejército son ladinos, mientras que los campesinos guerrilleros son en su mayor parte indígenas, y los indígenas son por definición inescrutables y ocultan una hostilidad enconada y una sed de venganza por siglos de opresión detrás de su pasivo semblante.

Se necesitarían grandes recursos económicos —que ya no posee el Estado guatemalteco— para implantar reformas sociales importantes. Una reforma agraria dentro de un marco capitalista exigiría cantidades considerables de dinero para pagar un “precio justo” por la tierra expropiada, además de los gastos destinados a los créditos y la asistencia técnica. Resultaría menos costoso el establecimiento de cooperativas en el altiplano para aumentar la productividad de los minifundios campesinos, pero el desarrollo de un movimiento cooperativo eficaz requeriría la creación de un liderazgo campesino independiente. A los ojos de las fuerzas armadas guatemaltecas (generales y oficiales jóvenes por igual) y de la burguesía, el surgimiento de tal liderazgo constituiría una amenaza intolerable, y sus temores no son del todo injustificados en esta etapa tan avanzada.

Es posible que sean hombres honorables los tecnócratas que se han unido a la burocracia de la Junta, al igual que los nuevos ministros, pero en su gran mayoría son profundamente conservadores. Es posible que traten de manera sincera de abolir la corrupción y de administrar mejor las finanzas públicas, pero no pugnarían por las reformas sociales (algo que en Guatemala constituye un paso muy audaz en verdad), aun si tuvieran un grado de autonomía mayor que el que probablemente se les otorgue.

Los jóvenes oficiales golpistas tratan de modernizar el esfuerzo de la guerra dentro de los confines del sistema guatemalteco. Esto requiere la disminución de la corrupción gubernamental para asegurar una mayor canalización de fondos hacia la lucha militar contra los guerrilleros, evitando que se los robe una camarilla de oficiales de alto rango, como ocurría en el gobierno de Lucas. Esto requiere también ciertos gestos apropiados para mejorar la imagen internacional de Guatemala, ya que el régimen necesita desesperadamente ayuda económica y militar del exterior para hacer frente a la creciente marea guerrillera. Este apoyo ya no puede provenir sólo de amigos como Israel, país que vende armas en efectivo,³⁸ sino que debe provenir de los Estados Unidos, los organismos internacionales y los bancos privados.

En realidad es probable que el derrocamiento de Lucas traiga un respiro para el régimen, por lo menos a corto plazo. Es posible que se realicen las esperanzas de la administración Reagan en cuanto al logro final de ciertas reformas superficiales en Guatemala, y quizá pueda convencerse al Congreso de que el régimen guatemalteco se ha reformado finalmente y de que merece una asistencia considerable. El Banco Interamericano de Desarrollo, sensible a las presiones de los Estados Unidos y de muchos gobiernos latinoamericanos opuestos a una victoria guerrillera, parece ansioso por ayudar a la Junta, y es posible que lo imite el Banco Mundial, más independiente.

Entonces se iniciaría un círculo familiar. La administración Reagan aprovecharía el apoyo inicial del Congreso como un pretexto para incrementar la asistencia, y se argumentaría —como ocurrió en el caso de Vietnam y ocurre ahora en el caso de El Salvador— que está en juego el prestigio de los Estados Unidos.

Pero la guerra no se abatirá. En efecto, los líderes guerrilleros han mostrado visión ante las nuevas circunstancias creadas por el golpe y parecen dispuestos a cambiar sus tácticas, del enfoque de la guerra insurreccional a corto plazo al de la guerra popular prolongada. Las fuerzas armadas responderán como siempre lo han hecho con la violencia ciega, y lo que se hace ya en el campo se hará eventualmente en las ciudades, en cuanto los guerrilleros refuercen su aparato urbano. El Congreso de los Estados Unidos debatirá entonces sobre la conveniencia de continuar la ayuda, mientras que los bancos extranjeros y los organismos internacionales se alejarán cada vez más de Guatemala, al advertir que poco o nada ha cambiado a pesar del golpe de marzo. Mientras tanto, muchos tecnócratas que aspiraban a participar en un programa reformista se frustrarán ante la intensificación del terror: algunos de ellos se marcharán de nuevo mientras que otros se adaptarán y cooperarán.

A medida que continúa la guerra la economía seguirá deterio-

³⁸ Israel tiene el dudoso honor de ser el principal proveedor de armas del gobierno de Lucas.

rándose y la clase media se desalentará una vez más; muchos de sus miembros se pasarán a la oposición si el programa guerrillero puede ofrecerles un papel en la futura Guatemala. Por último, en medio de la violencia incrementada y del creciente temor a la derrota, es posible que se abandonen aun los cambios superficiales y que resurja en toda su fuerza la imagen sangrienta del gobierno de Lucas, quienquiera que ocupe el palacio presidencial.

Así pues, el golpe reciente es dañino para los intereses de los Estados Unidos y para el pueblo guatemalteco. El golpe aumenta las probabilidades de que Reagan obtenga el apoyo del Congreso para una ayuda sin esperanzas a Guatemala; en última instancia, tal ayuda sólo lesionaría el prestigio de los Estados Unidos y pondría en peligro el entendimiento necesario que los dos países deberán forjar tras la victoria de las fuerzas revolucionarias. Al prolongar la agonía de un régimen condenado al fracaso el golpe elevará también el costo en términos de vidas humanas y de sufrimiento del pueblo guatemalteco.

6. MÉXICO Y LA CRISIS GUATEMALTECA

*Adolfo Aguilar Zinser **

I. AL SUR, UN VECINO INCÓMODO

CENTROAMÉRICA se inicia más allá del Usumacinta y el Suchiate. ¿Cierto? Geográficamente sí; no obstante, para la política exterior de México Centroamérica principia en El Salvador. Los 940 kilómetros de selva, montaña y planicie que limitan a la República Mexicana en su extremo sur la separan de Guatemala, y para México ese país constituye una realidad y un reto singular que en mucho contrasta con la respuesta mexicana a la crisis en el resto de Centroamérica.

Históricamente las relaciones entre México y Guatemala se han caracterizado por un clima de tensión y mutua desconfianza. Salvo el periodo de la historia guatemalteca conocido como la Revolución del 44, en el que Juan José Arévalo y Jacobo Arbenz pusieron en marcha importantes reformas y hasta su derrocamiento por la CIA en 1954, los incidentes entre México y Guatemala se han sucedido. En todo caso México ha otorgado a sus vínculos con este vecino poca atención y un lugar apenas notable en su política exterior. Los mexicanos hemos estado siempre alertas a nuestra frontera norte, desde donde proceden las más patentes agresiones y amenazas contra nuestra integridad y nuestra soberanía; sólo en circunstancias históricas muy específicas nos hemos vuelto hacia el sur para enfrentar los exabruptos del nacionalismo guatemalteco.

Guatemala constituye para México una realidad distante y a veces incómoda. De ella se desprende una actitud política cautelosa y negligente. Las autoridades mexicanas han buscado encubrir las tensiones con Guatemala tras una retórica más o menos amigable que lleva en todo caso a la inacción. El proyecto mexicano hacia Guatemala se expresa en el "dejar ser". Las relaciones económicas, políticas y culturales se mueven en gran medida por la inercia, y existe el temor implícito de que un esquema agresivo de comercio y de expansión económica y cultural exacerbe el nacionalismo guatemalteco. No obstante, hay interacciones económicas más o menos importantes que reflejan ante todo el interés de algunos sectores empresariales mexicanos por el mercado y las inversiones en Guatemala. Asimismo, la presencia cultural de México en aquel país es particularmente perceptible, debido

* Programa de Estudios de las Relaciones México-Estados Unidos (CEBSTEM).

a que como en el resto de la América Latina los productos culturales mexicanos: libros, música, cine, etcétera, encuentran ahí un mercado redituable.

Para Guatemala, en cambio, somos nada menos que "el coloso del norte". El nacionalismo guatemalteco se ha alimentado siempre de su animosidad contra México. En este sentido existe una gran coincidencia entre las percepciones guatemaltecas sobre México y las mexicanas sobre los Estados Unidos. Desde la Independencia Guatemala ha visto a México como el agresor, ante cuyas ambiciones perdió una importante porción de su territorio: el estado de Chiapas. Cada vez que los conflictos sociales y políticos hacen peligrar al régimen las clases dominantes guatemaltecas recuerdan su reclamo por Chiapas y denuncian el imperialismo "mexicano". Nuestra cultura, firmemente arraigada en el pueblo guatemalteco, se interpreta con frecuencia como símbolo de "penetración cultural". En sus relaciones económicas con México Guatemala se queja de un trato injusto y abusivo. Las inversiones mexicanas despiertan en todo momento sospechas y suspicacias, y en ellas se descubren conspiraciones intervencionistas. Recientemente, el incremento de la migración entre Guatemala y México ha servido para que los militares guatemaltecos, obviamente empeñados en negar sus verdaderas causas, denuncien la explotación y el mal trato que México da a sus connacionales, en la misma forma en la que los mexicanos caracterizamos la migración de trabajadores indocumentados a los Estados Unidos.

Sin embargo, los factores estructurales de las relaciones entre México y Guatemala en nada o en muy poco pueden compararse con los vínculos entre México y los Estados Unidos; no obstante ello las percepciones sí. No cabe duda de que los Estados Unidos tienen importantes intereses en México; los intercambios comerciales y la penetración del capital, así como su influencia cultural y política son determinantes para nuestro país. Por el contrario, México no es ni económica, ni políticamente determinante para la conducción de los asuntos guatemaltecos, ni ese país ha sido verdaderamente un objetivo para la expansión mexicana. Sin embargo, los guatemaltecos pretenden concebirnos como una amenaza. Este rasgo fundamental del nacionalismo chapín encuentra su fundamento en la formación histórica del Estado guatemalteco. Ante su falta secular de legitimidad y su aislamiento de los más amplios sectores de la sociedad, la clase dominante intenta legitimarse y busca apoyar aduciendo frecuentemente supuestas agresiones mexicanas. En el contexto actual y frente a la más profunda crisis que haya enfrentado el régimen guatemalteco el antimexicanismo cobra una importancia particular.

II. GUATEMALA NO ES LA FRONTERA POLÍTICA CON CENTROAMÉRICA

Para entender las relaciones entre México y Guatemala de hoy en día es necesario tomar en cuenta que Guatemala parece ser para México ante todo Guatemala y no Centroamérica, y que la política exterior de nuestro país hacia aquella región se perfila en Guatemala hacia una ominosa excepción. Para comprender esta afirmación conviene señalar aquí tres aspectos centrales de la actividad política de México hacia Centroamérica que están aún ausentes respecto a nuestro más cercano vecino del sur.

En primer lugar, a partir de 1978 es claro que la política de México hacia Centroamérica se define ya en el marco de la conflictiva transición en los países de esta región. Es decir, los acontecimientos políticos, económicos y sociales que convulsionan a Centroamérica se perciben en México como una necesaria ruptura con el orden de dominación tradicional y con la influencia hegemónica de los Estados Unidos. La política mexicana intenta, por tanto, reconocer el verdadero carácter de la crisis y adoptar ante ella nuevas actitudes. Si bien con cautela, México se distancia gradualmente del Estado oligárquico, transnacional y represor de Centroamérica y reconoce la legitimidad de nuevas fuerzas contendientes; al mismo tiempo cuida de no violentar el caro principio de la no intervención. Así, México define un novedoso marco de simpatías políticas, no tanto por razones ideológicas como por el simple reconocimiento de que corresponde ya a otros sectores decidir el destino de sus países. En él, la política exterior de México intenta conciliar las tendencias diplomáticas con el difícil y aún impredecible proceso de cambio.

En segundo lugar y como consecuencia de lo anterior, México manifiesta su repudio a la represión, los métodos autoritarios, los atentados a los derechos humanos y la violencia como solución a la crisis. En ello finca la validez moral de su política más comprometida con la transición en Centroamérica. Considera que las violaciones a los derechos humanos son un fenómeno cuyas consecuencias e implicaciones rebasan las fronteras de Centroamérica y las convierten en un asunto de preocupación para toda la comunidad internacional.

En tercer lugar, México se opone vigorosamente a la política intervencionista de los Estados Unidos, pues entiende que ésta niega la realidad histórica por la que atraviesa Centroamérica y no logra sino exacerbar la inestabilidad e impedir la búsqueda de verdaderas soluciones basadas en la autodeterminación. Para el gobierno mexicano la ayuda militar a los ejércitos represores de Centroamérica carece, en los hechos, de fundamento estratégico; el verdadero impulso a la subversión nace de la sociedad misma y no responde al designio de fuerzas externas, ni a proyectos hegemónicos extracontinentales. En cambio, la desatinada acción de Washington sí amenaza con internacionalizar los con-

flictos, lo que al fin y al cabo podría convertirlos verdaderamente en un foco de desavenencia entre las grandes potencias. Para México la esencia de la seguridad nacional de los Estados Unidos no está amenazada por lo que sucede en Centroamérica. Si bien se cuestionan las estructuras tradicionales del sustento de la hegemonía estadounidense, esto no tiene que ser necesariamente un atentado contra el verdadero interés norteamericano. Al respecto, México rechaza explícitamente que la crisis política en Centroamérica constituya un peligro para su propia seguridad. Esta disociación entre los dictados de Washington y el verdadero interés nacional de México es sustento fundamental de la política exterior mexicana hacia la región.

Estos tres elementos se hacen presentes en los pronunciamientos, las acciones y las iniciativas de México respecto a Nicaragua y El Salvador. Sin embargo, en el caso de Guatemala México ofrece ya otra cara. Como trataremos de demostrar en este ensayo, México omite referencias explícitas a la crisis guatemalteca y se abstiene de formular juicios que identifiquen a Guatemala con lo que sucede en otros países del área. No obstante, disociar estos fenómenos es prácticamente imposible; por ello, cuando México habla genéricamente de los conflictos centroamericanos se supone que incluye también a Guatemala aunque al mencionar a este país se denota una deliberada ambigüedad. Las autoridades mexicanas tratan al régimen militar guatemalteco, indiscutiblemente el más represivo de Centroamérica, con particular delicadeza, y se cuidan en todo momento de formular en su contra denuncias abiertas.

La cautela de México parece inspirada cuando menos en parte en el propósito de no provocar mayor animosidad en los militares guatemaltecos, por el temor a que las acciones de éstos puedan afectarlo directamente. De hecho nuestro país se manifiesta neutral frente a los problemas internos de su vecino y no formula ningún juicio sobre los procesos de cambio que experimenta, actitud tan cautelosa que hace pensar que México se prepara no para la transición sino para la permanencia de los generales.

No obstante, los acontecimientos en Guatemala parecen tener ya importantes repercusiones en la política interna de México. Los sucesos en la frontera sur, y el efecto innegable sobre nuestro país de la lucha política en Guatemala, son motivo de debate dentro y fuera del gobierno. Algunos sectores comienzan a definir implícitamente el interés nacional de México frente a Guatemala en los mismos términos en los que lo hacen los funcionarios estadounidenses con respecto a su propio país. Es decir, con temor a que la subversión se extienda y repercuta en la estabilidad política de nuestro país. Sería aventurado afirmar que México renuncia ya a su tradicional desapego a las tesis de la seguridad nacional de los Estados Unidos; sin embargo, sus acciones res-

pecto a Guatemala revelan cuando menos confusión y contradicciones, de las que resulta una cierta identidad con las exigencias estadounidenses.

III. LA GEOGRAFÍA DE LAS FRICCIONES

La simple contigüidad geográfica es el factor central para entender el porqué de los temores de la política de México hacia Guatemala. Visto desde cualquier perspectiva, el hecho de que la ruptura del orden político y social en Centroamérica linde con México acarrea inevitables consecuencias. Ello se refleja tanto en la realidad como en las percepciones, que son en última instancia expresión de los intereses de importantes fuerzas sociales en nuestro país.

En la perspectiva histórica es necesario apuntar brevemente algunos elementos de esta cercanía y sus efectos sobre las relaciones bilaterales. La independencia de México propició también la independencia de Centroamérica, integrada bajo la colonia en la Capitanía General de Guatemala. En efecto, el 15 de septiembre de 1821 los cinco países de la Capitanía General de Guatemala (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) se independizaron de España por declaración emitida en la Asamblea que se efectuó en dicha fecha en la ciudad de Guatemala. A pesar de que el desarrollo económico y político de la Nueva España fue paralelo y algo distante al de la Capitanía General de Guatemala, México intentó en los primeros años de su independencia anexar Centroamérica a su territorio. Para ello el emperador Agustín de Iturbide contó con el apoyo de los sectores políticos conservadores que dominaban esas provincias, quienes decidieron el 4 de enero de 1822 su incorporación al Imperio Mexicano de Agustín I. Sólo El Salvador se opuso a tal anexión, por lo que Iturbide envió al general Vicente Filisola a sofocar la revuelta. A la caída del imperio de Iturbide en 1823 las llamadas Provincias Unidas de Centroamérica declararon su independencia desligándose de México y proclamaron la constitución de una Federación de Estados que duró sólo de 1824 a 1838. En la ciudad de México el Congreso Federal, integrado hasta entonces también por representantes de los estados centroamericanos, reconoció en 1824 la independencia de éstos.¹

Por su parte, el estado de Chiapas declaró su independencia en agosto de 1821, adhiriéndose al Plan de Iguala. Poco después reconoció, al igual que otros países centroamericanos, al Imperio Mexicano como única autoridad y gobierno. A la caída del impe-

¹ Vázquez Andrés C., *Bosquejo histórico de la agregación a México de Chiapas y Soconusco*; Archivo Histórico Diplomático Mexicano, SRE, México, 1923.

rio Guatemala intenta persuadir a las autoridades chiapanecas de que se unieran a Centroamérica. Ante esta amenaza el gobierno mexicano envía al general Filisola para disolver la Junta de Representantes creada en favor de la separación de México. Ello provocó una rebelión entre los distintos grupos que se disputaban el destino de la provincia. Para resolver la cuestión se convocó en 1824 la celebración de un plebiscito cuyo resultado fue la agregación de Chiapas a la nación mexicana.² La región del Soconusco, que desde 1569 formaba parte de Chiapas como una entidad distinta, optó también en 1824 por integrarse a México. El gobierno local de Guatemala no aceptó esta decisión y envió efectivos militares para hacerse cargo de la provincia, desde la ciudad de Tapachula. El carácter despótico que caracterizó el mandato a nombre de Guatemala del coronel José Pierson, justificó la intervención de México con el envío de un numeroso contingente militar al mando del general Juan Pablo Anaya. Guatemala se retira sin ofrecer resistencia; sin embargo, esto no logró definir la situación del Soconusco debido a la falta de un consenso entre sus habitantes. Por 15 años el Soconusco permaneció en un estado autónomo de indefinición regido por sus propias autoridades municipales. No fue sino hasta 1841 cuando se incorporó definitivamente al territorio mexicano como parte del estado de Chiapas. No obstante, Guatemala continuó sus reclamos de soberanía sobre esa provincia e incluso sobre el estado de Chiapas. De ahí surgió una disputa con México por los límites territoriales entre ambos países, la que habría de prolongarse por cerca de 50 años. Finalmente y al cabo de arduas negociaciones México y Guatemala firman en 1882 el Tratado Bilateral de Límites, que entró en vigor en abril de 1895.³ Aún después de establecidos legalmente los límites la clase dominante guatemalteca ha mantenido retóricamente sus exigencias. Junto con la reivindicación del territorio de Belice los guatemaltecos sostienen que han sido despojados de una porción importante de su suelo. Con base en ello alimentan desde entonces su precario nacionalismo. Belice, que durante la colonia formaba parte de Guatemala, fue de hecho cedido a Inglaterra a cambio de regalías por la explotación de las maderas. Al reclamar los beliceños su independencia, desde mediados del presente siglo, Guatemala exige su anexión.

Así, queda como herencia histórica para el futuro de las relaciones de México con Guatemala el sentimiento antimexicano de la clase dominante de aquel país. Jurídicamente esta reclamación ha carecido de sustento y políticamente nunca ha formado parte de la agenda de discusiones entre los dos países. Sin embargo, está presente y se manifiesta en una bien calculada animosidad.

² *Diccionario Porrúa de Historia, Biografía y Geografía de México*, t. I, vol. 1, 3ª edición, México, 1970, pp. 595-597, y *Enciclopedia de México*, t. III, vol. 3, 3ª edición, México, 1977, pp. 590-644.

³ *Diccionario Porrúa de Historia, Biografía y Geografía de México*, t. II, vol. 2, 3ª edición, México, 1971, p. 2002.

No obstante, desde el siglo XIX las relaciones con Guatemala han ocupado un papel poco preponderante en las preocupaciones de México. El surgimiento de una poderosa oligarquía terrateniente, que desde fines del siglo XIX ha acaparado los recursos económicos guatemaltecos y se ha beneficiado singularmente con la producción y la exportación de café y algodón, significó la formación en ese país de un sistema político dictatorial y conservador, carente de un verdadero proyecto nacional con el cual México tuviera que dialogar.

Los oligarcas guatemaltecos convirtieron a su país en una gran plantación y a sus habitantes, en su mayoría indígenas, en mano de obra sometida, a quien debía excluirse por todos los medios de la vida política nacional. Por muchos años Guatemala fue un negocio no un país, y como tal, México mantuvo distantes relaciones con él.

IV. EL ANTIMEXICANISMO DE LA CLASE DOMINANTE GUATEMALTECA

De ahí nace la tolerancia como fórmula para hacer frente al antimexicanismo guatemalteco. Los brotes de este sentimiento han coincidido siempre con cuestionamientos populares al poder político de las clases dominantes. Sólo por un corto periodo esta situación pareció moderarse. La Revolución de 1944 dio principio a una importante era de reformas que parecieron llevar a Guatemala a una vida política verdaderamente institucional y participativa. Las coincidencias entre el reformismo de Jacobo Arbenz y la Revolución mexicana dieron a las relaciones entre ambos países un nuevo marco. El proyecto reformista puso a un lado la animosidad conservadora contra México, lo que permitió iniciar modestos programas de cooperación entre ambos países.⁴ Sin embargo, en 1954 este proceso se ve abruptamente interrumpido por la intervención estadounidense. Con la ayuda de Washington las clases dominantes afectadas por las reformas se reagrupan para restablecer su poder. Durante los últimos meses del mandato de Arbenz los Estados Unidos intentan aislar internacionalmente al gobierno de Guatemala. En respuesta México se hace eco de las denuncias contra la política estadounidense. En marzo de 1954 bajo los auspicios de Washington se celebra en Caracas la Décima Conferencia de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores del Sistema Interamericano. El propósito fue acusar a Arbenz de permitir la intervención del comunismo extracontinental en la América Latina. En realidad el agravio de los Esta-

⁴ Miguel Alemán expuso en su segundo Informe Presidencial, el 1º de septiembre de 1948: "Bajo el signo de la mayor armonía han continuado robusteciéndose los lazos que nos acercan a Guatemala. Hemos colaborado para combatir la plaga de la langosta...", *México a través de los informes presidenciales. La política exterior*, SRE y Secretaría de la Presidencia, México, 1976, p. 432.

dos Unidos surgía de las reformas implantadas por el régimen, principalmente la agraria, que intentó despojar a la United Fruit Company de sus propiedades en ese país. John Foster Dulles, secretario de Estado, afirma que Arbenz transita aceleradamente hacia el totalitarismo. México propone modificaciones considerables al proyecto de resolución de la Conferencia; sin embargo, la posición norteamericana prevalece, por lo que el representante mexicano, al igual que su colega de la Argentina, se abstiene de votar. Un mes después, en mayo de 1954, los Estados Unidos redoblan su campaña contra Guatemala pretextando que el gobierno de Arbenz había recibido un embarque de armas comunistas procedentes de Checoslovaquia. El 19 de junio el coronel Carlos Castillo Armas, financiado por la CIA, invade Guatemala desde Honduras y derroca al gobierno de Arbenz.⁵ Con estos antecedentes, el gobierno de México y el régimen militar guatemalteco inician una tensa y distante relación. Bajo el nuevo régimen el antimexicanismo se refuerza y las agresiones contra México llegan a traducirse en hechos.

La restitución del poder oligárquico se logra a costa de una cruenta represión y del cierre sistemático a todas las formas de vida democrática que Arbenz había auspiciado. El descontento popular crece al tiempo que el régimen guatemalteco se aísla a un reducido espacio de legitimidad, fincado sólo en el anticomunismo clerical y el nacionalismo más simplista. Así, en enero de 1959, estando en el poder el general Miguel Ydígoras Fuentes, y en el marco de una creciente oposición popular, los militares deciden desviar la atención política de los problemas internos reviviendo vigorosamente el antimexicanismo. En la madrugada del 31 de diciembre de 1958 cinco embarcaciones pesqueras mexicanas que se encontraban en los límites de la frontera con Guatemala, son atacadas por la fuerza aérea guatemalteca. El saldo de este atentado son 3 ciudadanos mexicanos muertos, 16 heridos y 2 barcos inutilizados. El incidente coloca a ambos países prácticamente en estado de guerra. El 23 de enero el Presidente de México, Adolfo López Mateos, anuncia la ruptura de las relaciones diplomáticas.⁶ Durante las negociaciones diplomáticas que tuvieron lugar, con la mediación de Chile y el Brasil, Guatemala argumentó incluso que, si como decía el gobierno mexicano, las embarcaciones pesqueras se encontraban efectivamente fuera de los límites guatemaltecos, estaban sin embargo dentro de la frontera que históricamente correspondía a Guatemala por sus derechos sobre Chiapas. El incidente concluye con las disculpas de Guatemala, el pago de los daños ocasionados a las embarcacio-

⁵ Gordon Connell-Smith, *El sistema interamericano*, FCE, 1ª edición, México, 1971, p. 197.

⁶ *México a través de los informes presidenciales. La política exterior*, Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de la Presidencia, México, 1976, pp. 459-460.

nes y la reanudación de las relaciones diplomáticas en septiembre de 1959.

Durante su gestión el presidente Gustavo Díaz Ordaz se propuso lograr un acercamiento entre México y Centroamérica. Esta iniciativa de política exterior fue quizá la más importante que en esa materia emprendiera la administración de Díaz Ordaz. En 1966 el presidente de México realizó una intensa y entusiasta gira por El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y por supuesto Guatemala. Como resultado de ella fue posible establecer convenios de cooperación cultural con El Salvador, Honduras, Panamá, Costa Rica y Nicaragua, además de acuerdos de asistencia técnica con estos dos últimos países. Sin embargo, el proyecto de Díaz Ordaz enfrentó grandes obstáculos en Guatemala, país con el que no se llegó a ningún acuerdo formal de cooperación. El clima de tensión que se produjo después del derrocamiento de Arbenz y que se agudizó con el ataque a las naves pesqueras mexicanas en 1958 no había quedado disuelto a pesar de la reanudación de las relaciones diplomáticas en 1959. Si acaso, la cautela del gobierno de México había conseguido adormecer las hostilidades. No obstante esta cautela, al inicio de su sexenio Díaz Ordaz tuvo que resolver con Guatemala otro incidente violento. El 28 de febrero de 1965, en la población fronteriza de Ciudad Hidalgo, Chiapas, las autoridades guatemaltecas dieron muerte a un mexicano e hirieron a otro, lo que provocó una protesta formal de la cancillería mexicana. En las negociaciones que se llevaron a cabo Guatemala alegó que un año antes, en junio de 1964, también un nacional guatemalteco había sido herido de gravedad por un agente mexicano.⁷

A pesar de las dificultades fronterizas y los incidentes de violencia el gobierno mexicano no llegó a considerar a Guatemala como una grave amenaza militar para su frontera. No obstante, después de 1958 el ejército mexicano asumió una actitud más vigilante en el sudeste del país. Sin embargo, y a pesar de la belicosidad de Guatemala, las concepciones de la seguridad nacional de México permanecieron en gran medida inmunes a apreciaciones geopolíticas de cara al sur.

De alguna manera resultaba claro para el gobierno de México que el ejército guatemalteco, el más poderoso de Centroamérica, se fortalecía durante esos años más como un instrumento de control político interno que como una expresión de defensa ante una amenaza externa. A diferencia de los ejércitos sudamericanos que originalmente se han armado los unos contra las supuestas pretensiones de los otros, el ejército guatemalteco es en esencia un ejército opresor y contrainsurgente. Consciente de ello México ha interpretado los arranques antimexicanos de los militares guatemaltecos como un aspecto más de su militarismo contrainsurgente y no como una amenaza real contra su territorio.

⁷ México a través de los informes presidenciales, *op. cit.*, pp. 491-496.

V. EL ANTIMEXICANISMO EN EL ESQUEMA DE LA CONTRAINSURGENCIA

Durante los años sesenta y principios de los setenta el ejército guatemalteco, con asistencia militar de los Estados Unidos, logra sofocar los brotes de oposición armada. La efectividad del ejército chapín y el aislamiento de la primera guerrilla permitieron a México no preocuparse mayormente por los enfrentamientos armados cerca de su frontera. Incluso, a partir de la vigilancia militar de la zona fronteriza México coadyuva directa o indirectamente con la campaña contrainsurgente guatemalteca. En efecto, el ejército mexicano acaba con una columna guerrillera encabezada por John Sosa, cuando ésta, al parecer inadvertidamente, cruza la frontera mexicana y se enfrenta a una patrulla militar. La campaña antiguerrillera de los años sesenta no implicó tampoco grandes desplazamientos de población civil hacia la frontera, debido a que los insurgentes aislados de la población permanecieron principalmente en el nordeste. Ello favoreció también que México no se inquietara por los efectos de la guerra en su territorio.

Sin embargo con el tiempo, la profundización de las contradicciones políticas, el recrudecimiento de la represión y la absoluta incapacidad del régimen para crear fórmulas de consenso terminaron por vincular a una proporción cada vez mayor de la población campesina e indígena de Guatemala al proyecto revolucionario. Por su parte, el ejército de ese país dejó de ser sólo un instrumento al servicio de las clases dominantes; por medio de la corrupción y el acaparamiento de privilegios se convirtió en núcleo de poder económico, rival incluso de los oligarcas y los burgueses.

En este marco la contrainsurgencia se situó, frente al movimiento revolucionario y popular, como el único instrumento en manos del régimen para sostenerse en el poder. En sus intentos por destruir a la guerrilla y aislarla de su base popular el ejército puso en marcha en 1981 la llamada política de "tierra arrasada", que consiste en el aniquilamiento y la dispersión de las poblaciones susceptibles a la influencia revolucionaria. Esto explica los ataques sistemáticos a aldeas y pueblos, y la huída de miles de refugiados, muchos de ellos al lado mexicano de la vasta frontera.

Es claro pues que para México la crisis política guatemalteca, quiérase o no, entraña importantes consecuencias. En los departamentos de Guatemala colindantes con México, Huehuetenango y San Marcos y las zonas montañosas de las Verapaces y el Quiché, lo mismo que en las selvas del Petén, es en donde tienen lugar las mayores acciones contrainsurgentes. Ello no es casual. Estas regiones cuentan con una numerosa población campesina e indígena, constantemente desplazada de sus tierras e históricamente reprimida. El movimiento revolucionario armado resurge

ahí, por obvias razones políticas y sociales, y porque lo dificultoso del terreno permite consolidar una retaguardia. Este hecho, originalmente desligado de la cercanía geográfica con México, implica sin embargo dos aspectos fundamentales para nuestro país: el primero, la entrada a México de miles de refugiados guatemaltecos que huyen directamente de la represión. El segundo, que la contigüidad con las zonas actualmente de mayor conflicto y el paso de refugiados dan al antimexicanismo de los militares guatemaltecos un nuevo giro. Si tradicionalmente había sido sólo una fórmula de legitimidad hoy en día es además una pieza clave del proyecto político y militar contrainsurgente. Para el ejército guatemalteco la frontera con México entraña graves peligros. En primer lugar, el solo hecho de estar ahí ofrece la posibilidad de que la guerrilla establezca campamentos de este lado y transporte por suelo mexicano armamentos, municiones y material de apoyo para sus operaciones bélicas. En segundo lugar, el régimen guatemalteco teme que un apoyo político de México al movimiento revolucionario de su país, o simplemente el repudio a las prácticas represivas del régimen, puedan traducirse materialmente en actitudes de tolerancia que favorezcan a sus opositores. Asimismo, la huida de refugiados al lado mexicano es vista como una gran limitación a la campaña de terror contra la población civil, ingrediente básico de la contrainsurgencia. Al respecto, preocupa a los militares guatemaltecos que los campos de refugiados en México se transformen en un verdadero testimonio internacional de la forma indiscriminada y brutal en que reprimen a su población. Finalmente, al quedar fuera de su control, piensan que los refugiados pueden estrechar sus vínculos con el movimiento revolucionario y convertirse en una permanente amenaza a su régimen.

VI. NEUTRALIZAR A MÉXICO, PRETENSIÓN DE LOS GENERALES

La desconfianza y el temor que la política de México en el resto de Centroamérica inspira a los generales guatemaltecos los lleva a buscar activamente fórmulas para neutralizar el activismo que las autoridades mexicanas pudieran desplegar en su contra. Saben bien que por las peculiaridades de la vecindad geográfica ese activismo sería mucho más dañino para ellos de lo que ha sido para el régimen salvadoreño o de lo que fue para la dictadura de Somoza. Para neutralizarlo implantan una política de chantaje.

Más que de una estrategia de intimidación perfectamente articulada los generales guatemaltecos hacen uso de simples aunque aparentemente efectivos mecanismos. En primer lugar, echan mano del antimexicanismo para denunciar el supuesto apoyo, consciente o inconscientemente, de México a sus enemigos; se valen también de la lógica de sus operaciones contrainsurgentes

para sugerir una amenaza militar contra México, y finalmente utilizan las visiones estratégicas y de seguridad nacional de los Estados Unidos para presionar tanto a México como a Washington con el argumento de que en Guatemala se decide en realidad el destino de México.

VII. WASHINGTON Y GUATEMALA, ALIADOS PARA LA INTIMIDACIÓN

En la intimidación a México su más grande aliado es en realidad los Estados Unidos. El pasado 28 de febrero el secretario de Estado, Alexander Haig, declaró al *Washington Post*: "las armas destinadas a la guerrilla guatemalteca proceden de varias fuentes y parte de las rutas de tráfico pasan por la zona sur de México". Unos días después, el 4 de marzo, en una entrevista para *Los Angeles Times*, Haig reiteró nuevamente que Guatemala estaba a punto de convertirse en una crisis parecida a la de El Salvador, lo que según el general Haig constituye una "grandísima amenaza para México". El secretario de Estado piensa que esta crisis surgirá en toda su magnitud en las próximas semanas o meses y que tendrá que ser vista como un peligro "muchísimo más grave para los intereses que tiene Washington en México que para los que posee en El Salvador". Los temores de Haig lo llevan incluso a afirmar que México no está preparado para hacer frente a esta ofensiva prosoviética; describe a las autoridades mexicanas como imposibilitadas "para realizar lo que un observador extranjero consideraría como una acción lógica". Ahí se detuvo y no aclaró a qué acción lógica se refería, aunque conociendo el pensamiento del señor Haig la conclusión se obtiene por sí sola: el endurecimiento militar.

Es obvio por estos pronunciamientos que México enfrenta grandes presiones para amoldarse a las estrategias de Washington respecto a Guatemala y convertir este ajuste en su propia política de seguridad nacional. Para el Departamento de Estado los elementos centrales del binomio México-Guatemala son tres. Primero, Guatemala constituye una amenaza para la seguridad nacional de México, puesto que las acciones que los grupos revolucionarios realizan al sur de México están en última instancia destinadas a subvertir el orden social al sur del Río Bravo. Segundo, México es ya parte del esquema revolucionario guatemalteco, lo que se demuestra con el hecho de que, según Washington, parte de las armas con las que pelean los guerrilleros guatemaltecos se reciben por el territorio mexicano. Y en tercer lugar, se piensa que las autoridades mexicanas no son ya confiables pues se encuentran atrapadas en la contradicción que ellas mismas han generado entre su política exterior y su política interna. Por ello, piensa Haig, los mexicanos son incapaces de entender la realidad que los amenaza y de actuar en consecuen-

cia. Es decir, por mantener el prestigio de su política hacia Centroamérica, favorable a los movimientos revolucionarios, y usarlo como instrumento de legitimidad interna, México no parece dispuesto a emprender acciones decisivas contra la subversión que le llega de Guatemala. La primera de estas acciones tendría que ser, de acuerdo con la lógica de Washington, impedir el flujo de armas a Guatemala por su territorio y proscribir toda actividad que lleven a cabo las organizaciones revolucionarias guatemaltecas en el ámbito de su jurisdicción política.

Los militares guatemaltecos coinciden plenamente con estos planteamientos e intentan en todo momento crear las condiciones materiales que los sustenten. Así, pretenden convencer a México de que lleve a cabo "esas acciones necesarias" de que habla Haig. No es casual entonces que desde hace varios meses figuras prominentes de la política guatemalteca se empeñen en denunciar el supuesto apoyo o la supuesta tolerancia del gobierno de México a las actividades de los guerrilleros en su territorio. Durante la campaña presidencial que antecedió al frustrado intento de Romeo Lucas García de entregar al general Aníbal Guevara el mando del país los ataques contra México estuvieron a la orden del día. El Comunicado Franco-Mexicano respecto a El Salvador, de agosto de 1981, sólo sirvió como pretexto para redoblar con nuevos argumentos esta campaña. El tono general de los comentarios de la prensa guatemalteca a este respecto fue que la iniciativa mexicana constituía "un precedente aplicable en lo venidero a todos aquellos que como nuestro país afrontan un problema de guerrilla".⁸

En el mismo tono, el general Guevara, quien se preparaba ya para asumir la presidencia de Guatemala, declaró: "rechazo y condeno enfáticamente la postura de esos dos gobiernos por la intromisión que hicieron al reconocer la guerrilla internacional que opera en El Salvador, lo que implicará mayor auge de la subversión comunista que existe en Centroamérica".⁹

Por su parte, Gustavo Anzueto Vielman, candidato de la Central Auténtica Nacionalista, partido ligado al ex presidente Carlos Manuel Arana y a un importante sector de los militares, dijo en forma mucho más enfática: "esta acción tendrá serias repercusiones en Centroamérica y se sentirán sus efectos aun en México. Guatemala podría y tiene derecho a tomar las medidas que considere necesarias para proteger su seguridad y su integridad, y si esto significa tener que dar apoyo económico y material a las fuerzas no comunistas que combaten al Partido Revolucionario Institucional debe hacerse".¹⁰

El ex presidente Carlos Manuel Arana (1970-1974), artífice de la campaña contrainsurgente, e impulsor de la rapiña militar y

⁸ *Prensa Libre*, Guatemala, 3 de septiembre de 1981.

⁹ *La Nación*, Guatemala, 5 de septiembre de 1981.

¹⁰ *Prensa Libre*, Guatemala, 3 de septiembre de 1981.

de la participación de altos oficiales en los negocios, pidió incluso la ruptura de relaciones diplomáticas y comerciales con México "por el intervencionismo del gobierno mexicano y sus actos de expansión sobre Centroamérica". Por su parte, el gobierno de Guatemala manifestó oficialmente su adhesión al comunicado que los cancilleres de Honduras, Paraguay, la Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, la República Dominicana y Venezuela emitieron censurando la posición franco-mexicana. En la misma forma se pronunció el Congreso de Guatemala.

Alentado por los pronunciamientos de Haig y la declaración franco-mexicana el gobierno guatemalteco hizo más explícitas sus acusaciones contra México y denunció la supuesta utilización del territorio mexicano para actividades de apoyo a la guerrilla guatemalteca. Cinco días después de las elecciones fraudulentas del 7 de marzo, Benedicto Lucas García, entonces Jefe del Estado Mayor del Ejército y hermano del Presidente, declaró que las fuerzas armadas de su país "poseen pruebas definitivas de la existencia de campos de entrenamiento de la guerrilla en México". Entre tales actividades Benedicto Lucas citó la realización de cursos de capacitación médica en los alrededores de Comitán, Chiapas, en la casa de los hermanos maristas. "Yo conozco perfectamente todos los rincones de la frontera entre México y Guatemala —dijo—; me he internado en sus sitios más recónditos y me consta el libre paso de que gozan los elementos armados que vamos persiguiendo." Atenuó sus pronunciamientos indicando que "somos muy respetuosos de la opinión que al respecto tienen las autoridades mexicanas"; elogió a la Revolución mexicana y reconoció que el "Estado mexicano ha demostrado un celo admirable por la integridad de su territorio". Sin embargo, sentenció que si Guatemala cae "México caerá inmediatamente después" y pidió que el gobierno mexicano colabore también en la garantía de seguridad de la frontera. Para ello, el ejército guatemalteco tiene una clara fórmula: "tal vez las autoridades civiles de México —dijo Lucas— sean insuficientes como nos sucede aquí para detener las actividades subversivas en la frontera, por lo que considero conveniente una mayor militarización de la frontera del lado mexicano, a fin de que las autoridades militares comprueben plenamente lo que aquí se dice". El jefe del Estado Mayor del ejército guatemalteco reconoció que su gobierno ha tomado contacto con las autoridades mexicanas y que incluso los secretarios de la defensa de ambos países, los generales Félix Galván López y René Mendoza Palomo, se entrevistaron para tratar de unificar criterios sobre el particular.¹¹

Sobre los contactos con las autoridades mexicanas y el gobierno guatemalteco en torno de la presunta utilización del territorio mexicano por la guerrilla, el expresidente Arana había declarado ya que "cuando fui Presidente de Guatemala tuve una

¹¹ *Excélsior*, 12 de marzo de 1982.

reunión con el entonces Presidente de México, Luis Echeverría; le dije que su país servía de trampolín de guerrillas hacia Centroamérica y le pedí su colaboración para evitarlo. Me prometió que mientras fuera Presidente no sucedería más. Se logró algún tiempo, cuando cooperaron para que la guerrilla no entrara a Guatemala y a otros países".¹²

Como puede apreciarse es obvia la concordancia que existe entre la visión de los militares guatemaltecos y las concepciones estratégicas de los Estados Unidos respecto a México y su país. Si los militares guatemaltecos no fueran tan primitivos podría pensarse incluso que con respecto a México Guatemala y Washington actúan de común acuerdo. Políticamente Washington plantea la necesidad de que México proteja su territorio de actividades subversivas, y desde el punto de vista militar Guatemala crea las condiciones de tensión en la frontera que propician la respuesta del gobierno de México. El cuadro lo completa el mismo México. Ante las acusaciones formuladas por Benedicto Lucas García y los pronunciamientos de Haig la Secretaría de Relaciones Exteriores se apresuró a señalar que "en México no existen campos de entrenamiento para guerrilleros guatemaltecos".¹³ Asimismo, el embajador de México en Guatemala, Rafael Macedo Figueroa, afirmó que el gobierno guatemalteco no tiene base para hacer sus afirmaciones y que nunca se han exhibido pruebas definitivas que permitan al gobierno de México considerar la cuestión (*Excélsior*, 12 de marzo de 1982). Sin embargo, simultáneamente las autoridades mexicanas despliegan actividades de vigilancia migratoria y militar en la frontera y policiaca en todo el país, con el propósito aparente de que las afirmaciones de Haig y los militares guatemaltecos no sean efectivamente ciertas.

VIII. LOS INTERROGANTES DE LA POLÍTICA DE MÉXICO HACIA GUATEMALA

Con sus acciones México parece confirmar los temores de sus vecinos y actuar acorde con las pretensiones de éstos. No intento sugerir aquí que el Estado mexicano deba ser criticado simplemente por emprender las tareas de vigilancia que estima convenientes. Sin embargo, como veremos más adelante, la dureza de su política para con los refugiados guatemaltecos y la multiplicación de los abusos policiacos contra los exiliados de ese país y del resto de Centroamérica están ya en contradicción con las creencias que el gobierno de México profesa respecto a la crisis política en la región y con el carácter de los movimientos revolucionarios. La mayor presencia del ejército mexicano en la frontera, que ciertamente dista aún de ser una verdadera militariza-

¹² *Prensa Libre*, Guatemala, 4 de septiembre de 1981.

¹³ *Excélsior*, 13 de marzo de 1982.

ción; las restricciones migratorias, y la callada represión policíaca no han podido ser suficientemente explicadas y justificadas por nuestro gobierno. Por lo contrario, estas acciones plantean el interrogante de si algunos sectores de poder en México o en el propio gobierno creen, como Washington y Guatemala, que la subversión en Centroamérica amenaza su propia estabilidad, o bien se espera simplemente demostrar con estas actividades a los estrategas estadounidenses que el Estado mexicano es capaz de cuidar sus propios intereses, y al mismo tiempo hacer ver a los guatemaltecos que, en aplicación de una política de neutralidad, el Estado mexicano no permitirá la utilización de su territorio para que desde esa frontera se realicen actividades directa o indirectamente perjudiciales a ese régimen.

Estas son en realidad las grandes cuestiones que plantea la actual política de México hacia Guatemala. Al respecto cabe preguntarse a quiénes está destinada: ¿a los militares guatemaltecos que amenazan a México?, ¿al gobierno de los Estados Unidos, que presiona con sus visiones estratégicas y hegemónicas?, o bien ¿a los sectores de poder económico y político que dentro y fuera del gobierno de México perciben la amenaza a sus intereses en el sur y se identifican cada día más con los Estados Unidos?

La confusión y las contradicciones en que se desenvuelve aún la política mexicana hacia Guatemala y la ausencia de claridad respecto al desenlace de la crisis en ese país, lo mismo que la complejidad de los acontecimientos políticos en México, impiden por ahora responder a las cuestiones anteriores. Por ello, en las páginas subsiguientes intentaré sólo referirme a los dilemas que plantea la relación bilateral entre México y Guatemala, y describir las contradicciones que ya surgen de ella.

Como se ha reiterado aquí, surgen ya importantes discordancias entre la posición de México en Centroamérica y la que se adopta en el caso de Guatemala. En el fondo estas discrepancias parecen sugerir que mientras hacia Centroamérica la política se define en el marco de la transición, con respecto a Guatemala se hace aún en el marco de la convivencia con el régimen militar, asumiendo en principio su permanencia indefinida en el poder. En una primera aproximación esto podría explicar los pronunciamientos de los funcionarios mexicanos, que cuidan en todo momento de no criticar a los militares guatemaltecos y mantienen una opinión particularmente cautelosa respecto a los conflictos en ese país.

IX. RELACIONES MÉXICO-GUATEMALA: ¿UN MARCO DE NORMALIDAD?

A pesar de la grave crisis por la que atraviesa Guatemala, de sus efectos sobre México y del desprestigio mundial en el que ha caído el régimen guatemalteco, México mantiene sus relaciones

diplomáticas y políticas bajo el supuesto de la normalidad. Sin embargo, sus expresiones de inconformidad con otros países de la región llegan incluso a la ruptura de relaciones diplomáticas con la dictadura de Somoza en 1979 y al reconocimiento de la representatividad política del FDR-FMLN en El Salvador en 1981. Con respecto al gobierno de este último país el propio secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, poco después del Comunicado Franco-Mexicano se refirió a dicho gobierno como autor de innumerables muertes, cuya prueba irrefutable, según dijo Castañeda, obra en poder del gobierno de México. No obstante, en el caso de Guatemala el gobierno de México se ha limitado únicamente a dar su voto aprobatorio a los informes de las comisiones de los derechos humanos de la ONU y de la OEA, en los que se apunta al gobierno guatemalteco, junto con el de Chile, la Argentina y El Salvador, como responsable de graves violaciones a los derechos humanos. México mantiene incluso un tono que contrasta con el de la mayoría de los países de la comunidad internacional. Recordemos solamente que Guatemala no fue invitada a participar en la Comunidad Democrática Centroamericana por gobiernos como el de El Salvador. Hasta el propio gobierno de los Estados Unidos, en última instancia el más interesado en la permanencia de los militares en el poder, se ha visto precisado desde 1977, por presiones de la opinión pública y el Congreso, a denunciar a Guatemala por las violaciones a los derechos humanos e incluso a suspender formalmente sus programas de asistencia militar y económica.

X. LOS DESENCUENTROS PRESIDENCIALES

Por su parte México ha intentado mantener el clima de normalidad de las relaciones con Guatemala aun a pesar de que las tensiones políticas internas en ese país inciden cada vez más perceptiblemente en la actitud antimexicana de los militares guatemaltecos y en la multiplicación de las tensiones fronterizas. En septiembre de 1979, cuando el gobierno de Romeo Lucas García era ya considerado como uno de los más represivos del mundo, el presidente José López Portillo se encontró, en Tapachula, Chiapas, en un clima de cordialidad diplomática con su colega guatemalteco. La entrevista se desarrolló como una jornada de trabajo en busca de campos de cooperación bilateral. Ambos Presidentes visitaron, en compañía de funcionarios de los Estados Unidos, los laboratorios de cría y esterilización de la mosca del Mediterráneo en el municipio de Metapa de Domínguez, inaugurados durante ese acontecimiento para beneficio de ambos países. López Portillo y Lucas dialogaron como dos jefes de Estado preocupados por el desarrollo de sus pueblos y deseosos de contribuir a la solución de sus respectivos problemas. López Portillo dis-

cutió con Lucas el proyecto de construcción de una presa hidroeléctrica en el río Usumacinta, destinada a favorecer a las dos naciones.¹⁴

La entrevista de López Portillo con Lucas García no constituía en realidad un gesto de mayor acercamiento a Guatemala sino la continuación de la práctica de encuentros presidenciales entre ambos países, siempre enmarcados en la formalidad protocolaria y en las declaraciones retóricas de sincera y profunda amistad entre dos vecinos unidos por la geografía, la tradición cultural y la historia común. A excepción de Ruíz Cortines y López Mateos, desde 1945 los presidentes de México han tenido cuando menos una entrevista con los más altos representantes del gobierno guatemalteco. En ese año el Presidente de México, Manuel Ávila Camacho, recibió la visita de Jorge Toriello, miembro de la Junta Revolucionaria del gobierno de Guatemala. En 1948 Miguel Alemán se entrevistó oficialmente con miembros de los poderes legislativos de ese país. En 1966 Díaz Ordaz se encontró en Guatemala con Enrique Peralta Azurdía, y en 1967 correspondió la visita oficial a Julio César Méndez Montenegro. En 1972 Luis Echeverría se entrevistó con el presidente Carlos Arana Osorio. En mayo de 1975 Echeverría viajó a la frontera para inaugurar el puente internacional sobre el río Suchiate y sostener un amigable diálogo con el general Kjell Laugerud García, y nuevamente en noviembre de 1975 Echeverría fue a Guatemala a invitación del presidente Laugerud.¹⁵

Entre 1979 y 1982 las tensiones políticas en toda Centroamérica aumentaron considerablemente, y al mismo tiempo la política exterior de México en esa región se hizo más activa. Ello, combinado con el surgimiento de mayores conflictos en Guatemala y sus consecuentes repercusiones sobre México, vulneró aún más las bases para mantener el clima de normalidad en las relaciones con el vecino, en que México insistía. La visita de reciprocidad que debía hacer López Portillo a Guatemala se programó originalmente para los primeros meses de 1980. El 31 de enero de ese año un grupo de campesinos guatemaltecos ocupó la Embajada de España en Guatemala. La represalia del gobierno fue brutal: la misión española fue quemada con todos sus ocupantes dentro, incluso personalidades guatemaltecas que mediaban con los campesinos. Sólo el embajador español y un campesino sobrevivieron; este último fue sacado por la policía del hospital donde era atendido y también fue asesinado. Ante esos hechos, que provocaron una airada protesta internacional a la que México se unió, la visita de López Portillo a Guatemala fue suspendida.

Sin embargo, en agosto de 1981 el gobierno de México anunció que López Portillo viajaría a Guatemala el día 5 de septiembre,

¹⁴ *Uno Más Uno*, 19 de septiembre de 1979.

¹⁵ *México a través de los informes presidenciales*, op. cit., pp. 424, 431, 495, 501, 522, 550 y 554.

para corresponder a la visita de Lucas en 1979. Dicho encuentro tenía como objetivo revisar los asuntos pendientes de las relaciones bilaterales, asuntos que, salvo la independencia de Belice, no se especificaban. Nada había ya de estable o normal en los vínculos de México con Guatemala; por el contrario, el régimen de Lucas se empeñaba en provocar claros enfrentamientos con México. Así la visita tuvo que ser nuevamente suspendida. La Secretaría de Relaciones Exteriores, junto con la Cancillería guatemalteca, anunció la decisión sin ofrecer explicación alguna. De hecho, el hacerlo era casi innecesario; múltiples acontecimientos justificaban plenamente la suspensión de este encuentro. Por una parte la izquierda mexicana criticó severamente el viaje de López Portillo. A pesar de que el Congreso de la Unión otorgó permiso al Presidente para ausentarse del país, sin debate alguno, los pronunciamientos públicos de distintos partidos fueron claros. El Partido Comunista emitió un comunicado en el que reprobó el encuentro de los mandatarios: "por la política que ambos gobiernos han seguido contra aquellos que huyen de la violencia imperante en ese país centroamericano". Por su parte, el senador del Partido Popular Socialista (PPS) Jorge Cruickshank García, quien votó contra el otorgamiento del permiso, explicó ante la prensa mexicana que "no es nada positivo tratar con el gobierno de Lucas García, que es responsable de la desaparición de un incontable número de guatemaltecos."¹⁶

Independientemente de la importancia que pudiera atribuírsele a la reacción interna el encuentro de los Presidentes no gozaba de buenos augurios. Días antes de la fecha programada México y Francia emitieron el Comunicado en el que se reconoce la representatividad política del FDR y del FMLN salvadoreño, lo que, como hemos visto, provocó airadas reacciones en Guatemala. En este marco, tres organizaciones hasta entonces desconocidas, la Liga de Protección al Guatemalteco, la Liga Guatemalteca Antimexicana y el Comando Guatemalteco Pro Recuperación de Belice, publicaron en la prensa local de su país un comunicado en el que se amenazaba de muerte a José López Portillo si éste visitaba Guatemala. Para completar este cuadro, por esas mismas fechas Belice se preparaba ya para constituirse en nación independiente de la Gran Bretaña, en contra también de las pretensiones guatemaltecas. Por su parte, México había anunciado su propósito de reconocer al nuevo país y pedir su ingreso inmediato a las Naciones Unidas. El desencuentro entre México y Guatemala no podía ser más evidente. A pesar de ello, la Secretaría de Relaciones Exteriores afirmó el día 2 de septiembre que no existía razón alguna para suspender la visita y que ésta se llevaría a cabo. Al día siguiente, ambos gobiernos notificaron oficialmente su decisión de postergarla.¹⁷

¹⁶ *Uno Más Uno*, 28 de septiembre de 1981.

¹⁷ *Uno Más Uno*, 2 y 3 de septiembre de 1981.

La no realización de la entrevista López Portillo-Lucas García reveló que a pesar de los intentos del gobierno de México por aparentar cordialidad con el de Guatemala las relaciones entre ambos países iban ya hacia el enfrentamiento. No obstante, aunque persiste la actitud de Guatemala de acentuar las fricciones con México como parte integrante de su política interna, el gobierno de México mantiene en contraste, a toda costa, su propósito de minimizar tales fricciones.

XI. LA DESAPARICIÓN DE TRES MEXICANOS EN EL SILENCIO

Poco después de la frustrada visita de Estado de López Portillo se produjo en Guatemala la desaparición de un funcionario consular de México, Jesús Silva Mendo, y de otros dos ciudadanos mexicanos, Carlos Guadalupe Méndez Pérez y José Luis Méndez Pérez. Silva Mendo, canciller mexicano en la población de Malacatán, San Marcos, desapareció en compañía de Carlos Méndez cuando en cumplimiento de sus funciones consulares de protección intentaba localizar al señor José Luis Méndez, desaparecido el 18 de agosto. La Embajada de México en la ciudad de Guatemala notificó oficialmente los hechos al gobierno de ese país y solicitó su cooperación. Con este mismo propósito la Secretaría de Relaciones Exteriores de México envió al señor José Caballero Bazán, Director del Servicio Consular, a dialogar con las autoridades guatemaltecas.¹⁸

Desde entonces el gobierno mexicano ha continuado calladamente las investigaciones de lo que se presume fue el asesinato de estos tres mexicanos. Al respecto, las autoridades guatemaltecas no han ofrecido explicación alguna y de hecho se han negado a cooperar con México. No obstante, el gobierno de México no ha hecho hasta ahora ningún pronunciamiento público de inconformidad con la actitud de Guatemala en este caso. Ello no quiere decir que el grave incidente haya sido olvidado. En realidad la Oficina de Protección de la Secretaría de Relaciones Exteriores se ha preocupado por aclararlo usando todos los medios a su alcance. Asimismo, se ha comunicado al gobierno de Guatemala la contrariedad de México. Todo por los canales diplomáticos más discretos. A raíz de la instauración de la Junta Militar que derrocó en marzo a Romeo Lucas García México redobló sus esfuerzos por obtener la cooperación del nuevo régimen encabezado por Efraín Ríos Montt. A los requerimientos discretos de México Ríos Montt respondió con una declaración al diario *Uno Más Uno*. En ella propone sencillamente: "bajo el punto de vista diplomático, que Relaciones Exteriores emita una nota y se dé por cancelado el asunto, desde el punto de vista militar, ¡ay Dios!, qué voy a hacer yo con llevar esa carga".¹⁹

¹⁸ *Prensa Libre*, Guatemala, 23 de septiembre de 1981.

¹⁹ *Uno Más Uno*, 4 de junio de 1982.

La discreción del gobierno de México es explicable e incluso es un procedimiento adecuado para aclarar los hechos. Sin embargo, esta discreción parece rebasar ya toda justificación y se convierte en un hecho embarazoso para las autoridades mexicanas. Parecería que México, a pesar de tratarse de un asunto que afecta a ciudadanos mexicanos, uno de ellos funcionario consular, se mantiene en la actitud de no propiciar el enfrentamiento con los militares guatemaltecos y no denunciar la represión que se practica en ese país, aunque ésta recaiga también sobre mexicanos, que el Estado tiene la obligación de proteger. La expresión oficial y pública de repudio al régimen guatemalteco estaría en este caso más que justificada. Más aún, constituiría una oportunidad para que México revisara con nuevos argumentos su política hacia Guatemala. ¿Por qué entonces tan prolongado silencio?

El 15 de mayo de 1982 el gobierno de México anunció el cierre de dos consulados que operaban en Guatemala desde hace casi cincuenta años. Además de sus oficinas en Tecun Uman, México cerró su representación precisamente en Malacatán, donde el funcionario desaparecido en septiembre prestaba sus servicios. La explicación oficial es que se trataba de una medida de "austeridad económica".²⁰ Sin embargo, cabría preguntarse, ¿es éste en el fondo un gesto de contrariedad con las autoridades guatemaltecas y una decisión fundada en los peligros que evidentemente corren los funcionarios mexicanos en Guatemala?

Igualmente curiosa e inquietante resulta la forma en que las autoridades mexicanas han tratado el asilo de los 13 campesinos guatemaltecos que el pasado mayo ocuparon la Embajada del Brasil en la ciudad de Guatemala. El propósito de esta acción fue hacer pública denuncia de las matanzas ocurridas bajo el nuevo régimen. La salida de estos campesinos hacia México se hizo en medio de cierta confusión respecto al otorgamiento de asilo. En Mérida, Yucatán, se les concedió el asilo territorial. Sin embargo, quedaron bajo la estricta vigilancia de la Secretaría de Gobernación, y se les obstaculizó su acceso a los medios de información.

XII. HACIA GUATEMALA, LA POLÍTICA DE MUCHOS

La conducta que asume México respecto a sus relaciones políticas con Guatemala sugiere la ausencia de una reflexión en los círculos gubernamentales sobre cómo hacer frente a la hostilidad de los militares en el poder. Revela también un excesivo temor a que si se asumen actitudes definitorias en torno de la crisis política en aquel país se desencadene un proceso que pudiera implicar mayores fricciones con los generales y más fuertes presiones por parte de los Estados Unidos. Finalmente, la actitud

²⁰ *Excélsior*, 16 de mayo de 1982.

política de México pone en evidencia, asimismo, que no existe un verdadero consenso en el gobierno acerca de cómo conducirse de cara al asunto guatemalteco y menos aún de cómo conciliar y resolver las visiones que expresan distintos grupos de poder en la sociedad mexicana en torno de los efectos sobre nuestro país del movimiento revolucionario guatemalteco. Este desorden en la formulación de la política hacia Guatemala obedece a que no corresponde únicamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores definir la posición de México. Los asuntos relativos a Guatemala tienen que ver estrechamente también con las secretarías de Gobernación, Defensa y Trabajo, por citar sólo las más importantes. Dentro de estas mismas entidades se expresan también posiciones divergentes. Asimismo, influyen en la posición de México las acciones y los puntos de vista de los gobiernos de los estados fronterizos (Tabasco, Chiapas y Quintana Roo). Fuera del aparato del Estado tienen importancia las actitudes de los partidos políticos, la Iglesia católica, los grupos empresariales, la prensa, etcétera. Descubrir en este enjambre el hilo conductor de la política mexicana hacia Guatemala parecería sumamente complicado. Sin embargo, por encima de las evidentes contradicciones o incluso como suma de ellas se da una cierta y desconcertante congruencia: no agredir a los generales. En el lenguaje político esta actitud se manifiesta en las más altas esferas del gobierno mexicano en una declaración de neutralidad absoluta respecto a lo que sucede en Guatemala.

Esta disposición se sostiene no obstante que el carácter altamente represivo de la política contrainsurgente de Guatemala no puede ser ya negado y menos ignorado por México. De hecho las autoridades mexicanas conocen perfectamente esta situación y cuentan con toda la información necesaria para identificar sus componentes y su magnitud. La presencia misma de miles de refugiados guatemaltecos en México es un testimonio indiscutible que las autoridades mexicanas no pueden soslayar. A pesar de todo, se descubre un afán por evitar cualquier pronunciamiento que pueda constituir una denuncia implícita o explícita del gobierno guatemalteco. Esta actitud de pretendida neutralidad y las acciones que la acompañan se convierten en la práctica en un apoyo y una colaboración implícitos con el régimen guatemalteco; se traduce también en actos de represión a ciudadanos guatemaltecos, que hasta las autoridades de ese país denuncian con toda desfachatez, y acarrea finalmente el desprestigio de la política exterior y de la imagen internacional de México.

XIII. CON GUATEMALA, NEUTRALIDAD Y BUENAS RELACIONES

En noviembre de 1981 el presidente José López Portillo concedió una entrevista a la cadena de televisión NBC: en ella el reportero

Robin Loyd preguntó al mandatario mexicano acerca del reconocimiento a la representatividad del FDR-FMLN salvadoreño. Al respecto, el Presidente respondió: "estas fuerzas representan un sector tan real, que hay una lucha que significa un problema para toda el área y —agregó— no estamos haciendo juicios ni jurídicos ni de valor. Estamos describiendo un hecho. Hay una fuerza política que está actuando y que hay que entender, y nosotros queremos que esta solución sea buscando una solución política para que cese la violencia. Así de sencillo. Y una solución política es la que considera a los protagonistas, a quienes están viviendo el problema y lo están creando". A continuación la NBC interrogó al Presidente sobre el desarrollo del movimiento guerrillero en Guatemala. A esto López Portillo respondió: "nosotros lamentamos profundamente lo que pasa en Guatemala; no simpatizamos ni antipatizamos, simplemente no hacemos juicios sobre lo que ocurre en Guatemala, que es un país hermano, nuestro vecino del sur con el que quisiéramos tener magníficas relaciones. Desgraciadamente sus problemas internos se reflejan mucho en las relaciones internacionales. Quiero ser muy claro: estamos totalmente al margen de ese problema y simplemente lamentamos que lo tengan". Más adelante afirmó: "México no tomará ningún lado en el conflicto... es un problema interno y nosotros pensamos en los asuntos internos de los países en términos de la no intervención. No tenemos por qué tomar lado." Para concluir, agregó: "como decimos en lenguaje taurino: déjenlos solos".²¹

Es claro pues que México considera que hay un problema en Guatemala. Sin embargo, al respecto se declara totalmente neutral y se abstiene siquiera de describirlo o referirse a él en forma explícita. Para El Salvador se reconoce una situación de hecho, que implica violencia, represión y el enfrentamiento de distintas fuerzas. Por el carácter internacional que cobra este conflicto México se siente en la obligación de reconocer a los actores allí implicados y propugnar por una solución política. En cambio, respecto a Guatemala sólo se dice, sin definirlo, que hay un "problema" y que éste afecta las relaciones internacionales de ese país.

Anteriormente, en julio de 1981, el presidente López Portillo se había referido ya a los problemas de Guatemala, esta vez en el contexto de Centroamérica. Al ser interrogado por un corresponsal de un periódico tunecino sobre la influencia que los acontecimientos "en Centroamérica, particularmente en El Salvador y Guatemala" pudieran tener sobre México, López Portillo respondió: "que tienen influencia sobre México es evidente, porque es nuestra región, la región que nos es más entrañable, la región que nos es más íntima. Es evidente que nos afecta de muchas maneras. Tenemos en este momento muchísimos refugiados gua-

²¹ *El Gobierno Mexicano*, Dirección General de Información y Relaciones Públicas, Presidencia de la República, noviembre, núm. 60, México, 1981, p. 55.

temaltecos en la frontera sur". Más adelante dijo: "son problemas de carácter social, económico y político que, siendo añejos, que siendo viejos, toman relieve mundial en el momento en que la zona se convierte en frontera de las dos grandes potencias, y entonces un problema de desarrollo económico se convierte en un problema político, maniqueo, bipolar". Al referirse a la solución a este problema centroamericano dijo: "la solución, a ella nos hemos referido muchas veces, no puede ser una solución de violencia, una solución represiva, que sólo tapa la suciedad pero que no la elimina; al revés, la hace más putrefacta. Tenemos que ventilar el asunto; tenemos que llevar planes de desarrollo económico y social; tenemos que ordenar el mundo, para que puedan tener vigencia las soluciones de viabilidad de países como El Salvador, como Guatemala", e inmediatamente agrega a esta última afirmación: "éste (Guatemala) no en las condiciones del primero".²²

¿Cuáles son entonces las condiciones de Guatemala? ¿Es o no es Guatemala parte del problema centroamericano? ¿Son aplicables aquí las soluciones que se proponen para El Salvador? Los pronunciamientos de López Portillo sugieren algunas contradicciones. Por una parte no se sustrae a ese país del análisis que se formula para el resto del área. Sin embargo, cuando hay que referirse específicamente a él casi se hace una excepción.

López Portillo acepta que los problemas de Guatemala nos afectan y reconoce que a nuestras fronteras llegan muchos refugiados procedentes de ese país. Los llama refugiados y sin embargo algunas oficinas de su gobierno, como veremos más adelante, niegan oficialmente a los emigrantes esta categoría e incluso los reprimen y expulsan, al tiempo que las mismas oficinas y otras los atienden, a nombre de México, explícitamente como refugiados. Por otra parte, es cierto que en Guatemala no existe aún, a diferencia de El Salvador, un frente político y militar de oposición claramente constituido. Esto podría significar que México no percibe todavía a un interlocutor alterno respecto al cual examinar nuevas opciones de política hacia Guatemala. No obstante, las organizaciones revolucionarias que combaten al gobierno guatemalteco se han integrado en la Unidad Revolucionaria Guatemalteca (URG), y fue precisamente en México en donde se formó en febrero el Comité de Unidad Patriótica de Guatemala, presidido por Luis Cardoza y Aragón, y en el que participan también importantes personalidades de la vida política e intelectual de ese país. No puede, por tanto, negarse que México es fiel a su tradición de respeto y hospitalidad a las posiciones políticas más progresistas de la América Latina, muchas de las cuales, incluidas las guatemaltecas, se enriquecen con el ambiente de amplia discusión que propicia su exilio en México. Por ello mis-

²² *El Gobierno Mexicano*, Dirección General de Información y Relaciones Públicas, Presidencia de la República, julio, núm. 56, México, 1981, pp. 76-77.

mo resulta claro que la política de México hacia Guatemala, más que enfrentar el dilema de reconocer a los contendientes en la lucha política, debe, en torno de sus efectos sobre nuestro territorio y de las implicaciones incluso con respecto a la relación con los Estados Unidos, de pronunciarse contra el carácter represivo del régimen militar de aquel país.

Parece también claro que la principal preocupación de México hacia Guatemala no es tanto la posibilidad de que se establezca en este país un régimen socialista. La experiencia de México con Cuba y en general la política exterior demuestran que el Estado mexicano es perfectamente capaz de convivir con regímenes políticos fundados en concepciones sociales más profundas y radicales que el régimen mexicano. La dificultad con la revolución de Guatemala parece fincada en la forma de hacer frente a la transición entre el actual gobierno y un futuro régimen de características totalmente distintas. El proceso revolucionario violento en Guatemala, país fronterizo, es precisamente lo que impone los nuevos retos a la política exterior y a la política interna de México. En febrero de 1982 el presidente López Portillo formuló declaraciones que parecen coincidir con esta idea. El periodista Bill Moyers, de la cadena de televisión norteamericana CBS, interrogó a López Portillo sobre la tesis del Departamento de Estado de supuestas intenciones de Cuba y la Unión Soviética de extender el movimiento revolucionario de El Salvador y Guatemala al territorio mexicano para apoderarse de los campos petroleros. A ello, el Presidente respondió: "Puedo referirme a Cuba... puedo afirmar que el hermano pueblo cubano, que lo es nuestro desde hace siglos, sería incapaz siquiera de admitir esa posibilidad, porque conozco a mis hermanos cubanos; nos hemos apoyado de siempre y jamás emprenderíamos una acción de despojo del uno contra el otro; perderíamos nuestra identidad..." Con base en esta respuesta Moyers preguntó cuáles serían entonces para México las consecuencias de una victoria insurgente en Guatemala. Respecto a ello López Portillo afirmó: "Pues se establecería un sistema, resultado de la autodeterminación guatemalteca, y nada más. En Cuba hay un régimen comunista y tenemos magníficas relaciones. Tenemos magníficas relaciones con China y la Unión Soviética..." Para mayor precisión, el periodista quiso saber cómo vería México a un régimen marxista en Guatemala. El Presidente dijo: "No sucedería nada. Relaciones normales de comercio, de turismo, etcétera, no pasaría nada."²³

En el mismo marco de los pronunciamientos de López Portillo, el Presidente electo de la República, Miguel de la Madrid, se refirió en su campaña, aunque sólo en raras ocasiones, a los problemas de Centroamérica y a las relaciones de México con esa

²³ *El Día*, 23 de marzo de 1982. Citado en Jacobo Vargas Foronda, *¡Hasta cuándo!*, Proyecto Lázaro Cárdenas sobre la Condición Estratégica del Petróleo en el Hemisferio Occidental, UNAM, México, mimeografiado, p. 78.

región. En torno de Guatemala De la Madrid se manifiesta también en términos de una estricta neutralidad y reitera el mismo propósito de mantener buenas relaciones con el vecino del sur. El 14 de febrero de 1982 De la Madrid declaró en Tabasco: "Nosotros somos amigos de los guatemaltecos. Los queremos porque son nuestros hermanos. Tienen la misma mezcla racial que nosotros. Nos preocupa a veces que tengan problemas. Pero afirmamos que sus problemas los deben de resolver ellos, de acuerdo a lo que piensen y como ellos vayan pudiendo organizar su vida política. De nuestra parte, nuestro cariño, nuestro respeto a nuestros hermanos guatemaltecos. Cuando ellos quieran que nosotros colaboremos con ellos, respetando su soberanía y respetando sus instituciones, siempre estaremos listos, porque les tenemos cariño de hermanos. Pero sus problemas que los resuelvan ellos, y nosotros no vamos a permitir que desde aquí, de México, se armen problemas para Guatemala. Al contrario, queremos armar soluciones desde México y no problemas para nuestros hermanos."²⁴

Así descritos los "problemas", como cuestiones estrictamente internas, el futuro Presidente de México se abstiene de formular denuncia alguna al régimen represivo de Guatemala y reitera su neutralidad. Su concepto de neutralidad es incluso más explícito en relación con las preocupaciones de los militares chapines, pues habla de colaborar con los guatemaltecos y asegura que en México no se permitirá que se armen problemas contra ellos.

Sin embargo, parece claro que el Presidente electo, Miguel de la Madrid, tiene plena conciencia de que durante su administración habrá de hacerse más profunda la crisis en Guatemala y de que quizá ésta llegue en esos años a una situación decisiva. Hace pocos días, antes de ser elegido Presidente, en una conferencia de prensa a los corresponsales extranjeros De la Madrid declaró que: "debemos respetar la soberanía del pueblo de Guatemala para darse el gobierno que más le acomode". Señaló incluso que para él "las relaciones con Guatemala deben merecer una alta prioridad en nuestra política exterior conforme a nuestros propios principios". Insistió en que es necesario buscar "las mejores relaciones con el pueblo de Guatemala", pronunciamiento ambiguo que sin embargo reconoce un cierto distanciamiento con el régimen militar. Destacó su propósito de "procurar avanzar y ampliar nuestros lazos de hermandad, que esos son los lazos que tenemos con los guatemaltecos, no solamente de amistad sino de hermandad: hermandad de historia, hermandad de cultura, hermandad de raza". De cualquier manera, De la Madrid reitera en estas declaraciones una vez más su actitud de neutralidad. "Debemos abstenernos de cualquier intervención en los asuntos internos de Guatemala —dice, y al respecto agrega—: buscaremos evitar las tensiones o los roces que puedan producir-

²⁴ *Uno Más Uno*, 15 de febrero de 1982.

se en la frontera; pero también, de acuerdo con el derecho internacional respetaremos el derecho de asilo." El entendimiento del nuevo Presidente de México del problema de los refugiados refleja también cierta ambigüedad. Por una parte habla del reconocimiento al derecho de asilo y por la otra, al referirse a la migración de guatemaltecos, alude sólo a los trabajadores: "en el caso de los trabajadores migratorios guatemaltecos, que históricamente han pasado a nuestro territorio para trabajar, cuidaremos escrupulosamente el respeto de los derechos humanos y de los derechos laborales".²⁵

En resumen, parece claro que la posición oficial del gobierno de México es y habrá de ser por algún tiempo mantener buenas relaciones hasta donde sea posible con el gobierno de Guatemala, independientemente de las discrepancias dentro y fuera del gobierno: tal es la actitud y la imagen. Su expresión en los hechos es más que un pronunciamiento diplomático. México manifiesta siempre su deseo de mantener buenas relaciones con todos los países del mundo. Sin embargo, es evidente que no las tiene con todos, y en muchos casos así lo hacen saber las autoridades mexicanas. Con referencia a Guatemala la propia Secretaría de Relaciones Exteriores, sin duda la dependencia estatal que más ha contribuido a la política progresista de México en Centroamérica, comparte oficialmente ese objetivo. Un comunicado de esa dependencia en marzo de 1982 así lo dice explícitamente: "Nos interesa mucho mantener buenas relaciones con Guatemala, nuestro vecino del sur. Hemos tomado nota del ofrecimiento de profunda amistad y respeto del pueblo guatemalteco al mexicano, emitido por Ángel A. Guevara Rodríguez, hasta ayer candidato triunfante en las elecciones presidenciales de ese país." La Cancillería mexicana afirmó, asimismo, que las declaraciones de Guevara coincidían también con las emitidas en Chiapas por el entonces candidato Miguel de la Madrid, a las que nos hemos referido.²⁶

El propio secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, quien probablemente haya sido el mayor impulsor de la política exterior independiente de México en Centroamérica, y quien cambió y ejecutó las más importantes iniciativas, se muestra particularmente cauteloso con respecto a Guatemala. Por una parte rechaza la posibilidad de que el movimiento revolucionario guatemalteco pueda extenderse a México; al respecto dice: "La situación de México es radicalmente distinta de la de Guatemala, aquí puede haber pobreza y ciertamente hay semejanza de lenguaje y de raíces, pero la situación económica y política es totalmente distinta. La lucha de los campesinos guatemaltecos simplemente no tendría sentido en México, ya que éste sufrió ese fenómeno pero hace 60 años. Nosotros ya sabemos eso y fue costosísimo.

²⁵ *El Día*, 30 de junio de 1982.

²⁶ *Excélsior*, 10 de marzo de 1982.

Estoy convencido de que los problemas que afectan a Guatemala no cruzarán la frontera." A juzgar por estos pronunciamientos Castañeda es con seguridad el funcionario mexicano que más explícitamente se refiere a la naturaleza del movimiento social en Guatemala. No obstante ello, intenta justificar la posición distante y ambigua de México indicando que aún no hay condiciones para tomar iniciativas. "Lo único que ha ocurrido es que no se ha presentado una situación internacional que ameritase o permitiese una acción semejante a la que se ejerció en los otros casos [Nicaragua y El Salvador]. Las situaciones son distintas." Castañeda se refiere obviamente a una iniciativa de paz o a la búsqueda de un arreglo político; sin embargo, omite señalar que estas acciones han sido sólo una parte de la política de México hacia Centroamérica. Independientemente de los esfuerzos en favor de una solución política a los problemas, México ha presentado una clara oposición a la política intervencionista de los Estados Unidos en El Salvador y Nicaragua. Ésta, aunque con muchos mayores obstáculos, se presenta también en Guatemala y respecto a ella México se muestra silencioso. Más aún, México no ha tenido reparo en denunciar el carácter represivo del régimen salvadoreño, como lo hizo en su momento y con todo vigor respecto a la dictadura de Somoza. No obstante ello, hacia Guatemala no se ha formulado denuncia alguna, a pesar de que hacerlo sería más que justificado. Castañeda se limita a decir que en Guatemala no ha llegado el momento. "Hasta el momento, el caso de Guatemala no ha presentado una situación semejante" (a la de El Salvador) dice, y reitera su propósito de mantener relaciones normales con uno de los regímenes militares más criminales del mundo. "Mantenemos relaciones normales y sumamente escrupulosas con el gobierno guatemalteco, particularmente en lo que toca al principio de no intervención. No hemos ayudado a unos ni a otros, al igual que en El Salvador; no le hemos dado una sola pistola a nadie. Nuestra actitud ha sido realmente ejemplar."²⁷ Más bien parecería que la actitud de México ha sido en realidad una excepción y como dice Castañeda, sumamente "escrupulosa"; con una escrupulosidad en verdad injustificada.

Este propósito de buenas relaciones lo mantuvo México durante el régimen de Lucas García, depuesto el 23 de marzo y lo sostiene ahora con el gobierno de Ríos Montt. El 28 de marzo, en estricta y coherente aplicación de la Doctrina Estrada, el gobierno de México se convirtió en el sexto país en reconocer al nuevo gobierno. Sin embargo, resulta curioso que al comentar el golpe de Estado el gobierno de México haya lamentado la "irregularidad del proceso", lo que implica que el gobierno anterior gozaba de legitimidad, simplemente por haber sido elegido en las urnas aunque obviamente en una farsa electoral que además se

²⁷ *Excelsior*, 24 de junio de 1982.

resolvió por el fraude. En efecto, al ser interrogado sobre el golpe de Estado incruento el presidente José López Portillo declaró: "Los acontecimientos ocurridos ayer en Guatemala añaden nuevas tensiones a las ya existentes en esa área conflictiva, pues crearon un proceso de irregularidad, cuando había un cuadro que conducía a aspectos institucionales." Sin embargo, López Portillo agrega que "el golpe de Estado en Guatemala no afecta a México, pues las cosas están ocurriendo en Guatemala. Nosotros tenemos nuestros propios procesos y nuestros propios problemas".²⁸

A partir de entonces el régimen que preside el general Efraín Ríos Montt ha modificado en cierta medida su retórica respecto a México. En una entrevista concedida recientemente al periódico *Uno Más Uno* dijo: "Sería maravilloso entrevistarme con el Presidente de México... Pienso que sí valdría la pena sentarnos todos a dialogar. Pero cuando México expone una teoría, es una teoría política con un argumento muy especial. Me gustaría mucho hablar con todos y discutirlo. Me gusta mucho discutir."²⁹ Con palabras más amigables el Presidente de Guatemala, que se dice elegido por Dios, reitera los pronunciamientos de los generales de su país respecto a las actividades en territorio mexicano de la subversión en su contra. Ríos Montt "le va a rogar al gobierno de México que tenga la generosidad de ayudarle para que la guerrilla no pase tranquilamente de punta a punta por la frontera". Y agrega: "Me interesa que México me ayude para que no se le pase la subversión y para que no se le incremente, porque también allá la tienen muy fuerte." No obstante el piadoso lenguaje de Ríos Montt, la actitud fundamental hacia México no ha cambiado, como tampoco el ambiente de represión y las matanzas de campesinos en las zonas cercanas a la frontera. Por lo tanto, los problemas, el paso de refugiados y la provocación de los militares no habrán de suspenderse.

En efecto, la dinámica que Guatemala imprima a sus relaciones con México tendrá que seguir siendo el antimexicanismo. Como se ha dicho ya, este es un factor que se ha convertido ya en parte sustancial de la política contrainsurgente y de la búsqueda de legitimidad. El hecho de que la campaña antisubversiva tenga como escenario los departamentos fronterizos con México exige al gobierno guatemalteco valerse de este nacionalismo como un instrumento de su política militar contra la guerrilla y quienes pudieran apoyarla. Es decir, es necesario para los militares denunciar la existencia de supuestas actividades guerrilleras en México, impedir el flujo de refugiados y obtener el respaldo del ejército mexicano mediante la expulsión de los refugiados y la militarización de la frontera.

²⁸ *El Día*, 24 de marzo de 1982.

²⁹ *Uno Más Uno*, 4 de junio de 1982.

XIV. LOS INDOCUMENTADOS GUATEMALTECOS

Al respecto, una de las contradicciones más curiosas de lo que entraña para México la relación bilateral con Guatemala es precisamente la coincidencia entre la amañada interpretación que el régimen guatemalteco da a los refugiados y a los pronunciamientos oficiales de México respecto a este fenómeno.

El régimen militar guatemalteco ha dado a la cuestión de los refugiados una curiosa definición. Durante los preparativos para la reunión no realizada entre López Portillo y Lucas García, el entonces embajador de Guatemala en México, Jorge Palmieri, declaró que uno de los temas centrales de la entrevista sería el problema de los indocumentados guatemaltecos, es decir, los refugiados. De acuerdo con este funcionario, la vecindad entre los dos países lleva implícita una serie de problemas que según él se asemejan a lo que "sucede también entre México y los Estados Unidos". Palmieri se refirió explícitamente a que "los indocumentados guatemaltecos no reciben un trato humanitario. Son obligados a vivir en condiciones que no dignifican a sus empleadores, y cuando llega el momento de que cobren sus salarios son denunciados a las autoridades migratorias y deportados sin haber alcanzado siquiera el pago que les corresponde". Indicó también "que la Embajada de su país recibe reportes de guatemaltecos que se introducen a territorio mexicano por autobús y en las centrales camioneras son extorsionados y se les exigen pagos indebidos".³⁰

Estas declaraciones de Palmieri coinciden con el comunicado hecho público días después, donde cuatro organizaciones antimexicanas amenazaron de muerte a López Portillo. En ese comunicado se denuncia que los guatemaltecos son víctimas de vejaciones cuando por necesidades económicas se ven precisados a entrar en el territorio mexicano, en donde se les extorsiona y reprime a manos de las policías de migración y judicial.³¹

Por su parte, el ex presidente Arana ha expresado que los campesinos guatemaltecos que cruzan a México no lo hacen por ser víctimas de la represión, pero que los mexicanos se valen de ellos para acusar injustificadamente a Guatemala. Así, según Arana, "cuando cien familias de guatemaltecos se fueron a México, hicieron gran escándalo. Indicaron que el ejército las había sacado, lo cual es un absurdo, ya que aquí viven en mejores condiciones que en México".³² Además de considerar que los refugiados son inmigrantes en busca de trabajo, el régimen guatemalteco sostiene que la guerrilla sí cruza a territorio mexicano, huyendo de los combates con el ejército, con objeto de establecer sus campamentos en Chiapas y Tabasco. Más aún, según Benedicto Lucas

³⁰ *Uno Más Uno*, 28 de agosto de 1981.

³¹ *El Día*, 2 de septiembre de 1981.

³² *Prensa Libre*, Guatemala, 4 de septiembre de 1981.

García "los insurgentes arrean a los campesinos, luego de que les quemaran sus casas a fin de provocar una mala imagen del país y del ejército".³³ El militar afirma también que las organizaciones guerrilleras obligan a los campesinos a cruzar a México para usarlos como cobertura para la instalación de sus campamentos guerrilleros. Recientemente Efraín Ríos Montt, nuevo Jefe de Estado de Guatemala, respondió a la pregunta de una reportera del periódico *Uno Más Uno* sobre los refugiados diciendo que: "Bendito sea Dios que tenemos a México ahí listo." Afirmó también que la migración de guatemaltecos a México responde al mismo impulso que la migración de mexicanos a los Estados Unidos, es decir, según él, a la "necesidad de trabajar".³⁴

XV. ANTE GUATEMALA, LA NEUTRALIDAD IMPOSIBLE

Hemos visto ya cómo los guatemaltecos interpretan sus relaciones con México. En este cuadro de animosidad y provocaciones se descubre la clara intención de tratar de que las autoridades mexicanas se hagan partícipes directas o indirectas de su proyecto contrainsurgente. Sin embargo, los generales guatemaltecos descubren un cúmulo de problemas en la relación bilateral; México intenta a toda costa ocultar o minimizar sus problemas con ese país. Si juzgamos únicamente por las declaraciones públicas de los funcionarios mexicanos sólo la independencia de Belice sería punto de discrepancia entre México y Guatemala. No obstante, los problemas existen e intentar afrontarlos echando mano de una política de complicada y difícil neutralidad no hace sino complicarlos.

XVI. EL EJÉRCITO MEXICANO EN LA FRONTERA, ¿PARA QUÉ?

Hay varias dimensiones donde esto es ya evidente: las más importantes son el incremento en la vigilancia de la frontera con propósitos ambiguos, y la política de refugiados, con la que al mismo tiempo se les atiende y se les reprime. En efecto, la presencia de mayores efectivos militares en la frontera no está acompañada de una clara explicación de sus motivos. Parece ser en realidad una medida precautoria para prevenir actividades de los insurgentes guatemaltecos en México y en este sentido una forma de proteger la frontera sur contra las amenazas del ejército guatemalteco. Esta medida precautoria se deja sentir también en la mayor vigilancia a guatemaltecos que por motivos políticos radican en distintas partes del país. Más aún, esta conducta parece inspirada también en el temor de que la insurgencia guatemalteca

³³ *Excelsior*, 12 de marzo de 1982.

³⁴ *Uno Más Uno*, 4 de junio de 1982.

podiera contagiar al país y convertirse en una amenaza a su propia estabilidad política.

Sin embargo, los incidentes que hasta ahora ha habido en la frontera no han sido provocados por las organizaciones revolucionarias sino por el ejército. Las instancias de violencia en esa región, de las que ha dado cuenta la prensa nacional, tienen su origen en las acciones contrainsurgentes del ejército guatemalteco, que obligan a los campesinos a buscar refugio en el territorio mexicano. En más de una ocasión la persecución de campesinos guatemaltecos se ha extendido al territorio nacional y ha cobrado víctimas en ciudadanos mexicanos.

XVII. LAS INCURSIONES DEL EJÉRCITO GUATEMALTECO EN MÉXICO

Según denuncias de campesinos mexicanos formuladas en marzo de 1982, en la zona fronteriza "cada 15 días penetran a territorio nacional tres o cuatro embarcaciones guatemaltecas en las zonas selváticas de Chiapas".³⁵ Estas actividades parecen realizarse ya desde hace tiempo; se dice que "cuando menos dos veces, de junio de 1981 a marzo de 1982, los soldados han penetrado a México en busca de los que dejaron el pueblo". Los campesinos que formulan estas denuncias afirman que los soldados guatemaltecos que penetran en nuestro territorio "juran matar a los guatemaltecos, incluso del lado mexicano".³⁶ Es claro que en estas acciones se han visto afectados incluso ciudadanos mexicanos. De acuerdo con otras denuncias, el ejército guatemalteco maltrata y extorsiona a mexicanos que cruzan el río Usumacinta para vender mercaderías en los pueblos de Guatemala. El propio secretario de la Defensa tomó en una ocasión conocimiento de estos hechos, y según declaró, el problema quedó resuelto por sus gestiones con el ministro de Defensa guatemalteco. Sin embargo, la Secretaría de la Defensa Nacional niega que las tropas guatemaltecas incursionen en territorio mexicano. Félix Galván declaró en marzo de 1982 que: "Actualmente están desplegadas todas las unidades de la xxxi Zona Militar, que corresponde al estado de Chiapas, y no han encontrado en territorio mexicano tropas guatemaltecas, mucho menos que éstas hayan tomado por su cuenta o detenido y maltratado ciudadanos mexicanos. Las tropas a mi cargo no han detectado esos problemas."³⁷

No obstante, el propio director de la Comisión Intersecretarial de Ayuda a Refugiados, del gobierno de México, Luis Ortiz Monasterio, reconoció ese mismo mes de marzo que "elementos de las fuerzas armadas del vecino país esporádicamente realizan incursiones a México", pero agregó que "éstas no han generado

³⁵ *Uno Más Uno*, 31 de marzo de 1982.

³⁶ *Uno Más Uno*, 8 de marzo de 1982.

³⁷ *Revista Proceso*, núm. 282, 29 de marzo de 1982.

situaciones graves y tienen por objeto provocar al gobierno mexicano para que cierre su frontera a los campesinos que huyen de la violencia en Guatemala".³⁸

XVIII. ¿VIGILANCIA FRONTERIZA CONTRA SUBVERSIVOS?

Militarizar la frontera es, como hemos visto, un objetivo de los generales guatemaltecos y una aspiración de los estrategas estadounidenses. No sería justo afirmar que México se compromete ya con esta militarización; sin embargo, es claro que la vigilancia en la frontera ha aumentado. Si, como afirman las autoridades militares, el ejército guatemalteco no entra al territorio mexicano, entonces esta medida no es esencialmente para mantener la soberanía. Como hemos visto, también el gobierno mexicano niega que los guerrilleros guatemaltecos operen en nuestro territorio. No obstante, las autoridades militares de México parecen estar más preocupadas por este fenómeno que por las incursiones del ejército guatemalteco. El secretario mexicano de la Defensa Nacional ha dicho: "He tenido especial cuidado de que las tropas que tenemos desplegadas en la frontera con Guatemala ejerzan una vigilancia estricta, particularmente de los problemas que enfrenta ese país: los guerrilleros. Es decir, las tropas mexicanas deben cuidar que no vayan a pasar los guerrilleros guatemaltecos a nuestro país, en cuyo caso tienen órdenes de aprehenderlos, someterlos y consignarlos a las autoridades competentes."³⁹

Desde el punto de vista del ejército esta parecería ser la justificación para vigilar más cuidadosamente la frontera sur. Pero al respecto cabría preguntarse: ¿a qué le teme el ejército mexicano? ¿A que estos grupos subversivos se comprometan también a perturbar la estabilidad política de México? O bien ¿se trata simplemente de garantizar que el territorio mexicano no sea utilizado para actividades que amenacen al régimen guatemalteco? Estas preguntas son ciertamente inquietantes, pues en el fondo se refieren a cuestionamientos serios sobre las visiones del Estado respecto a la seguridad nacional. Responderlas sería aun aventurado: sin embargo, en las acciones del ejército mexicano se denota una cierta simpatía por la causa de sus colegas guatemaltecos y un propósito de colaboración más que neutral. Todo ello a pesar de que si alguien en Guatemala ha externado amenazas contra México es precisamente su ejército. No obstante ello, el propio Félix Galván ha dicho: "Las relaciones que existen entre el ejército mexicano y el ejército guatemalteco son las mismas que existen con todos los ejércitos de los países con los que

³⁸ *Uno Más Uno*, 25 de marzo de 1982.

³⁹ *Revista Proceso*, núm. 282, 29 de marzo de 1982.

México tiene relaciones diplomáticas.”⁴⁰ No obstante lo dicho por el general Galván, es claro que el ejército mexicano no guarda la misma relación con el ejército salvadoreño que la que se tiene con el guatemalteco, a pesar de que con ambos México mantiene relaciones diplomáticas.

Como una manifestación de las preocupaciones militares de México en su frontera, las fuerzas armadas del país realizaron en diciembre de 1981 un ejercicio militar de simulacro en el sudeste del país. La operación consistía en repeler el ataque invasor de un enemigo extracontinental que inició sus operaciones apoderándose de varias islas del Caribe, “invadiendo a un país vecino, sorprendiendo a sus fuerzas armadas y continuando operaciones sobre nuestro territorio con objeto de apoderarse de la zona petrolera del Golfo de México”.⁴¹

El operativo con este curioso y sugerente escenario implicó la movilización de 40 mil hombres. Al hecho fueron invitados, como una desusada deferencia, las autoridades militares de Guatemala. Al respecto Galván afirmó: “Invité a un grupo de oficiales guatemaltecos a que recorrieran conmigo todas las regiones donde se decía que había campos de entrenamiento de guerrilleros. Ellos, unos 14 o 15 oficiales, descendieron de sus helicópteros en los puntos que ellos mismos escogieron, para mayor prueba de que no había tales campamentos.”⁴²

Como puede verse las relaciones entre el ejército mexicano y el guatemalteco son particularmente fluidas. El propio secretario de la Defensa, Félix Galván, se reunió discretamente a principios de marzo en Tapachula, Chiapas, con su homólogo guatemalteco.⁴³

En realidad la contradicción más profunda en las relaciones de México con Guatemala es la política para con los refugiados. En otras palabras, se superponen diversos enfoques, el militar, el político, el migratorio y el humanitario.

XIX. LA MIGRACIÓN GUATEMALTECA TRADICIONAL

El fenómeno de la migración entre México y Guatemala es ya tradicional. Anualmente, durante la época de recolección de las cosechas, principalmente el café, se calcula que cruzan a México 60 mil o 70 mil guatemaltecos. La mayor parte se emplea en tareas agrícolas, aunque un gran número busca también trabajo en los servicios y otras actividades. Se sabe también que guatemaltecos y centroamericanos se internan en el territorio nacio-

⁴⁰ Revista *Proceso*, núm. 282, 29 de marzo de 1982.

⁴¹ Otto Granados, “¿Regreso a las armas?”, *Nexos*, núm. 50, febrero de 1982.

⁴² *Proceso*, núm. 282, 29 de marzo de 1982.

⁴³ *Ibid.*

nal de paso a los Estados Unidos, y muchos de ellos para trabajar en las obras de expansión petrolera en Campeche y Tabasco. La mayoría de los inmigrantes permanece en el país sólo por algunos meses y regresa después a trabajar sus tierras. Toda proporción guardada, este fenómeno es similar al que se observa entre México y los Estados Unidos. La disponibilidad de esta mano de obra se debe efectivamente a los problemas económicos de Guatemala y al persistente desplazamiento de los campesinos de su tierra. Ningún fenómeno migratorio puede disociarse de las condiciones políticas y económicas del país de origen. Sin embargo, la migración guatemalteca tradicional tampoco es resultado directo, cuando menos en su mayor parte, de las actividades represivas del ejército en sus comunidades sino indirectamente de las condiciones de opresión en las que éstas se encuentran. La similitud de este fenómeno con el de los indocumentados mexicanos en los Estados Unidos alcanza también el tratamiento que reciben por parte de los empleadores y las autoridades migratorias mexicanas. Los trabajadores indocumentados guatemaltecos son sometidos a las más variadas vejaciones y son víctimas de la corrupción con la que operan los servicios migratorios mexicanos en la frontera sur. La llegada de trabajadores guatemaltecos a nuestro país se explica también por los vínculos entre el empresario agrícola propietario de fincas en el lado mexicano y sus homólogos en Guatemala. Incluso, se sabe que muchos guatemaltecos, entre ellos algunos jefes militares, poseen fincas cafetaleras del lado mexicano. Este vínculo quedó de manifiesto antes de las elecciones del pasado 7 de marzo en Guatemala, cuando funcionarios de Amnistía Internacional y de los comités de ayuda a refugiados guatemaltecos denunciaron presiones contra los trabajadores guatemaltecos en las fincas mexicanas para que regresaran a votar a su país. Se sabe que del día 5 al día 8 de marzo las fincas mexicanas suspendieron sus labores para obligar a los campesinos a votar en los comicios guatemaltecos.⁴⁴

XX. LA RESPUESTA DE MÉXICO AL PROBLEMA DE LOS REFUGIADOS

Independientemente de que los guatemaltecos buscan trabajo en México, que como señalamos es algo ya tradicional, en los últimos meses se ha producido otro tipo de migración. En efecto, miles de campesinos e indígenas guatemaltecos víctimas directas de la política contrainsurgente de "tierra arrasada" que practica el ejército guatemalteco buscan refugio en nuestro país. Las primeras denuncias públicas de este fenómeno fueron hechas por la Iglesia católica en abril de 1981. El arzobispo de Oaxaca, Bartolomé Carrasco Briseño, señaló entonces que cientos de guatemaltecos, en su mayoría mujeres, ancianos y niños, cruzaban

⁴⁴ *Uno Más Uno*, 6 de marzo de 1982.

la frontera de México ante el temor de caer en manos del ejército de su país. En esa misma denuncia se señalan la represión y los malos tratos de que son víctimas en el territorio mexicano.⁴⁵ A principios de julio de ese mismo año el problema de estos refugiados en nuestro país adquiere grandes proporciones públicas. No sólo aumentó considerablemente su número sino que en respuesta inflexible y precipitada las autoridades mexicanas comienzan a expulsarlos masivamente. El 3 de julio dos campesinos guatemaltecos llegan a la ciudad de México en representación de 800 familias de emigrantes, para solicitar de las autoridades gubernamentales que se les concediera refugio. Se hablaba entonces de que cerca de 4 mil campesinos habían cruzado la frontera durante el mes de junio y estaban a la espera del asilo instalados en campamentos provisionales de seis localidades chiapanecas en la zona fronteriza. Según los propios campesinos, las autoridades mexicanas les permitieron cruzar el río "porque nos conocen y saben bien lo que pasa en Guatemala".⁴⁶ Sin embargo, a partir del 14 de julio las autoridades migratorias y el ejército mexicano iniciaron operaciones de deportación masiva. Como resultado de estos hechos trasciende a la opinión pública que alrededor de 1 900 guatemaltecos fueron regresados violentamente a su país. Se sabe incluso que la deportación fue hecha exigiendo a muchos de los refugiados sumas de dinero para transportarlos a sus comunidades a lo largo del río. Pero más grave aún, se supone que un número indeterminado de ellos fue asesinado por el ejército guatemalteco a su regreso.⁴⁷

La airada reacción pública por estos sucesos pareció tomar por sorpresa a las autoridades mexicanas, quienes fueron incapaces de dar una explicación satisfactoria. Se limitaron a señalar que las acciones del gobierno en la frontera se apegaban estrictamente a las leyes migratorias del país. En todo caso, lo que estos hechos revelaban era la inexistencia de una política de refugiados, y la falta de coordinación entre las autoridades migratorias y las militares, y la Comisión Intersecretarial para Ayuda a Refugiados, creada meses antes. El grave incidente provocó incluso la renuncia de Gabino Fraga como presidente de esa Comisión, en silenciosa protesta por las arbitrariedades cometidas por el gobierno de México.

Por algún tiempo la cuestión de los refugiados no ocupó ya un papel destacado en la atención pública, aunque hechos como los anteriores continuaron presentándose. En enero de 1982 el periódico *Uno Más Uno* publicó un reportaje en donde se denuncia nuevamente el mal trato a los refugiados. En diciembre anterior 800 familias del departamento de Huehuetenango se instalaron

⁴⁵ *Excelsior*, 18 de abril de 1981.

⁴⁶ *Uno Más Uno*, 3 de julio de 1981.

⁴⁷ "Refugiados guatemaltecos", Miguel Concha, *Uno Más Uno*, 7 de agosto de 1981.

en los terrenos de la finca Buenos Aires en Chiapas. Las autoridades migratorias mexicanas los amenazaron de que si no abandonaban el país voluntariamente el ejército los echaría. Al retornar, los guatemaltecos se encontraron con el fuego de las tropas y helicópteros artillados del ejército de su país. Muchos se dispersaron por la sierra y otros lograron retornar a México. Tampoco en este caso se sabe con precisión el número de víctimas, aunque los reportes hablan de cientos de ellas. Muchos cadáveres fueron dejados a la intemperie o arrojados al río. Hechos como el anterior ocurrieron durante las semanas siguientes.⁴⁸

Ante la denuncia hecha por *Uno Más Uno*, consignada también en la prensa internacional, el gobierno mexicano reaccionó nuevamente en forma confusa y contradictoria. No obstante, Luis Ortiz Monasterio, quien ocupaba ya la presidencia de la Comisión Intersecretarial de Ayuda a Refugiados, no había estado vacante durante varias semanas, declaró que las deportaciones masivas a refugiados cesarían en forma inmediata. Le declaración de Ortiz Monasterio parecía estar en contradicción con la actitud de la Oficina de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, Ortiz Monasterio recalcó que las deportaciones masivas contrariaban de hecho los Tratados de San José sobre Refugiados y de los cuales México es signatario. La discrepancia entre las autoridades migratorias y la Comisión para Refugiados, no manifiesta públicamente, revela en realidad la falta de acuerdo en el gobierno federal de México sobre la política de refugiados.

Al mismo tiempo que surge en México el debate sobre los problemas fronterizos y sobre las relaciones con Guatemala, a nivel internacional se da una mayor atención a los refugiados guatemaltecos en el país. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), que hasta entonces manejaba los asuntos relacionados con México desde San José de Costa Rica, anuncia el 22 de enero de 1982 la instalación en México de una oficina.

A partir de esa fecha también la Iglesia católica, por medio de las diócesis de Chiapas, Oaxaca y Morelos, toma un papel activo en la asistencia y la información sobre los problemas de los refugiados guatemaltecos en México. En febrero de 1982 una comisión de obispos de Morelos, Oaxaca y Chiapas visitó la zona fronteriza para conocer la situación de los refugiados.⁴⁹ En el contexto de una creciente atención pública a la migración de guatemaltecos por la frontera sur de México, el 30 de marzo de ese año la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados llama a Luis Ortiz Monasterio, Presidente de la Comisión Intersecretarial de Ayuda a Refugiados, para informar al Congreso sobre la situación de éstos. Ortiz Monasterio en esa ocasión informó que el organismo que él dirige y la Secretaría de Gobernación habían establecido ya un mecanismo legal para la protec-

⁴⁸ *Uno Más Uno*, 19 de enero de 1982.

⁴⁹ *Uno Más Uno*, 28 de febrero de 1982.

ción y la regularización de los refugiados. Por éste, el gobierno instituye el otorgamiento del FM-8 (formulario migratorio) que permite a los guatemaltecos la residencia en el país y el tránsito múltiple entre Guatemala y México. De acuerdo con Ortiz Monasterio las características de la migración de refugiados exigen que se permita a los guatemaltecos el libre tránsito por la frontera. Ello debido a que no se trata de refugiados en busca de una residencia permanente en México sino de indígenas y campesinos que atraviesan el país huyendo de la represión, pero que buscan la oportunidad de regresar a sus comunidades para cultivar sus parcelas. Ortiz Monasterio explicó que esta fórmula migratoria, cuya vigencia va de los tres meses a los tres años, intenta de hecho cubrir la laguna en la ley general de población, que no considera la categoría de refugiados.

XXI. DOS POLÍTICAS DE REFUGIADOS

Es claro, sin embargo, que México ha practicado dos políticas hacia los refugiados. Por una parte, aunque en forma ambigua, las altas autoridades del país han reconocido que la migración desde Guatemala es de refugiados. El propio presidente José López Portillo utilizó este término para referirse al fenómeno.⁵⁰ Más aún, las secretarías de Relaciones Exteriores, de Gobernación y del Trabajo integran conjuntamente la Comisión de Ayuda a Refugiados, a la que nos hemos referido con anterioridad. Este órgano de responsabilidad oficial plena cuenta con un presupuesto y un personal modesto (6 o 5 millones de pesos), y a pesar de ello ha desempeñado una importante labor. Con la cooperación de la ACNUR, la Comisión Mexicana de Refugiados ofrece a éstos todo tipo de servicios incluida la asistencia médica. Más aún, los puntos de vista de esta comisión sobre la realidad de los refugiados guatemaltecos y las dimensiones del problema figuran constantemente en las discusiones del gobierno federal. Por otra parte, y a pesar de esta labor, la imagen que frecuentemente el gobierno mexicano proyecta es contradictoria con lo que su comisión realiza.

En la zona fronteriza del país coexisten las dos actitudes oficiales. Al mismo tiempo que la Comisión de Refugiados localiza a los guatemaltecos dispersos en las selvas y sierras de Chiapas y Tabasco, establece los campamentos y proporciona la ayuda, los funcionarios de migración continúan practicando deportaciones. Simultáneamente también la población campesina local colabora ampliamente con el sostenimiento y la protección de los refugiados en contra incluso de las autoridades migratorias, que muchas veces sólo por motivos de extorsión atemorizan a los guatemaltecos y los persiguen. Se dice también que en algunas po-

⁵⁰ Véanse las páginas 160-161.

blaciones los funcionarios migratorios colaboran estrechamente con los representantes consulares de Guatemala para incitar a los campesinos guatemaltecos a regresar a su país. Para cumplir con sus fines de vigilancia y de restricción al paso de refugiados, más que para agilizar su regularización, la Oficina de Servicios Migratorios de Gobernación ha multiplicado su presencia en la frontera. En marzo de 1982 el periódico *Uno Más Uno*, informó que "se han abierto seis nuevas casetas de migración: Tenosique (Tabasco), Frontera Echeverría, Ixcán, El Pedernal, Vicente Guerrero y Llano Grande, lo que lleva a un total de 18 en lo que se podría llamar la frontera de Chiapas". Según este mismo informe "en casi todas las carreteras que llevan a la frontera con Guatemala existen retenes de soldados que revisan vehículo por vehículo para cerciorarse de que no llevan armas al país vecino o que al nuestro no pasa nadie que no tenga "sus papeles migratorios en orden".⁵¹

La política hacia los refugiados es pues una contradicción. Esta contradicción entraña aparentemente descubrir a los refugiados como agentes subversivos o factores de disrupción más bien que como víctimas de la brutalidad militar guatemalteca. No es claro lo que el gobierno de México pretende: conciliarse con los generales guatemaltecos; o demostrar a Washington que México es capaz de controlar su frontera y de no permitir acciones contra sus aliados en Guatemala, o de contener la penetración subversiva, que según distintos sectores del país nos vienen del sur. En todo caso, para la oficina de migración, que es en última instancia la autoridad competente para dictar la política oficial al respecto, no existen los refugiados.

Según la licenciada Diana Torres, Directora General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación, México experimenta un incremento en los flujos migratorios principalmente de Centro y Sudamérica. De acuerdo con la funcionaria esto se explica, "pues se tiene conciencia del potencial de sus recursos naturales, minerales, marítimos, energéticos, territoriales, de clima, etcétera, y de su infraestructura política, económica, educativa y social, lo cual ocasiona el movimiento de personas hacia este país con propósitos de residencia y desarrollo".⁵²

Más adelante, en la misma intervención, la funcionaria afirma que "la gran afluencia de inmigrantes, hablo de varios cientos de miles, está provocando serias presiones en la demanda de trabajo, así como también en las demandas asistenciales, educativas, habitacionales, urbanísticas y de prevención y lucha contra la delincuencia, y refleja notoria distorsión en el sector terciario

⁵¹ *Uno Más Uno*, 8 de marzo de 1982.

⁵² Diana Torres, *Intervención en la Mesa Redonda sobre Corriente Migratoria hacia México*, organizada por la Tribuna de la Juventud, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 21 de mayo de 1982; versión oficial distribuida por la Secretaría de Gobernación. (Las citas subsecuentes atribuidas a Diana Torres fueron tomadas del texto de esta Conferencia.)

de la economía". Al referirse específicamente a la migración de Guatemala y El Salvador, Diana Torres reconoce que "en los últimos tres años, de mayo de 1979 a mayo de 1982, los conflictos bélicos y políticos, y los problemas económicos y sociales en El Salvador y Guatemala, ocasionan la emigración de una cifra muy considerable de su población, que en su mayoría se dirige a México". A pesar de este reconocimiento, en ningún momento se afirma que la migración guatemalteca sea producto de la represión directa contra campesinos e indígenas en ese país, y que por tanto deban ser considerados como refugiados. La Secretaría de Gobernación, por conducto de la licenciada Diana Torres, insiste en señalar que la migración guatemalteca a México no la realizan individuos directamente afectados por la contrainsurgencia. Por una parte, Diana Torres afirma que "las cifras correspondientes a asilados políticos es relativamente reducida, pues el verdadero luchador o combatiente se encuentra en el sitio de la lucha", y por otra parte sugiere que "el gran total corresponde a una corriente migratoria en busca de reasentamiento y trabajo". De ahí deduce una serie de efectos nocivos para la estructura política y social de México, y una incapacidad del país para hacer frente a este tipo de migración. "El caudal de inmigrantes que se interna al país con el propósito de reasentarse y trabajar aquí —dice la funcionaria— indiscutiblemente viene a constituir un desplazamiento laboral muy severo de los nacionales." Al respecto afirma que "el disgusto y la protesta de los mexicanos a causa del desplazamiento del que son objeto por parte de los extranjeros en los sitios de trabajo, se está haciendo sentir en forma cada vez más preocupante". Pero según Diana Torres los problemas no sólo son con respecto a la disponibilidad de empleos. Describe también a los emigrantes y los refugiados como delincuentes y pandilleros que estimulan las falsificaciones de documentos y los sobornos y el tráfico ilegal de extranjeros, presionan los servicios de salud y la infraestructura urbana y provocan en los mexicanos fricciones e irritación "a causa de la presencia de extranjeros en sitios de trabajo y estudio por afectaciones a causa de actos antisociales". Es decir, que para la Secretaría de Gobernación los extranjeros son en parte causantes de la corrupción de las autoridades mexicanas, y de la delincuencia, el desempleo y demás enfermedades sociales.

Pero Diana Torres va más allá, señala que esta inmigración de lacras se aprovecha políticamente en México "como bandera de lucha por parte de partidos políticos mexicanos con ideología diversa a la de nuestro gobierno, para ganar simpatizadores y tratar de llevar con sus actos de hostilidad, censura, crítica y presión a las dependencias gubernamentales y a sus funcionarios a una posición de puertas abiertas a la inmigración de El Salvador y de Guatemala". Según Gobernación no sólo intereses mexicanos usan esta cuestión; también lo hacen "comités de asilados polí-

ticos, comités de ayuda y solidaridad a los pueblos de los países señalados, y comités de oposición a sus gobiernos, como materia de sus particulares actividades..." En suma, Diana Torres considera que la inmigración a México es causa de un "aumento de los factores de disgregación social... aumento de población, desempleo, pobreza, promiscuidad, ignorancia, delincuencia, falta de integración social, cultural y política, violencia, anarquismo, etcétera", e incluso afirma que "es obvio que la cohesión social, el orden y la paz pública podrían afectarse". Por consiguiente, para la Secretaría de Gobernación no sólo se trata de una migración económica, de lacras sociales, auspiciada por los intereses de las organizaciones políticas de oposición guatemaltecas, sino de individuos que vienen directamente a subvertir el orden político y la paz en México.

A pesar de los argumentos legales de que se vale la Secretaría de Gobernación para sustentar sus restricciones a la migración de refugiados, es claro que el verdadero motor no es jurídico sino político. Representa de hecho la aplicación, al fenómeno de los refugiados, de la política de estricta neutralidad seguida con Guatemala. La propia Diana Torres ha dicho: "México tiene fronteras geográficas y políticas con países que tienen sistemas políticos distintos, grados de desarrollo muy diferentes y problemáticas internas muy diversas, y debe prever que el movimiento de personas de sus países vecinos, los Estados Unidos de América, Guatemala, Belice, Cuba y otros países del Caribe no vayan a ocasionarle fricciones y problemas internacionales." Esto quiere decir que según la Secretaría de Gobernación la política migratoria es parte integrante de la política exterior, y que como tal debe prever no acarrearle a México conflicto con sus vecinos.

Ciertamente la posición escrupulosa y de neutralidad con respecto a los conflictos sociales en Guatemala refleja determinadas preocupaciones internacionales de México. Las más importantes se refieren a la sensibilidad con la que se mira esta cuestión por los responsables de decidir la disposición estratégica de los Estados Unidos en la zona. Asimismo se manifiesta, como se ha señalado ya, el propósito de no irritar a los irreflexivos militares guatemaltecos. Sin embargo, también existen serias preocupaciones de carácter interno que el Estado mexicano asume como limitantes a la posibilidad de formular para Guatemala una política consecuente con las actitudes en el resto de Centroamérica.

Con respecto a la política hacia Guatemala y particularmente hacia los refugiados, diversas posiciones internas de poder impiden el consenso. Esto constituye en el fondo un debate sobre la seguridad nacional y una pugna de percepciones e intereses económicos y políticos opuestos. El 15 de marzo de 1982 José Luis Coindreau, líder de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), respondió a un discurso conciliador y progresista de López Portillo con respecto a la crisis económica

interna, con una severa denuncia a la política internacional. El dirigente patronal habló específicamente de "infiltraciones guerrilleras en nuestra frontera sur".⁵³ Se refirió a que esta supuesta infiltración entraña "peligros de contaminación para México" y denunció "indebidos coqueteos con ideologías extrañas". Anteriormente, el 2 de marzo, el mismo personaje de la empresa privada había manifestado ya que "sería peligroso para México tener vecinos comunistas y agresivos en la frontera del país" y recalcó: "los empresarios no queremos eso".⁵⁴ Según Coindreau, "existen guerrilleros centroamericanos en el sudeste de Chiapas que causan problemas a los empresarios y son una fuente de contaminación ideológica en la región". Incluso afirma que empresarios que manejan maquinaria para fines agrícolas han tenido que retirarse porque los guerrilleros no los dejan trabajar, los amenazan, los roban y dañan la maquinaria. Al respecto llega al extremo de prescribir que "a los centroamericanos hay que controlarlos y defender nuestra patria como los estadounidenses defienden la suya, con el muro de la tortilla. La frontera debe sellarse —agrega— a las infiltraciones y contaminaciones ideológicas". Y concluye: "Los comunistas se aprovechan de todo, especialmente ahora que tenemos problemas económicos, políticos y sociales, para llevar agua a sus molinos."⁵⁵

En el mismo sentido Pablo Emilio Madero, candidato del PAN a la Presidencia de la República, hizo un llamado público para que el ejército mexicano se fortalezca y haga sentir con mayor vigor su presencia en la frontera sur. En una comparación entre el poderío del ejército guatemalteco y el mexicano Madero concluye que en el caso de un enfrentamiento nuestro país se encontraría en desventaja. Pero ¿qué podría provocar este conflicto? Según el candidato panista no serían las pretensiones del ejército guatemalteco; sería la consecuencia de que en nuestro país se realizan actividades subversivas que atentan contra el régimen de aquella nación, a quien hasta los panistas, en curioso contraste con los pronunciamientos del gobierno de México, le llaman "dictadura". Según este partido, "el peligro real para México es la codicia que despierta al comunismo el sudeste del país, donde se encuentra el petróleo. Pero además disgusta a la dictadura guatemalteca, por el adiestramiento de guerrilleros que nuestro país no descubre y porque esta nación no los puede aprehender porque están fuera de sus fronteras".⁵⁶ De acuerdo con los empresarios y los políticos de derecha es necesario detener la migración de refugiados y sellar la frontera militarmente no sólo para inmunizar al país contra la subversión y para no provocar la reacción del ejército guatemalteco sino también para proteger

⁵³ *Proceso*, núm. 281, 22 de marzo de 1981.

⁵⁴ *Uno Más Uno*, 3 de marzo de 1982.

⁵⁵ *El Día*, 18 de marzo de 1982.

⁵⁶ *Excelsior*, 6 de marzo de 1982.

nuestra economía del desempleo y la carga en el uso de los recursos que ocasiona esta migración.

Estos pronunciamientos son sólo la punta del iceberg de las visiones que comparten y expresan cada día más abiertamente grupos empresariales y sectores de clase media mexicana. Para éstos la revolución centroamericana, y particularmente la guatemalteca, es un movimiento social contrario a sus concepciones ideológicas. Asimismo, constituye una amenaza que algún día podría cernirse sobre sus intereses económicos en México. Con esta visión comparten las tesis del Departamento de Estado de que al sur de las fronteras de México se aviva una conspiración comunista cuyo objetivo es México.

XXII. CONCLUSIÓN

Hemos examinado aquí la evolución de la política de México hacia Guatemala en el marco de las condiciones que la administración del presidente Ronald Reagan y los militares guatemaltecos quieren imponer a las autoridades mexicanas. La respuesta de México a estos imperativos ha sido hasta ahora confusa y ambigua. A pesar de la indeterminación es claro el alejamiento de México respecto a sus posiciones en Nicaragua y El Salvador. La consigna de los más altos dirigentes del país es ampararse bajo la supuesta neutralidad para no formular ninguna denuncia al régimen de terror que los militares chapines han implantado en su país.

Según estos lineamientos generales distintas agencias del gobierno mexicano han hecho frente, a veces en forma contradictoria, a los múltiples y complejos problemas que acarrearán las relaciones actuales con Guatemala. En este ensayo hemos visto cómo la Secretaría de Relaciones Exteriores extrema su cautela para referirse a los acontecimientos en aquel país. En el caso de los tres mexicanos desaparecidos en octubre de 1981, la Cancillería mexicana ha optado por las gestiones diplomáticas calladas y responde a la falta de cooperación e incluso a la insolencia del nuevo Presidente de Guatemala con un embarazoso silencio. México se muestra así dispuesto a no emprender acción alguna, por más leve y simbólica que sea, para denunciar las agresiones del gobierno guatemalteco incluso cuando lesionan la integridad física de ciudadanos mexicanos.

Por su parte, la Secretaría de la Defensa Nacional da su propia interpretación a los problemas de la frontera. Con respecto a ellos, las autoridades militares del país parecen más preocupadas por las acciones que pudieran desarrollar los grupos revolucionarios guatemaltecos, que por la seguridad del territorio mexicano en cuanto a las agresiones de los militares chapines. El ejército mexicano ha contribuido también en algunos casos a las

actividades represivas contra los refugiados guatemaltecos, incluso en colaboración con las autoridades migratorias.

La Secretaría de Gobernación, junto con otras oficinas gubernamentales, pone en práctica de hecho dos políticas respecto a la migración de guatemaltecos. Por una parte se niega oficialmente a reconocer a éstos el carácter de refugiados, los denuncia como factores de disrupción e inestabilidad social, y mantiene prácticas restrictivas a su internamiento en el territorio nacional. Por otra parte la Comisión Intersecretarial de Ayuda a Refugiados, de la cual es integrante fundamental la Secretaría de Gobernación, realiza singulares esfuerzos por asistir a los refugiados en sus más urgentes necesidades.

En el contexto de todas estas acciones gubernamentales se desarrolla en México un debate respecto a la política sobre Guatemala y al tratamiento a los refugiados. Distintos medios de información, grupos eclesiásticos y sectores intelectuales y políticos de izquierda expresan su desacuerdo con las prácticas represivas contra los guatemaltecos y esperan del Estado una actitud más firme frente al régimen militar de Guatemala. Sin embargo, su voz es menos audible que la del sector empresarial y los grupos políticos de derecha, quienes manifiestan cada día con mayor vigor sus temores sobre el movimiento revolucionario guatemalteco. Los voceros de los intereses económicos de la empresa privada mexicana califican a los refugiados guatemaltecos como un peligro para la paz social de México.

En relación con este debate las disposiciones del gobierno mexicano no hacen sino confundir más a la opinión pública y fortalecer la crítica de la derecha. Las relaciones con Guatemala parecen disolver la frontera entre la política exterior y la política interna. Así, en el trasfondo de los distintos argumentos subyacen visiones contradictorias respecto a la seguridad nacional. Es la redefinición de ésta lo que habrá de dar curso claro y decisivo al tratamiento del gobierno de México a la crisis política en Guatemala y sus implicaciones para el país.

Cuarta Parte

¿CUÁL ES EL CAMINO?

7. LAS DIMENSIONES DEL ESPACIO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN CENTROAMÉRICA

Isaac Cohen y Gert Rosenthal

I. INTRODUCCIÓN

ES PROBABLE que se haya escrito más sobre Centroamérica en los últimos tres años que en los treinta años precedentes. La mayoría de estos escritos trata de explicar por qué la región se ha vuelto tan inestable y turbulenta, mientras que muchos analizan el papel de los actores externos —en particular el de los Estados Unidos— en la dinámica de la región. La comunidad internacional también ha cobrado conciencia creciente de la región, y se han formulado muchas recomendaciones para restablecer la estabilidad y procurar el bienestar de los habitantes de estos países. A veces se ha hecho hincapié en la necesidad de alentar sociedades más tolerantes, abiertas y pluralistas, cuando se observan valores universales como la dignidad humana, el bienestar material y la democracia representativa. Todos los gobiernos de la región profesan su apoyo decidido a estos valores; pero, salvo la honrosa excepción de Costa Rica, la experiencia de los últimos años no resulta alentadora. Por su parte, las declaraciones oficiales de diversos actores externos interesados en la región —entre otros los Estados Unidos, México, el Canadá, Venezuela, Francia, Alemania y España— subrayan la necesidad de apoyar a las “fuerzas moderadas” de estas sociedades, pero las definiciones de quienes representan tales fuerzas difieren marcadamente, y de todos modos el apoyo a tal “moderación” no pasa a menudo de las meras declaraciones.

La dificultad reside, por supuesto, en los problemas de delimitar el “terreno intermedio” o “centro” en el contexto de la polarización creciente que caracteriza a la mayoría de los países de la región. En lo relativo a la política económica, por ejemplo, hay grandes restricciones para las medidas destinadas a promover las reformas. Los límites derivan de las condiciones internas y de los actores externos.

En este ensayo procuraremos explorar las dimensiones limitadas del espacio de la política económica en Centroamérica. Las ideas tienen todavía una naturaleza muy preliminar, y es posible que se planteen más interrogantes que respuestas. Se sostiene que las reformas económicas y sociales graduales, como parte de las fuerzas del cambio pacífico, no han sido afortunadas en la

mayoría de los países de la región, y que su viabilidad se ha tornado más cuestionable aún en los últimos años. Esto se debe en parte al carácter ambivalente de la política exterior implantada por los Estados Unidos en la región, la que ha perseguido tanto objetivos reformistas como de seguridad, con el predominio de los últimos "en momentos de apuro". Como observó Stanley Hoffmann hace algunos años, "...en la América Latina los Estados Unidos realizan al mismo tiempo ciertos esfuerzos tendientes al desarrollo y el progreso que sólo podrán triunfar si destruyen las oligarquías y acaban con los intereses creados, y otros esfuerzos para prevenir la subversión y la insurgencia que consisten en apuntalar los pilares amenazados, de modo de fortalecer el *statu quo*".¹

II. CARACTERÍSTICAS DESTACADAS DE LAS ECONOMÍAS Y DE LAS SOCIEDADES CENTROAMERICANAS

Cuando tratamos de describir fenómenos muy complejos en un espacio muy reducido siempre corremos el riesgo de terminar con caricaturas. Pero ya que es indispensable tener nociones de cómo funcionan las economías y las sociedades centroamericanas como marco para discutir las dimensiones del espacio de la política en la región, correremos ese riesgo.

La característica fundamental de estos países es su dependencia externa con respecto a lo que ocurre fuera de sus muy limitadas fronteras nacionales, y aun regionales. La búsqueda de un producto de exportación clave —ya sea oro, cacao, índigo, café, plátano, azúcar o algodón— ha sido una constante en la historia de la región desde la conquista española.² Este hecho ha afectado profundamente la estructura económica, social y política de los cinco países; al mismo tiempo, en razón del grado diferente de su influencia en cada uno de los cinco países, también ayuda este hecho a explicar por qué hay diferencias importantes entre ellos. En seguida exploraremos algunas de las consecuencias de esta característica fundamental.

El sector exportador ha sido siempre el principal "motor del crecimiento" de estas economías, así como fuente principal de acumulación de capital y de oportunidades de empleo. Aunque en el curso de los años sesenta y setenta se inició un proceso de sustitución de importaciones bastante dinámico al amparo de la integración económica centroamericana, y el propio sector exportador se diversificó cada vez más, las tasas de crecimiento siguen dependiendo del desempeño de las exportaciones. En efecto, el

¹ Stanley Hoffmann, *Gulliver's Troubles or the Setting of American Foreign Policy*, Nueva York, McGraw-Hill, 1968, p. 187.

² Murdo J. MacLeod, *Spanish Central America: A Socioeconomic History, 1520-1720*, Berkeley, The University of California Press, 1973.

nivel del comercio intrarregional es también función del sector exportador tradicional, ya que el comercio intrarregional se eleva cuando aumentan las tasas de crecimiento. Además, contra las expectativas de algunos observadores en el sentido de que la sustitución de importaciones disminuiría el grado de "apertura" de las economías centroamericanas, la proporción de exportaciones e importaciones en el producto interno bruto aumentó sistemáticamente al elevarse el ingreso. Así, para el conjunto de la región la proporción de las exportaciones en el PIB pasó de menos de 19 % en 1950 a más de 30 % en 1980, mientras que la proporción de las importaciones pasó de 16 % en el primer año a más de 35 % en el último. (En el caso de algunos países, como Honduras, esta proporción pasó de 40 %.) Por esta razón, no es extraño que estos países sean muy sensibles a los cambios que ocurren en la economía internacional, un hecho acentuado sólo en los últimos años, cuando esta dependencia empezó a afectar no sólo el comercio internacional sino también los flujos de capital asociados a las tasas crecientes del ahorro externo. Así pues, a principios de los ochenta la mayoría de estos países es afectada adversamente no sólo por la recesión en los países desarrollados —y en particular la de su principal socio comercial, los Estados Unidos— sino también por los niveles tan altos de las tasas de interés que requieren una porción creciente de los ingresos de las exportaciones para el servicio de los niveles siempre en ascenso de la deuda externa.

La explotación de uno o varios productos básicos ha sido también decisiva para determinar la naturaleza de la división del trabajo, dado el carácter intensivo en mano de obra de los principales cultivos de exportación. La demanda de trabajadores es estacional en el caso de la mayoría de estos cultivos —café, algodón, azúcar—, lo que explica la naturaleza dual pero interdependiente de la agricultura en las economías donde predominan estos cultivos. En esos países el campesino produce básicamente alimentos para la subsistencia, a veces con algunos excedentes para el mercado interno, en su mayor parte urbano, y constituye también la reserva de mano de obra requerida estacionalmente para explotar las exportaciones tradicionales. Las complejas interrelaciones entre el gran número de unidades agrícolas pequeñas, de subsistencia, que producen para el consumo interno, y el número relativamente reducido de unidades medianas y grandes que producen para los mercados externos, explica no sólo las características de las economías sino también algunas de las peculiaridades más notables de las estructuras sociales de la región.

En efecto, la disponibilidad de mano de obra ha desempeñado un papel estratégico durante toda la historia del desarrollo de Centroamérica, de modo que algunas de las diferencias básicas que separan a los países pueden explicarse en gran medida por

la naturaleza distinta de las relaciones laborales. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica la relativa escasez de mano de obra y el surgimiento tardío de un producto clave de exportación —el café a mediados del siglo XIX— explican en gran medida la estructura social más igualitaria de este país. En cambio Guatemala y El Salvador, con una densidad de población relativamente elevada y con una temprana introducción de cultivos clave de exportación, representarían el extremo opuesto, mientras que Honduras y Nicaragua ocuparían una posición intermedia. Además, la naturaleza dual de la agricultura se hizo menos pronunciada en los países donde el cultivo de exportación principal durante la mayor parte del siglo XX —el plátano— exigía un suministro permanente de mano de obra.

Por último, otra característica de la tendencia a explotar unos cuantos productos clave de exportación ha sido la virtual ausencia de efectos de enlace intrínsecos o inducidos de estas actividades productivas. Ni los productores de estas exportaciones tradicionales ni los agentes externos han podido invertir el excedente económico derivado de su explotación en actividades relativamente más solventes y menos dependientes. En efecto, es probable que una de las características más destacadas del desarrollo centroamericano sea el hecho de que la explotación de nuevos productos exportables sólo reiteró esta virtual ausencia de enlaces. Tampoco diversificaron ni integraron sus actividades los productores tradicionales, ni el Estado pudo sacar una porción importante del excedente generado por los productores tradicionales para desviarla hacia otras actividades productivas. Esto no significa que Centroamérica no haya presenciado en los últimos años la introducción de actividades nuevas, sino sólo que estas actividades se han yuxtapuesto a las estructuras productivas tradicionales, las que persisten y se constituyen en formidables obstáculos o límites para la modernización de la región.

Las mencionadas características sobresalientes de las economías centroamericanas también ayudan a explicar las desigualdades extremas en la distribución del ingreso, las que se han presentado en todos los países en grados variables y dependen de la tenencia de la tierra y de la naturaleza de los mercados de mano de obra citados. Como era de esperarse, la estructura del ingreso es muy desigual en los países que tienen relaciones de población a tierra relativamente elevadas —y un crecimiento demográfico rápido— aunadas a grandes migraciones estacionales de trabajadores entre minifundios y latifundios, como ocurre en Guatemala y El Salvador.

Desde el fin de la segunda Guerra Mundial ha habido una yuxtaposición progresiva de nuevas capas de actividad económica sobre la estructura socioeconómica básica, tradicional. Esto ha ayudado a la diversificación de las economías pero no ha transformado decisivamente las condiciones preexistentes. Esta diver-

sificación, aunada a un nivel de crecimiento relativamente satisfactorio,³ ayudó a incrementar la urbanización y el surgimiento de sectores medios —sobre todo en los servicios, el incipiente proceso de industrialización y el aumento de la burocracia.

La importancia decisiva de los escasos productos de exportación ha influido también de modo notable sobre el papel del Estado, que se ocupa principalmente de establecer las condiciones básicas necesarias para explotar dichos productos. De esta preocupación fundamental de la política pública deriva también la relación casi simbiótica que ha persistido tenazmente, hasta hace poco tiempo, entre sector público y clases empresariales dominantes, a pesar del avance de la modernización y de las actividades nuevas que se han agregado a la estructura precedente. En épocas más recientes, es de los crecientes sectores medios de donde los gobiernos han buscado su legitimidad, pero como no han podido integrarlos por completo esos sectores también han sido el origen de los desafíos radicales al grupo dominante. A excepción de los de Costa Rica, los campesinos han permanecido en gran medida inamovibles, como pasivos testigos y víctimas de sistemas sociales caracterizados por su naturaleza elitista.

En efecto, estos sistemas obstruyen muchísimo las organizaciones sociales formales, con grados de intensidad que varían de un país a otro. En tanto los empresarios dominantes están bien organizados a través de agricultura, industria y comercio, y de muchos otros mecanismos que representan con eficacia sus intereses, otros grupos sociales carecen de todo medio de expresión organizada. Los sindicatos son débiles en la mayoría de los países, sobre todo en las zonas rurales, salvo los trabajadores de los enclaves bananeros en el marco de cierto estímulo gubernamental para los trabajadores nacionales frente al capital extranjero. Ni los trabajadores organizados, mucho menos los campesinos, están representados en algún órgano importante de toma de decisiones, como los que gobiernan los bancos centrales y otras agencias oficiales o semioficiales. En suma, la organización social tiende a reforzar los patrones desiguales de distribución del ingreso a través de grados de eficacia variables en el funcionamiento de los grupos de presión.

Por último, la estructuración de las economías centroamericanas alrededor de uno o pocos productos clave de exportación ha tenido también un profundo efecto sobre las pautas de autoridad: la relación simbiótica ya mencionada entre los grupos económicos dominantes y los gobiernos, el legado de corrupción en la violación de las reglas coloniales, y sobre todo los métodos represivos impuestos para asegurar una oferta adecuada de mano

³ En el conjunto de la región el PIB real creció a una tasa media anual de 5.3% entre 1950 y 1980. Nicaragua y Costa Rica experimentaron tasas superiores al promedio, mientras que Honduras tuvo una tasa por debajo del promedio.

de obra —reclutamiento forzado de trabajadores en épocas anteriores, leyes contra la vagancia y algo parecido al endeudamiento de los peones en épocas más recientes— han contribuido al establecimiento de sistemas políticos relativamente rígidos en la mayoría de los países (de nuevo, con la excepción de Costa Rica), con la virtual ausencia de representación para la mayoría de la población. Hasta ahora la mayoría de los sistemas políticos centroamericanos son autoritarios, las clases empresariales dominantes son paternalistas y los enfrentamientos políticos siguen siendo elitistas, a pesar del avance de la modernización por toda la región.

III. LOS LÍMITES AL ESPACIO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

A través de su historia como naciones independientes, y en particular desde la terminación de la segunda Guerra Mundial, los actores que han buscado el cambio dentro de las sociedades centroamericanas han tratado persistentemente de alterar algunas de las características principales descritas en la sección anterior; es decir, sus metas han incluido disminuir la dependencia de sus economías frente a los fenómenos internacionales, modificar la estructura social y la relación entre capital y mano de obra, establecer sociedades más igualitarias y elevar el nivel de participación de la mayoría de la población en los asuntos de sus países respectivos. Estos actores han debido recorrer una senda muy estrecha y resbalosa, sobre todo en Guatemala, en El Salvador y hasta 1979 en Nicaragua, ya que están severamente limitados, por una parte, la dimensión del espacio de la política económica, y por la otra, el grado de la participación política. Algunos de estos actores, en su frustración por la incapacidad para lograr grandes avances hacia sus metas, han llegado a la conclusión de que el único camino es subvertir el orden social, económico y político a través de una revolución. Otros, renuentes o incapaces para recurrir a medios violentos, han insistido en la búsqueda del cambio con posibilidad de establecer un consenso a través de la persuasión, en el contexto de las sociedades tolerantes y plurales a las que aspiran.

Es indudable que han ocurrido cambios importantes en todas las economías y sociedades centroamericanas. Durante los últimos tres decenios se han triplicado las poblaciones, se ha duplicado el ingreso real *per capita*, y se ha multiplicado por dieciséis el comercio exterior; los países están más urbanizados, las sociedades más diferenciadas, las economías más diversificadas y el espacio físico mejor integrado. La modernización ha afectado muchas actividades. Sin embargo, resulta discutible la medida en que este cambio sea producto de una política deliberada y la medida en que sea resultado de "efectos de filtración" que in-

cluso los actores de estas sociedades partidarias del *statu quo* están dispuestos a tolerar. Hay muchos indicios en el sentido de que los cambios que han podido realizar quienes dirigen la política y quienes toman las decisiones han sido periféricos en el sentido de que, con muy pocas excepciones, no han afectado adversamente los intereses básicos de los grupos dominantes de las sociedades. En otras palabras, las nuevas capas sociales y económicas se han yuxtapuesto a las preexistentes, sin amenazar seriamente la persistencia de la estructura económica precedente. Los límites a este tipo de "desarrollo aditivo" se alcanzaron casi invariablemente durante los tres decenios anteriores, cuando la estructura anterior fue gravemente amenazada.

Por supuesto, resulta imposible separar los campos de política económica e interacción política, ya que éstos se refuerzan recíprocamente. Sin embargo, convendrá seleccionar tres campos de lo que suele asociarse con un "programa reformista" de la política económica para explicar la estrechez del espacio de la política económica de Centroamérica y la manera como han variado un poco los límites de un país a otro. Tales campos son: 1) niveles de tributación; 2) participación del sector público en las economías, y 3) estructura de la propiedad de la tierra. Por lo menos hasta fines de los años setenta el cambio ha sido lento o aun inexistente en los tres campos, excepto en Costa Rica y en menor medida en Honduras.

En el primero de los campos mencionados, un buen indicador del nivel de tributación es la relación entre el total de impuestos recaudados y el producto interno bruto. Aunque ocurrieron algunos cambios importantes dentro de las estructuras impositivas de todos los países —aumentó la importancia relativa de los impuestos directos y disminuyó la importancia relativa de los impuestos a la importación—, en el cuadro 1 se observa que el nivel de la tributación permaneció constante o aumentó ligeramente durante los últimos tres decenios en la mayoría de los países de la región. En efecto, si no hubiera sido por el aumento considerable del nivel de la tributación ocurrido en Nicaragua tras la victoriosa revolución de 1979, la relación de los ingresos fiscales al PIB sólo habría aumentado cerca de un punto de porcentaje entre 1955 y 1980 en el conjunto de la región. Además, este nivel es muy bajo comparado con el que se observa en otros países en desarrollo, ya sea en la América Latina o en el resto del mundo. Esta circunstancia no es accidental: los grupos dominantes de la sociedad se han resistido tanto a compartir su porción del excedente económico con el sector público como a compartirlo con los trabajadores al elevar los salarios. Aun cuando los gobiernos lograron establecer nuevos impuestos éstos eran de ordinario regresivos. Así pues, la capacidad del sector público para asumir una actitud reformista más activa fue severamente limitada por las restricciones financieras, y los incrementos de los gastos se

financiaron de ordinario con déficit pagados con el ahorro interno y externo, como veremos en seguida.

Cuadro 1. Proporción de las recaudaciones de impuestos al PIB durante algunos años

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Centroamérica	6.9	9.5	9.3	9.4	9.7	11.1	11.4
Guatemala	8.7	8.5	7.8	7.8	7.8	9.5	8.6
El Salvador	8.3	10.8	10.9	9.9	10.3	12.0	11.4
Honduras	6.0	7.3	10.1	9.7	11.2	12.1	13.7
Nicaragua	4.8	10.8	9.4	10.2	9.4	10.6	18.5
Costa Rica	10.2	10.1	10.0	11.8	12.1	12.7	11.4

FUENTE: Cálculos basados en estadísticas oficiales.

En cuanto a la participación de los sectores públicos en la economía, el inicio de la posguerra, imbuido de ideales democráticos, marcó el fin de la mayoría de las "dictaduras de la depresión" en Centroamérica, iniciando un breve periodo de reformas liberales. En la esfera económica esto significó un papel mayor del sector público para promover el desarrollo económico —además de su papel anterior en el mantenimiento del orden—, establecer muchísimas instituciones nuevas —bancos centrales, institutos de seguridad social, bancos de desarrollo— y adoptar una actitud generalmente más reformista por parte de los gobiernos. Sin embargo, tras este impulso inicial el papel del sector público en el desarrollo económico se volvió durante los años cincuenta una importante controversia pública, ya que los grupos dominantes de la sociedad asumieron una actitud fuertemente anti-dirigista que persiste hasta la fecha. Aunque durante los años cincuenta y sesenta el sector público absorbió gradualmente algunos servicios públicos que antes se encontraban en manos privadas —de ordinario extranjeras—, como los de generación y distribución de electricidad, transportación ferroviaria y comunicaciones internas e internacionales, por regla general los gobiernos se abstuvieron escrupulosamente de participar en actividades directamente productivas o en prestar servicios que interesaran al sector privado. La única excepción importante a esta regla puede observarse en Costa Rica, donde los bancos fueron nacionalizados a fines de los años cuarenta, mientras que el gobierno absorbió la refinación y la distribución de petróleo a mediados de los años setenta.

La parte de los gastos públicos en el total del PIB ilustra los límites de la participación del gobierno en la economía. Los cuadros 2 y 3 revelan que en general esta participación ha sido y

Cuadro 2. Proporción del gasto del gobierno central al PIB durante algunos años

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Centroamérica			11.2	10.8	11.2	12.8	17.8
Guatemala			9.3	8.1	8.3	7.8	10.1
El Salvador			12.2	10.9	10.3	13.4	17.6
Honduras			12.2	10.8	14.7	15.0	18.1
Nicaragua			11.1	11.2	11.8	14.1	29.5
Costa Rica			13.3	13.8	13.7	17.9	20.5

FUENTE: Cálculos basados en estadísticas oficiales.

sigue siendo muy discreta comparada con la de otros países en desarrollo, y que el grado de participación había crecido poco hasta 1975. Esta restricción no sólo es función de las limitaciones financieras impuestas por la capacidad para incrementar las recaudaciones fiscales, sino también de una oposición doctrinaria a la ampliación del papel del sector público por parte de grupos influyentes en las sociedades, con el argumento de que esto representaría una asignación ineficiente de los recursos (se considera al Estado intrínsecamente ineficiente en todo lo que hace) y de que una mayor movilización de los recursos por parte del sector público anquilosaría la iniciativa privada. Esta oposición ha tenido también algo que ver con el hecho de que un papel más intenso del sector público pondría en peligro la posición de los grupos dominantes de la sociedad con la presencia de un nuevo actor autónomo e importante cuyas inclinaciones podrían no ser previsibles del todo.

Es cierto que los niveles del gasto han aumentado desde 1975, gracias a los esfuerzos de los sectores públicos tendientes a

Cuadro 3. Proporción del gasto del sector público al PIB durante algunos años

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Centroamérica	11.1	13.2	13.3	13.1	13.6	14.9	19.9
Guatemala	10.4	12.3	11.4	10.1	10.4	10.0	13.0
El Salvador	12.6	13.5	14.5	14.0	13.5	17.0	21.8
Honduras	9.8	11.8	14.3	13.1	18.2	18.4	22.2
Nicaragua	15.7	16.2	15.2	13.6	13.6	16.1	34.5
Costa Rica	8.4	14.2	13.4	17.6	17.0	19.1	21.9

FUENTE: Cálculos basados en estadísticas oficiales.

contrarrestar las tasas declinantes de la inversión privada a medida que la turbulencia política se extendía en la región; aunque, significativamente, este fenómeno fue menos pronunciado en Guatemala y El Salvador. Además, este incremento del gasto se financió en proporción creciente con aumentos de los préstamos.

El incremento del nivel de los gastos por encima de los límites financieros impuestos por las recaudaciones fiscales gracias al auxilio del financiamiento deficitario ilustra otra vez los aspectos "aditivos" del desarrollo centroamericano: en lugar de elevar los niveles de la tributación para financiar sus programas de inversión los gobiernos recurrieron a la ruta más cómoda de la asistencia externa. Como se observa en el cuadro 4, la deuda pública externa aumentó rápidamente, sobre todo en los años setenta, aunque a una tasa menor en el caso de los países de políticas fiscales más conservadoras: Guatemala y El Salvador. Para el final del decenio más de una cuarta parte de los ingresos por exportaciones de Honduras, Nicaragua y Costa Rica se destinaba al servicio de la deuda pública, mientras que estos tres países hubieron de suspender unilateralmente los pagos de intereses de esa deuda e iniciar negociaciones para su reestructuración entre 1980 y 1982.

Cuadro 4. Deuda pública externa y servicios de la deuda, 1960-1980

	1960		1970		1980	
	<i>Deuda total^a (millones de dólares)</i>	<i>Servicio de la deuda^b</i>	<i>Deuda total^a (millones de dólares)</i>	<i>Servicio de la deuda^b</i>	<i>Deuda total^a (millones de dólares)</i>	<i>Servicio de la deuda^b</i>
Centroamérica	93	3.1	564	6.9	4 950	14.6
Guatemala	24	1.7	106	7.4	500	2.3
El Salvador	24	2.6	88	3.6	477	3.4
Honduras	14	2.6	90	2.8	900	20.9
Nicaragua	5	4.3	146	10.4	1 500	13.4 ^c
Costa Rica	26	5.2	134	9.7	1 573	21.2

^a Deuda pública desembolsada y deuda públicamente garantizada.

^b Razones del servicio de la deuda pública a las exportaciones de bienes y servicios.

^c Pagos efectivos, excluidas las moras.

Ahora parecen haberse alcanzado incluso los límites al "desarrollo aditivo" por lo que se refiere a los gastos públicos, y debemos preguntarnos cómo podrán los gobiernos continuar pro-

moviendo el cambio y dando servicios a sus poblaciones respectivas, cuando en la mayoría de los países su participación en el producto interno bruto es tan moderada y grandes obstáculos se oponen al incremento de esa participación.

La tenencia de la tierra es la tercera de las esferas políticas públicas donde se avanzó poco durante este periodo hasta 1979, cuando ocurrió la Revolución nicaragüense, y hasta que el gobierno de El Salvador adoptó en 1980 las tan anunciadas reformas. La redistribución de la tierra realizada anteriormente no solía hacerse a expensas de las unidades agrícolas existentes sino en proyectos de "colonización" de tierras públicas. Este es otro ejemplo de la reforma aditiva que trata de evitar alterar el orden establecido. Vemos en el cuadro 5 que la estructura de la propiedad de la tierra ha persistido altamente concentrada en los países para los que disponemos de estadísticas. Aunque las explotaciones más grandes parecen haber sido subdivididas —a menudo dentro de las mismas familias, sin duda— a mediados de los años setenta la situación era virtualmente igual a la observada en los años cincuenta. En Guatemala, por ejemplo, 2 % de las unidades agrícolas más grandes registradas en el Censo de 1950 controlaba 66.6 % de la tierra, y en el Censo de 1979 controlaba todavía 58.7 % de la tierra. En el otro extremo de la escala las unidades agrícolas más pequeñas, que constituían 88 % del número total de unidades registradas en el primer censo, controlaban 14.3 % de la tierra, mientras que en el Censo de 1979 ese 88 % de las unidades sólo controlaba 16.0 % de la tierra, a pesar de los llamados programas de colonización del gobierno que distribuyeron 545 mil hectáreas entre 145 mil familias. Aunque los que pugnan por el cambio evolutivo hablaron mucho de la

Cuadro 5. A. El Salvador: Estructura de la tenencia de la tierra

	1961		1971	
	<i>Unidades agrícolas</i>	<i>Extensión</i>	<i>Unidades agrícolas</i>	<i>Extensión</i>
Hectáreas				
Menos de 1	47.18	3.88	48.90	4.84
De 1 a 1.99	21.38	4.33	21.81	5.58
De 2 a 4.99	16.63	7.43	16.03	9.09
De 5 a 9.99	6.17	6.25	5.76	7.61
De 10 a 19.99	3.76	7.42	3.38	8.74
De 20 a 49.99	2.96	13.19	2.58	14.84
De 50 a 99.99	0.98	9.78	0.83	10.62
De 100 a 999.99	0.89	31.97	0.69	30.16
De 1 000 y más	0.05	15.74	0.02	8.51

Cuadro 5. B. Guatemala : Estructura de la tenencia de la tierra

	1950		1964		1979	
	Unidades agrícolas	Extensión	Unidades agrícolas	Extensión	Unidades agrícolas	Extensión
Manzanas^a						
Menos de 1	21.3	.77	20.4	.95	41.1	1.45
1- 2	26.3	2.54	23.6	2.77	19.4	2.70
2- 5	28.6	5.70	30.9	7.85	20.8	6.32
5- 10	12.2	5.32	12.4	7.04	8.4	5.66
10- 32	7.7	8.35	8.9	12.95	6.6	11.74
32- 64	1.8	5.10	1.6	5.90	1.5	6.70
Caballerías						
1- 10	1.861	21.86	1.883	26.53	2.015	30.27
10- 20	.163	9.52	.134	10.03	.141	12.41
20- 50	.103	13.32	.071	11.22	.063	11.76
50-100	.030	8.81	.014	4.92	.012	5.24
100-200	.099	5.28	.007	5.17	.002	2.03
200 o más	.006	13.43	.002	4.67	.001	3.72

FUENTE: Estadísticas oficiales.

^a 1 manzana = 0.7 hectáreas; 1 caballería = 64 manzanas.

necesidad de una reforma agraria, esto habría superado sin duda los límites impuestos por las realidades políticas, es decir, por los intereses de los grupos dominantes de la sociedad. Así pues, durante el periodo de treinta años de posguerra sólo se lograron mejoras marginales en la estructura de propiedad de la tierra.

Los tres ejemplos antes citados ilustran el hecho de que las fuerzas que buscan el cambio pacífico en Centroamérica han debido maniobrar dentro de límites muy estrechos. Sería injusto afirmar que no ha habido reformas —aun el tipo de desarrollo “aditivo” antes descrito se ha traducido en situaciones muy diferentes en la actualidad comparadas con las situaciones de treinta años atrás, por ejemplo—, pero sí podemos señalar obstáculos casi insuperables para los cambios pacíficos que amenacen seriamente al orden establecido, por lo menos en la mayoría de los países. No hay duda de que así se explica en parte el hecho de que los cambios ocurridos en Nicaragua desde 1979 exigieron una revolución violenta que costó cerca de 50 mil vidas, así como el de la polarización observable en los otros países de la región.

Peró simplificaríamos demasiado si dijéramos que las reformas pacíficas han sido impedidas sólo porque se oponen a ellas los

grupos dominantes de estas sociedades. Más bien, la explicación requiere un examen breve de la interacción política en la arena política centroamericana, y un análisis de la manera como los actores externos se interrelacionan con los actores internos.

IV. ¿CÓMO SE FIJAN LOS LÍMITES?

Ha quedado implícito en las páginas anteriores —porque es casi un cliché su afirmación explícita— que existe una interacción constante en la arena política interna entre los actores que buscan mantener el *statu quo* y los que buscan cambiarlo. La dimensión del espacio de la política económica se define por los cambios ocurridos a través del tiempo en los lineamientos de interacción política entre los primeros y, por lo menos, quienes buscan el cambio por medios pacíficos. Las alianzas cambiantes y esporádicas han permitido algunas de las reformas marginales emprendidas a través de los años, y algunas de estas reformas fueron impulsadas incluso a resultas de contradicciones en las filas de los grupos dominantes de la sociedad. Sin embargo, hemos sostenido antes que las dimensiones del espacio político en la mayoría de los países centroamericanos han sido muy estrechas, y que el cambio ocurrido en los últimos treinta años, por lo menos hasta fines de los años setenta, no afectó la esencia del orden preexistente. A su vez, esto ayudó a fortalecer las filas de los actores que creen que el cambio sólo puede lograrse mediante la subversión violenta del orden preexistente, de modo que quienes trataron de mantener el *statu quo*, al ver cada vez más amenazado su papel hegemónico, también recurrieron a la violencia, lo que polarizó a la mayoría de las sociedades de la región y debilitó a quienes se quedaron “atrapados en medio”. En efecto, el programa reformista se volvió cada vez más endeble a medida que sus partidarios cayeron ante la violencia de los otros actores; algunos los consideraron como precursores de un orden nuevo y otros como salvadores del *statu quo*.

Pero nada de lo anterior, y en particular las estrechas dimensiones del espacio político —el único aspecto que nos interesa en este trabajo—, puede entenderse sin examinar el papel de la política exterior de los Estados Unidos en Centroamérica. Aunque debe reconocerse la importancia creciente de varios actores externos nuevos en la arena centroamericana, tales como México, Venezuela y Cuba, entre otros, su papel sigue siendo secundario comparado con la importancia decisiva de los Estados Unidos en la región. Las repercusiones políticas, culturales y económicas de este país han sido de importancia fundamental en la evolución contemporánea de Centroamérica, y hay escasos indicios de que lo que se ha considerado como una mengua relativa del poder norteamericano en el plano mundial se haya tra-

ducido en una disminución similar en Centroamérica. Así pues, convendrá limitar el análisis de las influencias externas sobre la interacción política en la región a un examen del papel que en ella desempeña la política exterior de los Estados Unidos.

Los objetivos de dicha política se establecieron de acuerdo con las responsabilidades mundiales asumidas desde 1945 por los Estados Unidos como superpotencia, y manifestaron la tensión y la opción características entre realismo e idealismo, así como la ambivalencia derivada de objetivos contradictorios. Así pues, al intervenir activamente —de hecho como otro actor— en la dinámica de interacción política en los países de la región, los Estados Unidos introdujeron una dimensión mundial en los enfrentamientos que de otro modo se habrían caracterizado probablemente por su naturaleza local, si no es que parroquial.

Como resultado de la poderosa influencia ejercida por los Estados Unidos en Centroamérica, ese país ha tenido virtualmente la capacidad de fijar los límites geopolíticos, arrojando su peso asimétrico al lado de los actores nacionales cuyos objetivos han sido más congruentes con los intereses mundiales de los Estados Unidos en cualquier momento dado. Tal apoyo externo ha procurado, de manera intermitente y a veces simultánea, promover el cambio pacífico y contener el comunismo y, como sugiere la cita de la Introducción de este ensayo, cuando dichos objetivos entraron en conflicto se dio inevitablemente preferencia al segundo. Veamos algunas ilustraciones de este fenómeno.

Es probable que la mejor muestra de esta capacidad para fijar los límites del cambio político de la región se encuentre en el derrocamiento del régimen de Arbenz en 1954 en Guatemala. En el marco de las ansiedades ideológicas de la guerra fría, cuando el objetivo primordial de la política exterior norteamericana era contener el comunismo, las transformaciones emprendidas en Centroamérica por un gobierno considerado ahora como populista-nacionalista se tomaron inmediatamente como una amenaza a la seguridad del Hemisferio. Gracias al apoyo activo de la maquinaria de espionaje de los Estados Unidos, esto condujo a la victoria de los actores interesados en mantener el *statu quo* en Guatemala. Es decir, la defensa del *statu quo* internacional, inspiradora de la política exterior norteamericana durante los años de guerra fría, encontró su equivalente en el anticomunismo apoyado con entusiasmo por los sectores más conservadores de las sociedades centroamericanas. En otras palabras, los aspectos mundiales de la política norteamericana antes mencionados ofrecían a uno de los actores internos una justificación —así fuese importada— para combatir cualquier desafío contra su posición hegemónica.

Otras amenazas no se han afrontado siempre con la misma rapidez e intolerancia observadas en el caso de Guatemala. Du-

rante los años sesenta se dio una respuesta diferente a la Revolución cubana, considerada como un nuevo desafío a la seguridad del Hemisferio cuando llegaba a la Casa Blanca una administración demócrata. Estos eran los años de la Alianza para el Progreso, cuando se quiso combatir el "riesgo de contagio", que venía del ejemplo cubano, mediante el financiamiento de reformas pacíficas y el incremento simultáneo del grado de profesionalismo de los ejércitos nacionales en lo referente a las técnicas de contrainsurgencia.

Este último componente de la política exterior norteamericana encontró defensores dentro de los sectores más conservadores de la región, mientras que el componente reformista encontraba apoyo entre un puñado de tecnócratas ubicados en posiciones estratégicas dentro de los gobiernos de la región. En efecto, los mayores niveles del financiamiento externo derivados de la Alianza para el Progreso permitieron el surgimiento de una base de apoyo relativamente autónoma para estas reformas, severamente criticadas por los conservadores como intervencionistas o "dirigistas" y como obstáculos para el funcionamiento de la libre empresa. Así pues, estas reformas fueron rápidamente limitadas pues se consideraron como amenazas para las estructuras sociales tradicionales. Como vimos en la sección anterior, los proyectos de colonización se prefirieron por sobre las reformas agrarias; mayores niveles de financiamiento externo ocuparon el lugar de las reformas fiscales y se apoyó cierto grado de planeación pública indicadora, al mismo tiempo que se mantenían políticas de "puertas abiertas" para la inversión privada extranjera.

Más tarde, en 1963, dos acontecimientos pusieron en primer plano los límites al reformismo. Dos golpes de Estado, primero en Guatemala y luego en Honduras, con orígenes y consecuencias diferentes, cuestionaron el hincapié de los Estados Unidos en las reformas pacíficas y democráticas características de la Alianza para el Progreso. En Guatemala el golpe desató una campaña de terrorismo selectivo que costó muchas vidas para aplastar la primera amenaza radical representada por la aparición de un movimiento guerrillero organizado. En Honduras el cambio repentino de gobierno inició un periodo de casi dos decenios de gobierno militar y de reformas —entre ellas una reforma agraria muy moderada— que ayuda a explicar el grado relativamente escaso de la polarización en ese país. En ambos países las consideraciones de seguridad —es decir, los requerimientos de la contrainsurgencia— predominaron sobre las reformas; en uno de ellos se impusieron ciertos cambios desde arriba, sin tomar en cuenta los ideales democráticos implícitos en la "plataforma reformista".

Por último, la política exterior de los Estados Unidos ha apoyado, a veces con vacilaciones, el cambio en Centroamérica. Primero, el derrocamiento de las "dictaduras de la depresión" de

los años cuarenta se debió en gran medida al apoyo concedido por los Estados Unidos a las coaliciones heterogéneas que hacia fines de la segunda Guerra Mundial desafiaban a estos dictadores en toda la región, con la excepción notable de Anastasio Somoza en Nicaragua. Segundo, tras la exploración inicial de diversas opciones, el gobierno de Carter, demostrando un grado poco común de tolerancia al cambio, no se opuso al derrocamiento de la dinastía Somoza en Nicaragua, en 1979, por una coalición heterogénea que hace recordar las coaliciones que derrocaron a los "dictadores de la depresión" después de la Guerra Mundial. Pero pronto estos cambios también encontraron oposición cuando se hizo evidente que estaban sacando de la esfera de influencia casi exclusiva de los Estados Unidos a los países donde ocurrían. Así ocurrió en Guatemala a principios de los años cincuenta, y cada día se pone más en claro que ocurre lo mismo con el régimen sandinista de Nicaragua en la actualidad.

Así pues, la política exterior de los Estados Unidos en Centroamérica ha ejercido una influencia decisiva sobre el cambio en la región. Vacilando entre el apoyo a las reformas pacíficas o a la contrainsurgencia, y a veces aun apoyando el cambio revolucionario o no oponiéndose a él, los Estados Unidos han ejercido su influencia sumando su peso asimétrico a los actores nacionales que persiguen las metas más compatibles con su interés mundial. Esto no quiere decir que los Estados Unidos puedan manipular los acontecimientos a su antojo —como tampoco puede hacerlo ninguno de los actores nacionales dada la complejidad de la interacción política— pero por lo menos hasta ahora han pedido definir los límites del cambio mediante su intersección con ciertos actores nacionales. Las bien conocidas oscilaciones de la política exterior norteamericana entre realismo e idealismo ayudan a explicar el hecho de que un apoyo idealista al cambio haya sido frenado rápidamente por un realismo más preocupado en contener el comunismo, o el hecho de que un hincapié en la contrainsurgencia haya terminado por limitar decisivamente las repercusiones de tales reformas.

Es probable que una consecuencia más importante aún de la política exterior norteamericana sobre los límites del cambio en Centroamérica haya sido su repercusión en la universalización de los puntos del conflicto político en la región. Esta consecuencia decisiva ha contribuido a lograr que el conflicto político en Centroamérica haya adquirido una dimensión que casi siempre excluye la transacción, aunque siempre debemos recordar la excepción de Costa Rica. Al imponer a los enfrentamientos políticos una dimensión de suma cero, por racionalizarlos en función del enfrentamiento mundial entre comunismo y anticomunismo, los Estados Unidos han contribuido a contener dentro de límites muy estrechos el cambio en Centroamérica. Aun el cambio pacífico —ya no digamos la transformación revolucionaria— ha pro-

vocado rápidamente la sospecha de sus consecuencias negativas para la seguridad de la región, entendida hasta ahora en el sentido de que el istmo pertenece a la esfera de influencia casi exclusiva de los Estados Unidos.

Por último, las consecuencias de la política exterior norteamericana en Centroamérica han introducido una considerable tendencia a la polarización ante el cambio político en la región, lo que ha disminuido decisivamente el potencial de las opciones negociadas, graduales o reformistas, ya que los actores interesados en mantener el *statu quo* —en cuyas filas aparecen con frecuencia, aunque no siempre, los Estados Unidos—, así como los interesados en la transformación radical de estas sociedades, tienden a definir estas moderadas opciones como medidas para fortalecer el *statu quo*, o como amenazas ominosas, según el extremo del espectro político en que se encuentren. Al final, por supuesto, como suele suceder, la eficacia política de estas definiciones depende de la fuerza relativa de quienes las formulen.

V. ¿ES VIABLE TODAVÍA UN ENFOQUE REFORMISTA?

Por lo dicho hasta aquí el lector tendrá la impresión de que los autores son más bien pesimistas acerca de las perspectivas de una solución moderada, reformista o ecléctica a la interacción política, por lo menos en la mayoría de los países centroamericanos. Aunque tal impresión sería correcta, no debe descartarse como una opción viable el cambio por medios políticos por oposición a los medios militares. Tal situación podría darse según tres proyectos diferentes por lo menos, los que describiremos brevemente en seguida y que responden en grados variables a lo que podría llamarse un "programa reformista".

El primer proyecto, que en efecto ha prevalecido en Costa Rica durante más de treinta años, podría aplicarse concebiblemente en los demás países de la región, aunque parece muy improbable en el caso de los países donde la polarización ha llegado al grado de que los actores nacionales que persiguen el cambio reformista se han eliminado en gran medida o incluso han sido virtualmente eliminados. Dado que tal proyecto presupone, entre otros requisitos, el apoyo del actor externo más importante en favor de estos actores internos independientemente de las consideraciones de seguridad, resulta difícil imaginar que la situación existente en Guatemala o en El Salvador pueda conducir a tal resultado, dadas las realidades de la política mundial de los Estados Unidos en la actualidad y el vigor relativo de los actores nacionales dispuestos a recurrir a la fuerza para imponer sus objetivos. De todos modos, la posibilidad existe aún, por lo menos en teoría.

Un proyecto más prometedor llevaría a todos los actores inter-

nos que buscan el cambio pacífico o no a una "corriente principal" de programas plurales, nacionalistas, populares y no alineados, muy similares a la plataforma original anunciada por el Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua, que todavía aparece como una posibilidad para la Revolución sandinista. Pero no deberán subestimarse las dificultades de tal proyecto. Por una parte implicaría redefinir los límites geopolíticos aplicados ahora por los Estados Unidos: aceptar el cambio interno en Centroamérica mientras esta región no caiga dentro de la esfera de influencia de la otra superpotencia; por la otra, las fuerzas revolucionarias tendrían que aceptar cierto sacrificio de sus ideales.

El tercer proyecto, que podría ser el más plausible, ha aparecido en Honduras y en Panamá durante los años sesenta y en particular en los años setenta. Se trata de un programa reformista impuesto desde arriba (por gobiernos militares en los dos casos citados). Este es el proyecto menos atractivo para quienes han buscado el cambio evolutivo democrático, porque carece de algunos ingredientes vitales de lo que suele considerarse como el "programa reformista": por su naturaleza misma no es democrático ni participativo. Por el contrario, estos cambios evolutivos en las esferas económica y social pueden acompañarse de medidas autocráticas y aun represivas, como lo han demostrado los acontecimientos recientes de algunos países.

Debe subrayarse que según se entiende en este trabajo el "programa reformista" mencionado con frecuencia, éste no corresponde necesariamente a algún modelo establecido. Desde luego, no significa imitar los sistemas políticos y económicos de los Estados Unidos; ni siquiera significa "otras cinco Costa Ricas" en la región. Por el contrario, se basaría en gran medida en la capacidad de las fuerzas internas de cada país para innovar de acuerdo con sus necesidades y los dictados de las circunstancias. Este concepto incluiría la búsqueda del cambio evolutivo hacia sociedades más igualitarias y menos dependientes en función de la política económica y social, así como hacia sistemas pluralistas, participativos y nacionalistas como metas políticas. ¿Podrá retornar la estabilidad a esta turbulenta porción del mundo mediante la realización de tal programa? Sólo el tiempo lo dirá.

8. ANOTACIONES SOBRE LOS FACTORES ECONÓMICOS EN LA EVOLUCIÓN DE LAS SOCIEDADES CENTROAMERICANAS

Pedro Vusković

EL TÍTULO de estas cuartillas no es gratuito: efectivamente, se trata apenas de unas anotaciones preliminares, justificadas sólo por su intención de que puedan ser útiles como referencia para una consideración más sistemática de los temas a que se alude.

Las motiva más que nada la impresión de que, constituida Centroamérica en escenario de las más agudas luchas sociales del presente latinoamericano, los términos del debate suelen confundir peligrosamente el significado de las opciones que parecerían caracterizar las posibilidades de su desenlace. Así, es frecuente, incluso entre quienes reconocen la necesidad de transformaciones sociales de signo progresivo, una suerte de búsqueda angustiosa de cuanta potencialidad pudiera tener el "reformismo" para responder a las demandas y las aspiraciones actuales, con el argumento explícito o implícito de que sólo así podrían prevenirse unos procesos de "radicalización" a los que a su vez se identifica con tendencias "sovietizadoras". Las direcciones políticas de esas luchas quedan en consecuencia sometidas a una presión constante para que reconozcan una adscripción social-demócrata, o a enfrentar la supuesta condición de representar amenaza para la "seguridad continental".

Entretanto, las opciones reales no dependen sólo de la intensidad de las presiones que se ejerzan desde fuera para imponer determinada etiqueta ideológica. Es obvio que lo fundamental son las condiciones propias de la región y de cada una de las naciones que la integran, los rasgos esenciales que se han gestado en el curso de su evolución histórica y la naturaleza profunda de los problemas en que desemboca. Entre ellos, desde luego, los de significación principalmente económica.

Es indudable que cualquiera que sea el peso que se atribuya a los factores económicos en la "crisis" centroamericana, ellos constituyen un antecedente muy importante para la comprensión del cuadro político y social que ha caracterizado recientemente a los países de esa región. Y de igual manera, es evidente la significación de los condicionantes económicos en las perspectivas de evolución futura de las naciones centroamericanas y de la región en su conjunto; más aún: esos factores económicos marcan unos rasgos específicos de notoria diferenciación entre las

situaciones de Centroamérica y las de muchos otros países de la América Latina.

El contenido de estas notas busca situarse precisamente en relación con los factores económicos de esa naturaleza, considerados principalmente en términos que pudieran contribuir a una mejor comprensión "externa" de los procesos sociales que vienen teniendo lugar en la región.

Una primera comprobación que importa señalar desde ese ángulo es que los severos problemas económicos y sociales que han llegado a caracterizar a los países centroamericanos no corresponden ni pueden entenderse como resultado de ritmos muy insuficientes de crecimiento y cambios económicos. Por el contrario, han estado precedidos de una larga fase de expansiones económicas dinámicas.

Entre muchos otros indicadores resultan particularmente significativos algunos como los siguientes, que dan cuenta de grandes cambios ocurridos entre 1950 y 1980: la población total aumentó dos y media veces, y la proporción de población urbana pasó de 16 a 43 %; casi se duplicó el producto por habitante y el total del producto interno creció según una tasa media de 4.9 % anual; el valor corriente de las exportaciones pasó de 257 a 4 765 millones de dólares (un aumento anual de 10.2 %) y el coeficiente de importaciones pasó de 16 a 34 %; la capacidad de generación de energía eléctrica aumentó más de 15 veces, y casi se triplicó la extensión de las carreteras.¹

Una segunda comprobación se refiere a cómo en el curso de la evolución histórica de las economías centroamericanas, y no obstante las expansiones que se acaban de señalar, el capitalismo subdesarrollado y dependiente ha llevado al extremo sus consecuencias de distorsión de los rasgos sociales y deformación de las estructuras económicas.

Son ostensibles, por ejemplo, entre otros rasgos económicos y sociales que caracterizan las diversas situaciones nacionales, unos grados de urbanización relativamente elevados en comparación con el nivel medio del ingreso, un alto porcentaje de las actividades "terciarias" en la composición del producto y unos grados muy elevados de peso relativo del "sector externo" en las estructuras económicas nacionales. Respecto a lo primero, la situación de Nicaragua resulta ser de singular elocuencia: con un grado de industrialización relativamente reducido registra más de la mitad de su población como población urbana, poniendo de manifiesto un desajuste ostensible entre estructura económica y distribución urbano-rural de la población, y levantando de inmediato el interrogante sobre cuál vendría a ser la base de sustentación económica de esa población.

En igual sentido habría que señalar que no obstante la dimen-

¹ Gert Rosenthal, *Centroamérica - Crisis y política internacional*, CECADE-CIDE, Siglo XXI, 1982.

sión demográfica relativamente pequeña de los países de la región es muy baja la proporción de la población en edad activa que ha llegado a disponer de puestos de trabajo estables y productivos, hasta el punto de que la reserva no utilizada de fuerza de trabajo disponible se constituye, a la vez, en uno de los problemas más agudos y en uno de los recursos potenciales de mayor significación para los desarrollos futuros.

En El Salvador, por ejemplo, es flagrante el contraste entre índices muy elevados de desempleo y subempleo de la fuerza de trabajo masculina adulta con el registro, al mismo tiempo, de una alta participación de menores, ancianos y mujeres en la población activa. En efecto, según la encuesta nacional de 1975 la proporción de menores que trabajaban o buscaban trabajo era de 12 % en el tramo de 10 a 14 años de edad y de 40 % en el de 15 a 19 años; 36 % de hombres y mujeres mayores de 65 años estaba en actividad, y era "activo" 35 % de las mujeres con edades entre 15 y 64 años. En cambio, se registraba 10.3 % de desocupación abierta en agosto de 1974 en el área metropolitana de San Salvador según índices oficiales y sin incluir una alta cifra de los que buscaban trabajo por primera vez, y la subutilización de la mano de obra se estimaba en 45 % en 1971, influida además por una fuerte estacionalidad del empleo.

De modo general es patente en casi todos los países de la región la no correspondencia entre unos niveles medios de ingreso bajos pero no insignificantes y una extrema insuficiencia en la condición de vida de amplias capas de la población. Tanto como para que alrededor de 1970 el nivel medio de educación de la población económicamente activa en Honduras haya sido de 2.5 años de estudio (en comparación con casi 4 de Colombia y más de 7 en la Argentina), y la proporción de la población económicamente activa sin estudios en aquel país era de 42.5 % (comparada con poco más de 20 en Colombia y sólo 4 en la Argentina). A igual conclusión apunta el hecho de que en El Salvador, en 1978, 33 % de la población era analfabeta.

Del mismo modo, la desigualdad social es más pronunciada que en muchas otras sociedades latinoamericanas, y son mayores los déficit en aspectos básicos de la condición de vida de amplias capas de la población, con la excepción de Costa Rica.

Distorsiones e insuficiencias tan agudas como las que se han citado, precedidas sin embargo de largas fases de crecimiento económico relativamente rápido, sugieren fundamentalmente algunas conclusiones de obvia trascendencia económica y política.

En primer lugar sustentan la afirmación de que los problemas no se originan en la velocidad del crecimiento sino en los rasgos esenciales del patrón de desarrollo que ha imperado y en las limitaciones de ese patrón en la realidad centroamericana. Dicho de modo más directo: toda la experiencia histórica apunta a marcar límites relativamente muy estrechos a las posibilidades

de desarrollo capitalista de las naciones centroamericanas y legítima en consecuencia la necesidad de una "vía no capitalista" de desarrollo.

La sola comprensión de este hecho se constituye hoy por hoy en un factor potencial muy importante en la definición de las conductas internacionales hacia las luchas populares centroamericanas y de los programas de gobierno que se propongan o hayan sido puestos en práctica a partir de la resolución exitosa de esas luchas. Porque sugiere hasta dónde está destinado a resultar a la postre estéril cualquier programa de "cooperación económica externa" que la condicione de modo que en lo esencial apoye el desenvolvimiento del mismo viejo patrón esencial de desarrollo; es decir, hasta dónde la eficacia de cualquier forma de cooperación o solidaridad internacional queda sujeta a que se reconozca esa necesidad objetiva de buscar caminos que suponen transformaciones sociales muy profundas, de sello esencialmente "no capitalista".

En el reconocimiento de esa experiencia del pasado y en esa perspectiva de una vía esencialmente no capitalista pesan también otros datos económicos básicos que condicionan en grado significativo la evolución de los países centroamericanos.

Entre ellos no podrían ignorarse o subestimarse los que tienen que ver con la dimensión absoluta de cada unidad nacional y del conjunto de los cinco países. En efecto, las poblaciones nacionales varían entre poco más de 2 millones (Costa Rica) y poco más de 7 millones (Guatemala), y en su conjunto reúnen una población apenas superior a los 20 millones de personas. Con una superficie territorial conjunta de unos 440 mil kilómetros cuadrados la densidad demográfica es muy superior al promedio latinoamericano, a la vez que se exhiben a este respecto diferencias muy marcadas entre las cinco naciones: desde casi 18 habitantes por kilómetro cuadrado en Nicaragua hasta poco más de 190 en El Salvador, en comparación con un promedio latinoamericano inferior a 16 personas por kilómetro cuadrado (cifras aproximadas alrededor de 1980).

Al cuestionamiento de un sistema y un patrón determinado de desarrollo se agregan así las consideraciones que tienen que ver con la propia "viabilidad económica" de las naciones centroamericanas en función de esas *dimensiones absolutas* a las que se acaba de hacer referencia. Aspecto éste, dicho sea de paso, respecto al cual Centroamérica no constituye lo excepcional en la América Latina, sino expresión de un problema mucho más extendido: habrá que recordar, en efecto, que de los 24 países de la región (incluidos Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago) 16 tienen poblaciones nacionales que no alcanzan a los 10 millones de habitantes.

En los condicionamientos economicotécnicos que derivan de su dimensión económica absoluta, y en los de naturaleza eco-

nomicopolítica que provienen de los límites y las consecuencias de su desarrollo capitalista, encuentran los países centroamericanos dos rasgos singulares que influyen poderosamente en la determinación de las opciones futuras de su evolución política y económica. Habrá que agregar todavía un tercero: el carácter de la lucha que abre paso a la posibilidad de su transformación y el de las herencias sociales y económicas de esa lucha.

La importancia de esta consideración fue muy ostensible en el caso de la lucha nicaragüense. Ninguna manifestación significativa de la vida nacional quedó al margen del conflicto; en su curso hubo no sólo el sacrificio dramático de tantas vidas de combatientes y de la misma población civil, sino también los retrocesos impresionantes en la actividad económica, las pérdidas de siembras y cosechas, y la destrucción constante de obras de infraestructura, equipamiento productivo, vivienda y servicios urbanos, y de edificaciones industriales, escolares y hospitalarias. La insurrección triunfante tiene así que hacerse cargo de una tarea enorme de reconstrucción material y de recuperación de unos niveles de producción y comercio que eran ya bastante exiguos en sus mejores momentos del pasado. A lo que se agrega todavía una pesada herencia de compromisos y endeudamientos, de demandas de trabajo de enormes grupos de trabajadores desocupados, de necesidades vitales no satisfechas de grandes masas de población, y de reservas agotadas, de capitales privados emigrados "oportunamente" y de dineros públicos saqueados. Hoy día la lucha del pueblo salvadoreño reedita situaciones similares y sus direcciones políticas habrán de hacerse cargo de "herencias" comparables. Se conforma así un cuadro extraordinariamente complejo, con elementos políticos y económicos "estructurales" y "coyunturales" al que concurren demandas, presiones y aspiraciones del más diverso orden.

En esa suma de dificultades y escollos es evidente cuando menos que las incapacidades demostradas por el capitalismo dependiente para impulsar en sus propios términos el desarrollo centroamericano serían aún más definitivas ante la magnitud que asumen los nuevos desafíos. En ese plano concreto, y no en la definición ideológica abstracta, se resuelve la viabilidad o no de las proposiciones reformistas.

Por su parte, la propuesta de la transformación revolucionaria de la sociedad, más aún si se la sitúa en una perspectiva definitivamente socialista, a la vez que queda sustentada por la experiencia histórica, abre sin duda nuevas posibilidades y potencialidades pero no resuelve en su solo enunciado global la necesidad de ofrecer respuestas también nuevas a unos condicionantes económicos que siguen igualmente vigentes. En otras palabras, enfrenta también la necesidad de decidir entre determinadas opciones básicas y de definir las estrategias correspondientes.

La experiencia anterior de Nicaragua y la dimensión que asu-

men hoy día las luchas populares en El Salvador y Guatemala tienden como es lógico a colocar las preocupaciones inmediatas en términos de las tareas de "reconstrucción" y "reactivación" que abre el triunfo revolucionario, más que en términos de las grandes orientaciones del futuro; una preocupación, por cierto, legítima e insoslayable. Pero los criterios que derivan de ella corresponden a una fase necesariamente transitoria, y aun durante ella es importante que contribuyan a que los problemas más inmediatos de la reconstrucción se resuelvan teniendo en cuenta también una perspectiva de más largo plazo.

En tal perspectiva habría que reconocer en los datos del presente unos signos contradictorios porque están, por un lado, las enormes dificultades que representa el escaso nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y, por el otro, unos escollos relativamente menores como resultado de la relativa simplicidad de las demandas sociales y las estructuras productivas conformadas. Así, el cotejo de Centroamérica con otros países de la región a los que se atribuye la condición de encontrarse en "estadios de desarrollo intermedio" mostraría la desventaja centroamericana por la extraordinaria fragilidad de sus sistemas económicos, las enormes dificultades para sustentar dinámicas propias de crecimiento y sus altísimos grados de dependencia externa; pero también, su ventaja relativa en cuanto a que las grandes presiones sociales de masas, como reivindicaciones y aspiraciones inmediatas, se concentran en necesidades básicas fundamentales, a la vez que es mucho menos significativa la "herencia" de capacidades productivas y de presiones de grupos significativos de trabajadores vinculados principalmente a actividades desarrolladas en el curso de largos procesos de conformación económica bajo esquemas esencialmente "concentradores".

Lo primero podría interpretarse como una desventaja que se expresa particularmente en dificultades mucho mayores en el plano económico, es decir, en una elevada ponderación de "la tarea económica". Lo segundo podría entenderse como una relativa ventaja en el plano propiamente político, de modo que las fuerzas impulsoras de la transformación encontrarían una resistencia social más o menos endeble que la que presuntamente se daría en otras sociedades latinoamericanas económicamente más adelantadas (resistencia interna, se entiende, ya que por el contrario la oposición política más aguda resulta ser la que organizan y ejercen fuerzas externas).²

Las consideraciones que se acaban de hacer sugieren lo indispensable que resulta ser la comprobación de la viabilidad económica de las diversas propuestas políticas.

² A este respecto podría resultar muy ilustrativo el análisis comparativo con una experiencia como la de Chile durante el gobierno popular del presidente Allende, en el que la evolución económica marcó una primera fase muy positiva y la resistencia política interna al proceso de transformaciones se extendió a capas muy amplias de la sociedad.

En este sentido lo más probable es que las estrategias del desarrollo futuro encuentren sus rasgos definitorios en las respuestas que se propongan con respecto, entre otras, a cinco cuestiones centrales de naturaleza propiamente económica: los recursos básicos disponibles y sus formas de utilización, los patrones de vida que se busque asegurar para la mayoría de las poblaciones nacionales, las concepciones que se tengan sobre la articulación interna de cada sistema económico, el papel que se atribuya a la integración económica centroamericana y los términos de su articulación exterior más allá de la integración regional.

a) De manera general la relativa escasez de recursos naturales y las consecuencias de la explotación irracional de que han sido objeto hasta ahora, así como la dimensión relativamente grande de las reservas de fuerza de trabajo no utilizada, son factores que realzan la importancia actual de unas estrategias determinadas de uso de los recursos básicos.

Es evidente, por ejemplo, la necesidad de un esfuerzo enorme de recuperación y defensa, y del máximo de eficacia en la utilización de la tierra y el agua, y de las superficies forestales y las posibilidades hidroeléctricas, así como del empleo intensivo de la mano de obra, reconociendo en ésta un potencial productivo de primera importancia; cuestiones todas ellas que no se satisfacen en los marcos de cualquier forma de organización social y que la experiencia centroamericana ha mostrado reiteradamente hasta dónde son incompatibles con los patrones globales de evolución económica que han prevalecido en la región, legitimando en cambio —también desde este ángulo— la propuesta de transformaciones mucho más profundas.

b) En Centroamérica, más que en otras sociedades latinoamericanas, es ostensible una relación directa entre las posibilidades y la diversificación de los consumos y los grados de desigualdad.

La exportación primaria como fuente de financiamiento de consumos importados que no son alcanzables mediante producciones internas en un horizonte de tiempo razonable implica costos sociales muy elevados. Y en todo caso, a los niveles de ingreso medio prevalecientes la aspiración a consumos muy diversificados sólo podría ser accesible para determinadas capas de la población, con la contrapartida de la marginación de grandes sectores con condiciones de vida de extrema miseria. Cualquier grado razonable de atenuación de las desigualdades sociales capaz de conducir a un mínimo de estabilidad social, asegurando que la mayoría de la población llegue a cubrir necesidades reconocidas como básicas, implica unos perfiles nacionales de consumo material muy modestos, con el complemento de los debidos servicios sociales fundamentales. Los rasgos actuales de desarrollo de las fuerzas productivas, y los susceptibles de alcanzarse en futuros relativamente próximos, hacen viable el propósito de erradicar para el conjunto de las poblaciones los déficit más fla-

grantes en la condición esencial de vida que se heredan del curso de la evolución anterior; pero las mismas metas no serían alcanzables si se buscara satisfacer también demandas mucho mayores de algunos estratos sociales que pugnarían por situaciones de privilegio, una consideración que, entre otras, plantea los interrogantes del caso sobre el papel de las "capas medias", y particularmente de los segmentos más altos de esas capas medias, en el proceso de transformación de las sociedades centroamericanas.

c) Lo anterior tiene necesariamente que expresarse también en los rasgos estructurales que asumen los sistemas económicos, y en las ponderaciones relativas de los distintos sectores de actividad y las formas de articulación entre ellos.

Es muy probable que los sistemas económicos centroamericanos, aun en el curso de hondas transformaciones sociales, tenderán a sostener en su futuro económico previsible sus características de economías muy "abiertas", con un peso significativo del sector externo y en consecuencia flujos importantes de exportaciones agropecuarias. Estas últimas, unidas a grados mayores de satisfacción de las necesidades internas de alimentación, pueden llevar a evaluar el papel del sector agrícola en términos mucho más destacados que los sugeridos en los enfoques tradicionales del desarrollo latinoamericano. En cambio, tendría que invertirse la tendencia expansiva mostrada por los servicios, que ha llevado su peso en el producto total más allá de toda correspondencia con los niveles medios de desarrollo, con la excepción de los servicios sociales, ya que por el contrario en el proceso próximo de transformaciones sociales se multiplicarán las demandas educacionales y de salud, como viene ocurriendo de hecho en la experiencia nicaragüense.

Por su parte, los patrones típicos de la "industrialización sustitutiva" no corresponden en modo alguno a los objetivos orientados en lo esencial a las necesidades básicas. Más que a la diversificación del consumo, en el futuro económico centroamericano el desarrollo industrial parecería llamado a articularse estrechamente con la agricultura, para la transformación de sus productos y para el suministro de sus "insumos" y algunos componentes de su equipamiento productivo; a su relación con otros sectores de actividad —tanto mayor cuanto más alto sea el grado de "estandarización" que pueda alcanzarse—, y a otras necesidades socialmente prioritarias de las poblaciones urbanas.

En suma, es previsible la necesidad de unos perfiles de la estructura económica muy diferentes de los que exhiben otros países de la región de mayor desarrollo relativo, y de los que las mismas economías centroamericanas han venido conformando en el curso de su evolución anterior.

d) Las conjeturas que se pueden hacer respecto a esa estructura económica tendrían que adaptarse significativamente, aunque sin cambiar sus rasgos esenciales, a las opciones de unos

desarrollos nacionales independientes o de un desarrollo común en los marcos de un proceso dinámico de integración regional.

En el pasado los frutos del "mercado común centroamericano" fueron desviados en gran medida hacia el interés de las grandes corporaciones transnacionales. Pero aun así, sus avances han dejado huellas duraderas y crearon lazos de interrelación económica que resisten incluso diferenciaciones transitorias de situaciones políticas muy importantes, como ocurre hoy en la relación económica de Nicaragua con los otros países de la región. De algún modo la integración económica aparece para los cinco países como una constante necesaria, constituida además en una aspiración política común. Las transformaciones sociales están llamadas a acrecentar las perspectivas actuales y a abrir nuevas perspectivas a ese proceso, con la posibilidad de que lleguen a proyectarse mucho más allá de los intercambios comerciales, de modo que cualquier visión prospectiva del desarrollo futuro no puede eludir la necesidad de considerar posibles esquemas de desarrollos nacionales aislados o de un desarrollo común integrado.

e) Aun en este último caso los problemas de "inserción exterior" de las economías centroamericanas, más allá de sus procesos de integración en el ámbito regional, seguirán constituyendo un aspecto clave para la definición de las estrategias de desarrollo futuro, un tema en verdad relativamente poco analizado no obstante su obvia trascendencia. Su complejidad aparece sugerida por la propia experiencia de Cuba a partir de condiciones similares en varios aspectos a las que pueden darse en el caso de los países centroamericanos. De ella habría que recoger para la reflexión centroamericana entre otras enseñanzas las que se refieren al proceso de traslación relativa de una parte de su comercio y de su relación económica en general desde el campo capitalista al campo socialista; la gravitación que sigue ejerciendo en el funcionamiento de la economía interna la cuota, por reducida que sea, de intercambio comercial fuera del campo socialista, y los instrumentos de participación en las transferencias de capital y tecnología, como ocurre con la recién promulgada "ley de inversiones extranjeras" de Cuba.

Por cierto, las decisiones estratégicas de este orden no dependen sólo de la voluntad de quien las adopta sino también de las actitudes que se definen en el plano internacional. Desde este ángulo, unas políticas negativas, que busquen obstruir los procesos internos de transformación social que se abran paso en las naciones centroamericanas, verían determinada su eficacia por aquellos factores contrapuestos a que se hizo referencia de la alta dependencia externa de esos sistemas económicos por una parte y, por la otra, de la relativa simplicidad de sus demandas más vitales.

En el enunciado precedente de grandes campos de opciones del desarrollo futuro no está contenida de ninguna manera —casi

sobra decirlo— la intención de sugerir nada parecido a un “modelo de desarrollo” referido al porvenir de los países centroamericanos (sin que dejen de ser pertinentes como temas de consideración ineludible en cualquier propósito de esa índole). Su propósito es ilustrativo, buscando sugerir cómo una trayectoria singular de su desarrollo pretérito y unos datos también propios de su presente, condicionan y definen la viabilidad de los diversos caminos que se visualicen hacia el futuro.

En su desarrollo ulterior las sociedades centroamericanas inscribirán sin duda rasgos nuevos, en consonancia con las “herencias” que reciben del pasado, con la naturaleza de las luchas a través de las cuales se abre paso ese porvenir, y con sus propias aspiraciones y esperanzas, desafíos y tareas ya suficientemente grandes como para que se les agregue, como viene ocurriendo, la presión agresiva o “amistosa” desde fuera. La profundidad de las transformaciones que se emprendan y las modalidades de la organización social que se haga cargo de ellas no pueden encuadrarse en moldes predefinidos ni su medida pueden ajustarse a deseos o requerimientos ajenos. Los juicios externos sobre su supuesta “radicalización” no podrían servir de excusa a la hostilidad y la agresión de unos, ni al condicionamiento de la solidaridad de otros.

Ninguna cooperación o solidaridad exterior podría sustentarse en tales equívocos, como ninguna fórmula política podría dejar de tener en cuenta unos condicionamientos económicos de la naturaleza de los sugeridos.

9. LOS DILEMAS DE LA REVOLUCIÓN SANDINISTA A LOS TRES AÑOS DEL TRIUNFO POPULAR

Xavier Gorostiaga

ESTE trabajo pretende presentar la problemática de la Revolución nicaragüense con sus tensiones, paradojas, contradicciones y errores tal y como se viven dentro de un proceso que intenta superar el subdesarrollo y la herencia dictatorial; sobrevivir en la crisis económica internacional y regional, e iniciar un proceso de creación de independencia nacional de un país pequeño y pobre situado en un área estratégica y de hegemonía no compartida por los Estados Unidos.¹

No se pretende dar respuestas ni soluciones sino solamente situar a la Revolución Popular Sandinista dentro de las dificultades y las contradicciones estructurales que la envuelven, de manera que permitan una reflexión honesta y en lo posible objetiva sobre los tres años de un proceso revolucionario a un interesado observador internacional.

Se procura con ello provocar un debate constructivo que ayude a superar el *impasse* actual de las negociaciones entre los Estados Unidos y Nicaragua, y a la superación de una previsible regionalización del conflicto armado de El Salvador y Guatemala al resto de Centroamérica.² La problemática se presenta en forma de dilemas que pretenden plasmar las tensiones y las contradicciones de un proceso de transformación social y político profundo, es decir revolucionario.

Tres grandes dilemas podrían ayudar a sintetizar la problemática de la Revolución Popular Sandinista a tres años de proceso: los dilemas internos (económico, político y nacional); los dilemas

¹ Esta temática, con distintas tónicas y diversos detalles de análisis, ha sido presentada en 1982 en diferentes foros internacionales, como la Universidad de Montreal en marzo; el Seminario sobre Relaciones Estados Unidos-Nicaragua, en Managua en mayo, y en Guanajuato (México) en junio de 1982. Para este encuentro de Guanajuato con científicos sociales y representantes políticos de los Estados Unidos y México se presentó esta síntesis de la temática nicaragüense en forma de dilemas.

² Esta posición nos pareció más importante que responder a una lista de acusaciones preparadas por el Departamento de Estado y que en Guanajuato fueron repetidas de nuevo por E. Briggs, Deputy Assistant for Latin America. En otras ocasiones esta misma lista de acusaciones, gran parte de ellas distorsionadas e incluso totalmente falsas, habían sido repetidas literalmente y en el mismo orden por otros funcionarios norteamericanos. Consideramos que el método de acusaciones y contra acusaciones no permite la reflexión ni el diálogo, y menos aún encontrar una propuesta constructiva, que es la finalidad de estos encuentros no oficiales.

provocados por la crisis regional, y los ocasionados por la inserción de la Revolución sandinista en la crítica coyuntura internacional.

I. LOS DILEMAS INTERNOS DE LA REVOLUCIÓN SANDINISTA

1. *El dilema económico*

¿Cómo satisfacer las necesidades básicas de la gran mayoría de la población, al mismo tiempo que se mantiene una economía mixta que principalmente está en manos "privadas"? ¿Cómo hacer que esta economía mixta, mayoritariamente en manos privadas, responda a la lógica de las mayorías más que a la lógica de rendimientos del capital?

Estos son un tema y un dilema esencial en la Revolución sandinista. Cuando la empresa privada se queja de la "falta de clima", lo hace únicamente desde las perspectivas de los rendimientos del capital. El pueblo se queja, por su parte, de "falta de clima" en relación con la empresa privada, porque percibe que la empresa privada no satisface las necesidades básicas de las grandes mayorías. Entonces este dilema encierra dos lógicas distintas: una lógica de las mayorías, de una economía social, de satisfacción de las necesidades básicas de la población, y una lógica al servicio de los intereses de los propietarios del capital.

¿Cómo satisfacer estas dos necesidades que entre sí parecen contradictorias? Es un grave problema para la revolución, que no tiene fácil solución. El hecho de que la Revolución sandinista haya mantenido por tres años la economía mayoritariamente en manos privadas es un ejemplo del esfuerzo enorme que la revolución realiza por mantener este pluralismo económico. El último informe de la CEPAL sobre Nicaragua del 2 de julio de 1982, evaluando los cuantiosos daños de las inundaciones (\$ 356 millones) señala que a fines de 1981 el Estado controlaba 24 % del sector agrícola, 22 % de la industria y 40 % del comercio. La Revolución sandinista ha dejado bien claro que la lógica de las mayorías es la lógica dominante en esta economía mixta, que no es una economía yuxtapuesta sino que es una economía organizada al servicio del pueblo que obtuvo la victoria contra el sistema somocista y contra el sistema económico político opresor que dominó históricamente.

Por economía yuxtapuesta se quieren señalar aquellas otras experiencias de economía mixta, donde se da el sector privado por un lado y el sector público por el otro, guardando ambos sectores dinámicas distintas en las que el sector público no hace sino subsidiar socialmente los intereses del sector privado. En el caso del modelo sandinista se tiende a crear una economía mixta planeada (economía mixta programada en el momento actual de-

bido a una incapacidad informática, técnica e institucional de planeación). Esta economía mixta programada es una economía mixta bajo la lógica de las mayorías donde el sector privado tiene sentido y tiene finalidad, y que puede ser una solución estratégica a largo plazo en cuanto el sector privado acepte la lógica de las mayorías y esté al servicio de las necesidades fundamentales del pueblo.

Los economistas hablan del efecto "cascada" (*trickle down effect*), efecto por el que se producen los bienes y el crecimiento, y éstos después descienden hacia los sectores bajos. La Revolución sandinista busca una dinámica contraria, sería un *trickle up effect* de abajo para arriba, satisfaciendo primero las necesidades básicas, para subir luego hacia los sectores medios los beneficios de la economía, y llegar finalmente al consumo no necesario y la acumulación privada, una vez que las necesidades básicas de las grandes mayorías hayan sido satisfechas. Son dos concepciones que responden a dos lógicas diferentes: la lógica de la acumulación privada y la lógica de la satisfacción de las necesidades de las mayorías, para iniciar después una acumulación social y un desarrollo de las fuerzas productivas que permitan la superación del subdesarrollo. La tarea hoy en Nicaragua es la superación de los dos sectores económicos yuxtapuestos para crear una economía programada, integrada, planeada bajo la lógica de las mayorías. Obviamente este modelo crea tensiones, pero ¿existe otra forma mejor de superar el dilema?

Se debe reconocer la existencia de fuerzas sociales en Nicaragua y de fuerzas internacionales que pretenden superar la complejidad del dilema eliminando el dilema mismo de una economía mixta. Los que mantienen la tesis radical consideran inmanejable la economía mixta y buscan forzar un salto de golpe hacia una economía socialista. Por el otro lado, se da una posición reformista que busca mantener una economía mixta pero yuxtapuesta, que no permitiría alcanzar los cambios sociales profundos por los que el pueblo ha luchado para transformar las relaciones sociales y el sistema económico.

Los dirigentes de la Revolución sandinista han repetido insistentemente que el socialismo no se construye por decreto ni por un acto de fuerza. El clamor popular por una sociedad socialista dominante en las organizaciones obreras y campesinas de Nicaragua ha sido afrontado con el pragmatismo, la flexibilidad y la originalidad política del sandinismo, que cuestiona la presión popular por un tipo de socialismo que sería primero conveniente y segundo posible, en los condicionamientos internos heredados de un subdesarrollo profundo y en la coyuntura regional e internacional que rodean a la Revolución nicaragüense. Por otro lado se reafirma la necesidad de mantener y profundizar una economía mixta al servicio de la lógica de las mayorías.

Es importante recordar que la economía mixta en Nicaragua

surge no como producto de un planteamiento ideológico sino como *consecuencia histórica* de las características especiales de la Revolución Popular Sandinista, que supo aglutinar a amplios sectores de la sociedad en torno de un proyecto popular hegemónico por obreros y campesinos. Por otra parte es fruto también del *realismo*, al tener que enfrentar una economía destruida por la corrupción somocista, la guerra y las secuelas del terremoto de 1972. A nivel regional la integración de Nicaragua al Mercado Común Centroamericano presiona por mantener aquellos lazos regionales que favorezcan la reconstrucción económica del país.

La economía mixta es *experimentada* como necesaria también por otro conjunto de factores como son mantener el pluralismo político y la unidad nacional; alcanzar una mayor eficiencia en la utilización de los escasos recursos técnicos y financieros; minimizar los costos sociales de la reconstrucción, y disminuir los riesgos de un posible boicot internacional, permitiendo una amplia diversificación de la dependencia estructural del país, con una inserción económica no alineada que apoye el proyecto político de no alineamiento internacional.

La experiencia acumulada en otros procesos revolucionarios señala los riesgos de la economía mixta y también sus aspectos positivos. En Nicaragua se es consciente de la ambigüedad de esta solución, pero a través del control del sistema financiero, de la nacionalización del comercio exterior y del apoyo de las organizaciones laborales se considera que un equilibrio suficientemente estable y eficiente se puede lograr no sólo a corto sino a largo plazo. Aunque la originalidad parece posible debido a la composición de fuerzas internas en el país, la situación se dificulta cuando fuerzas económicas y políticas externas intentan utilizar las tensiones internas del modelo sandinista para desestabilizar la revolución. El dilema, por tanto, sigue en pie a tres años de proceso revolucionario y la historia juzgará, si algún día éste desaparece, qué fuerzas hicieron imposible la originalidad de esta experiencia sandinista.

2. El dilema político

¿Cómo mantener un pluralismo político al mismo tiempo que se responde a una expectativa creada por la insurrección popular masiva de la población contra la dictadura y contra el sistema de opresión económico político, que obviamente levantó expectativas de poder popular y exigencias de un cambio de estructuras y del poder político tradicional en el país?

Los sectores privados perciben que este nuevo poder afecta sus antiguos privilegios políticos y consideran que este poder popular no es democrático sino totalitario. Sin embargo, la proporción de representación política que tienen los sectores priva-

dos es superior a lo que les correspondería en términos estadísticos. La participación que, por ejemplo, tienen la empresa privada y los representantes de los sectores privados y de la posición dentro del Consejo de Estado, no correspondería al número real de gente con la que ellos cuentan en el país.

Dentro de los 51 miembros que componen el Consejo de Estado, el número de representantes de la oposición es de 11 —empresarios y partidos políticos— que representan 21.6 %. Las organizaciones independientes representantes de las iglesias y de organizaciones sindicales de izquierda reúnen 7 representantes, que significan 13.7 %. Otras organizaciones independientes tienen 8 representantes, lo que significa 15.8 %. Por último, los representantes del FSLN y de las organizaciones de masas identificadas con éste llegan a 25, lo que significa 49 %.

La tesis que se propone es que la oposición militante contra la revolución no llega a 21.6 %, y que por lo tanto estos sectores están excesivamente representados en relación con una proporción estadística de posibles votantes que estos sectores tendrían. Conviene, por otra parte, distinguir entre oposición y descontentos. Existen descontentos y desilusionados con la revolución por no haber llenado ésta todas las expectativas creadas por ella. Pero estos sectores jamás votarían por una oposición de derecha sino por una radicalización del proceso que pudiera satisfacer más rápido sus aspiraciones. No todos los descontentos, ni mucho menos, son de derecha en la Nicaragua de hoy.

El dilema político se ha mantenido dentro de una notable estabilidad interna durante estos tres años, en una Centroamérica convulsionada política y económicamente, y con una administración norteamericana demasiado agresiva que no ha negado ningún medio para desestabilizar el proceso sandinista. Sólo una clara hegemonía política del FSLN ha permitido este equilibrio entre las diversas fuerzas internas en pugna y la desestabilización externa que ha fomentado y ampliado las tensiones en la sociedad nicaragüense. La mayor parte de estas tensiones internas pudieron haber sido suprimidas con el poder establecido por la revolución. Sin embargo a los tres años del proceso los grupos de oposición no sólo siguen existiendo sino que incluso han aumentado la presencia política con la ayuda proveniente del exterior.

En la esfera internacional sin embargo el modelo sandinista difícilmente es aceptado como pluralista. El problema de fondo reside en dos concepciones diferentes de pluralismo. La concepción de pluralismo en los países capitalistas desarrollados parte de una visión liberal de la sociedad creada bajo una fuerte hegemonía ideológica del sector privado y los intereses individuales.

En la reconstrucción de un país y en un proceso de transformación social que busca superar el subdesarrollo, la dependencia y la deformación social, política y nacional heredada, el pluralismo debe enmarcarse dentro de este proceso. Aquí los intereses

dominantes son los de la colectividad, y en el caso de Nicaragua, los de una mayoría campesina-obrera que fue la fuerza central para el derrocamiento y la superación de la dictadura y el subdesarrollo. La definición de pluralismo debe por tanto enmarcarse dentro de estos parámetros del nuevo poder social que exigen una redefinición del término, y sobre todo una participación cualitativamente diferente en la toma de decisiones, en las pautas culturales, en las formas de ejercer la democracia, en la distribución de la propiedad y el ingreso, y en el carácter y el estilo de gobierno del nuevo Estado. Estos cambios en las relaciones de poder son vistos como "totalitarios" por las fuerzas que gozaron de un relativo privilegio en el anterior régimen, pero son experimentados como avance de la democracia real por los históricamente desheredados de poder político.

El dilema político sigue vigente. La tensión política interna se ha agudizado desde marzo, al declararse el estado de urgencia nacional y al avocarse el país la defensa de la Revolución Popular Sandinista, ante las amenazas y las agresiones reales padecidas en estos últimos meses. El estado de urgencia lo ha sufrido especialmente el sector opositor, que es el que más ha padecido la suspensión temporal de algunas garantías del Estatuto fundamental y del Estatuto de Derechos y Garantías de los nicaragüenses. El estado de urgencia, sin embargo, no es un producto original de la revolución sino una medida defensiva que se ha anunciado que terminará en cuanto se inicien las negociaciones con los Estados Unidos y se eliminen las causas de la amenaza externa. Este dilema político puede, sin embargo, estallar dependiendo de las fuerzas contrarrevolucionarias internas y externas (en Honduras y Costa Rica principalmente), y sobre todo de la posición que siga manteniendo la administración Reagan sobre Nicaragua.

¿Cómo mantener y acrecentar la participación popular en todos los niveles, a la vez que se mantenga un pluralismo político que no impida las transformaciones sociales y culturales exigidas por una sociedad donde los pobres han adquirido derechos y poder cívico por primera vez en la historia política del país? ¿Cómo realizar todo esto sin grandes tensiones sociales y políticas fomentadas por otra parte desde el exterior?

3. *El dilema nacional*

¿Cómo hacer de Nicaragua un país independiente y soberano que sea respetado por los Estados Unidos, estando situado en un área estratégica y vital para los intereses norteamericanos? Es indudable que después de tantos años de lucha el pueblo nicaragüense no sólo ha conquistado el derecho a una justicia social sino que ha conquistado el derecho a una dignidad nacional. Nicaragua ha dejado de ser para siempre una "república banana"

y ha comenzado a ser un Estado libre y soberano. La contradicción en el dilema está entre la soberanía nueva, recién adquirida, y los intereses estratégicos que los Estados Unidos tienen en esta área, que consideran como un área de hegemonía no compartida. El hecho de mantener un país con soberanía e independencia resulta una quiebra de esta hegemonía absoluta que los Estados Unidos intentan mantener en el área. Resulta, además, un ejemplo peligroso. Por otro lado, con la crisis de Vietnam, los fracasos de la política exterior norteamericana en diversas partes del mundo, la crisis económica internacional, etcétera, la presente administración Reagan está intentando demostrar en Centroamérica y especialmente en el caso de Nicaragua, que todavía los Estados Unidos son la potencia hegemónica mundial. Es aquí donde tenemos el choque, el dilema y las tensiones provocadas por esta contradicción entre la soberanía nacional de Nicaragua y los intereses estratégicos norteamericanos en el área.

El antimperialismo es una característica impuesta al nacionalismo nicaragüense por años de dominación y sometimiento, reforzada actualmente por la agresividad de la actual administración norteamericana. La construcción de la identidad nacional "hacia afuera", con una presencia independiente y no alineada en los foros internacionales y la exigencia de respeto en la relación con países más poderosos, va acompañada y fundamentada sin embargo en una nueva conciencia y dignidad nacional "*hacia adentro*". La definición positiva de la nueva nacionalidad viene dada por el descubrimiento de la cultura autóctona, por la creación de un sentido nuevo y un proyecto histórico, por la constitución de una institucionalidad nacional que supera un subdesarrollo colonialista que dejó al país en 1979 sin el mínimo de instituciones conformantes de una realidad nacional. La lógica efervescencia del nacionalismo recién encontrado por la mayoría del pueblo es visto como subversivo por quienes consideraban a Nicaragua la parte más cómoda de su patio trasero.

La tensión central del dilema nacional radica en que Nicaragua por primera vez en su historia se siente nación soberana con iguales derechos y deberes que cualquier país del mundo, y en que no está dispuesta a no ser respetada y a seguir siendo tratada como "subnación". Es decir, que si los Estados Unidos pueden elegir a sus amigos y establecer relaciones especiales con ellos, ¿por qué Nicaragua no puede hacer lo mismo? Pregunta obvia pero que resulta ingenua en una realidad internacional cercana a una situación de guerra fría. A pesar del flexible y amplio conjunto de relaciones internacionales de la Revolución Popular Sandinista, los Estados Unidos perciben a Nicaragua con un tipo de actitudes internacionales que no aceptan para el país que hace tres años era su gendarme regional.

4. Significado de los dilemas

Estos tres dilemas internos, extraordinariamente difíciles de manejar, la Revolución Popular Sandinista los ha enfrentado en una forma pragmática, con realismo y flexibilidad. ¿Existe alguna solución mágica a estas tensiones? ¿Ha presentado la oposición política una sola propuesta concreta para resolverlos?

La originalidad del sandinismo es más significativa cuando brota después de cuarenta y cinco años de una férrea dictadura y una cruenta guerra de liberación. Es indudable que la Revolución Popular Sandinista ganó una legitimidad y un respeto internacionales que la presente administración Reagan considera altamente peligrosos por haberse convertido en un punto de referencia para los pueblos de la región y otros muchos del Tercer Mundo.

Es esta legitimidad y la presentación de un nuevo modelo lo que la administración norteamericana está tratando de destruir en Nicaragua. Nicaragua es un ejemplo peligroso y difícil de ser "manejado" por una administración con una visión tan simplista de la realidad internacional.

Es indudable que ha habido deficiencias y errores, y falta de capacidad técnica y de recursos humanos para resolver dilemas tan complejos. Sería ingenuo y deshonesto no reconocerlos y aprender de los mismos con una sana crítica. Sin embargo, cuando se analizan las críticas de la oposición interna y externa a la Revolución Popular Sandinista, que no reconocen ninguno de los logros y sólo resaltan los errores, queda patente un gran vacío de propuestas concretas. Son críticas diletantes que no presentan opciones ni se enfrentan constructivamente a estos dilemas que están insoslayablemente en la base de la problemática actual de Nicaragua.

II. LOS DILEMAS PROVOCADOS POR LA CRISIS REGIONAL

1. La Revolución Popular Sandinista y la crisis centroamericana

¿Cómo realizar una transformación social y política, una transformación nacional en Nicaragua, dentro de una región en una profunda crisis económica y política? La Revolución Popular Sandinista no se hace en un vacío regional, no se construye en una isla, sino que se hace en una región profundamente integrada política y económicamente. En este momento la región centroamericana vive la mayor crisis económica y política de su historia.

En la esfera económica toda la región se encuentra en una profunda recesión, con un saldo negativo en cuenta corriente de 1 946 millones de dólares en 1981 producto de la reducción del volumen de exportaciones y de un dramático deterioro de los

términos de intercambio. Esto ha provocado un endeudamiento masivo de los cinco países de la región (11 537 millones de dólares de deuda total de la región para 1981), con un servicio de sólo la deuda pública de mil millones de dólares al año y una fuga de capitales de la región del orden de los 3 mil millones en los dos últimos años. La crisis en la integración centroamericana y las medidas protectoras ante las crisis nacionales ha provocado una espiral recesionista regional que dificulta la aplicación de soluciones comunes. Ante esta grave crisis económica la propuesta de Reagan para toda la cuenca del Caribe adquiere un carácter tragicómico.

La crisis económica es de carácter estructural, y es agravada por la crisis económica internacional que afecta a economías tan abiertas. Sin embargo, el desmoronamiento del modelo político tradicional y el surgimiento de opciones políticas revolucionarias en El Salvador y Guatemala, y el efecto demostración de estas posibilidades en los pueblos de Honduras y Costa Rica, son las causas profundas de una crisis que se ha vuelto inmanejable para los grupos del poder local e internacional. En estas circunstancias, ¿cómo realizar, cómo solventar este dilema de hacer pacíficamente, al menor costo social posible, la transformación revolucionaria en Nicaragua dentro de esta coyuntura de crisis economicopolítica de Centroamérica, especialmente en un momento en que esta área ha sido elegida como campo de batalla por la administración Reagan? Todo esto, además, en el marco de tensiones internacionales que afectan a la región: la tensión Este-Oeste; la tensión entre la Internacional Socialista y la Democracia Cristiana, que están dirimiendo problemas tanto europeos como latinoamericanos en el ámbito de Centroamérica; y el conflicto también entre las subpotencias latinoamericanas como son México, Venezuela y el Brasil, que están interviniendo por diversos intereses en la región.

Dentro de toda esta efervescencia concentrada en la región centroamericana se da el fenómeno de la Revolución Popular Sandinista, la primera revolución en el continente en los últimos 20 años. Indudablemente que esto crea dificultades y dilemas de tipo regional.

La Revolución sandinista, por otra parte, no puede menos que sentirse hermanada con la lucha de los pueblos de El Salvador y Guatemala, a los que les une más de cien años de conflictos semejantes contra la dominación norteamericana y la oligarquía. ¿Cómo no manifestar esta hermandad por una parte y al mismo tiempo mantener una posición de no intervención en los asuntos internos de estos países que podría provocar la regionalización del conflicto transformando a toda Centroamérica en un nuevo Vietnam?

2. *La Revolución Popular Sandinista y la agresividad yanqui*

¿Cómo realizar esta revolución en la región centroamericana con la presente administración Reagan? Es importante analizar, como lo han hecho algunos congresistas norteamericanos —por ejemplo el congresista Tom Harkin— y tratar de visualizar lo que hoy podría ser Centroamérica sin Reagan. Posiblemente la Revolución Popular Sandinista mantendría unas relaciones suficientemente cordiales tanto económicas como políticas con los Estados Unidos, si se hubiese aceptado la negociación con los Estados Unidos propuesta por Nicaragua para resolver algunos de estos dilemas. Posiblemente sin la administración Reagan en El Salvador hubiera habido negociaciones internas entre las fuerzas populares y el antiguo gobierno de Duarte, sin haber llegado a unas elecciones que han endurecido aún más el dilema salvadoreño. Posiblemente sin la administración Reagan hoy habría negociaciones establecidas con Honduras, con una vigilancia conjunta en la frontera hondureña y un control de los miles de ex guardias somocistas entrenados y financiados por la administración Reagan. Sin la administración Reagan hoy, en vez de darse el fenómeno divisor de Centroamérica con la llamada Comunidad Democrática Centroamericana, que divide en contra de todos los principios centroamericanos a la región, posiblemente se hubieran dado algunos pasos para encontrar una salida conjunta regional. Sin embargo, estas hipótesis no son objetivas. Tenemos una administración norteamericana simplista y militarista, con indudables rasgos fascistas, que impide visualizar una solución negociada y pacífica a la región.

Toda la retórica y la propaganda internacional de los Estados Unidos intenta presentar a Nicaragua como el promotor del conflicto y de la tensión regional, usando la región para aumentar la crisis Este-Oeste, cuando más bien esa tensión proviene del centro del imperio hacia la región y no viceversa.

El hecho de que actualmente Nicaragua esté padeciendo un estado de urgencia no es producto de una radicalización y una rigidez de la Revolución Popular Sandinista sino que es el producto de amenazas y agresiones externas. Al comienzo de este año la Revolución Popular Sandinista tenía programado un proyecto para reforzar la unidad nacional con base en leyes de incentivos económicos, en promover una ley de inversión extranjera, en liberar a todos los detenidos del COSEP, en la ley de los partidos políticos, etcétera. Todo esto se vino abajo con la aprobación el 1º de diciembre de 1981 por el presidente Reagan de las operaciones encubiertas, que se han materializado en los primeros meses de 1982 con repetidas amenazas y ataques que han significado unos 200 muertos y grandes pérdidas económicas para Nicaragua.

Parece contradictorio, pero estas operaciones "encubiertas" son

en estos momentos "públicas", porque han sido aprobadas y reconocidas públicamente por los principales dirigentes del gobierno y de la administración Reagan. A diferencia de las operaciones encubiertas contra Allende en Chile, que siempre fueron negadas por la administración norteamericana, éstas contra Nicaragua son públicamente apoyadas.

¿Cómo realizar al menor costo social para nuestro pueblo y para la región la revolución exigida por las condiciones históricas de Nicaragua, y al mismo tiempo enfrentar a la administración más simplista y agresiva que posiblemente ha tenido el gobierno de Norteamérica en este siglo?

3. Opciones de la administración Reagan para la región

¿Qué salidas se prevén a este dilema regional? En síntesis, se podrían visualizar cuatro proyectos:

a) La posibilidad de intervención directa de los Estados Unidos. Esta opción, que se vio muy factible en el mes de marzo, actualmente ha decrecido por la oposición interna dentro del pueblo de los Estados Unidos (87 % se opone a esta intervención, como lo ha señalado la encuesta de *News Week* en mayo de 1982). Por otra parte, la oposición internacional y latinoamericana a esta intervención ha sido acrecentada con la guerra de las Malvinas haciéndola menos posible. Además, y sobre todo, se da el hecho de la capacidad defensiva creada por el mismo pueblo nicaragüense. Sin embargo, no se puede eliminar la posibilidad de esta intervención militar, porque la lógica y el análisis han sido repetidas veces sobrepasados por la irracionalidad de muchas políticas que ha usado el imperio a través de la historia.

b) Se ve como más probable una intervención indirecta, utilizando grupos de mercenarios y tropas latinoamericanas. También, sin embargo, parece que esta posibilidad ha decrecido por la crisis de las Malvinas, que ha provocado, según informes provenientes de la Gran Bretaña, que unos 250 asesores argentinos hayan sido removidos de la región y que Venezuela tenga un cambio sustancial en su política hacia los Estados Unidos. Por otro lado, el apoyo norteamericano a la Gran Bretaña en las islas Malvinas ha debilitado la posibilidad de que los Estados Unidos convoquen al TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) para atacar a Nicaragua. En este sentido las posibilidades de una intervención militar a nivel latinoamericano están también debilitadas.

c) Sin embargo, quedan abiertas y reforzadas en los últimos meses las posibilidades de un ataque de los guardias somocistas y del grupo de países del triángulo norte: Guatemala, El Salvador y especialmente Honduras. Esta posibilidad sigue vigente y podría ser usada como una "salida" a la crisis salvadoreña, donde Nicaragua desempeñaría el papel de "chivo expiatorio".

d) La escalada progresiva. Este proyecto es desde julio de 1982 el más probable. Presupone un conjunto de actividades combinadas para crear un proceso global de desestabilización que conduzca al derrocamiento violento del FSLN y la destrucción de la Revolución sandinista. Se visualiza esta escalada progresiva compuesta de los siguientes elementos:

i) *Desestabilización económica*: impidiendo el flujo financiero hacia Nicaragua a través de la presión sobre los organismos multilaterales, la banca privada y los gobiernos que todavía siguen colaborando con Nicaragua. La coyuntura económica internacional, la regional y la interna facilitan el surgimiento de una crisis económica centrada en la escasez de divisas.

Internacionalmente el deterioro de los términos de intercambio, sobre todo con el hundimiento de los precios del café y el azúcar, y las fuertes inundaciones que han afectado la producción agrícola, ha provocado una situación que conducirá a una brecha externa de más de 500 millones de dólares en 1982, que el boicot financiero no permitirá cubrir con flujos de capital. Esta escasez de divisas provocará una fuerte disminución de la producción industrial y un importante aumento del desempleo urbano, sobre todo en Managua, aumentando la escasez de productos importados e induciendo un fuerte proceso inflacionario. Para fines de 1982 esta crisis económica alcanzará su clímax y su mayor repercusión social. Se visualiza que en ese momento se acumularán las presiones políticas y militares contra Nicaragua.

ii) *Desestabilización política*: que se tratará de montar sobre la crisis económica y la reducción del nivel de vida. La oposición intentará organizar en Nicaragua "la marcha de las cacerolas" y repetir los diversos mecanismos de protesta popular utilizados en Chile contra el gobierno de Allende.

La lucha ideológica alcanzará posiblemente para fines de año la más alta tensión. Se visualiza que los ejes de este conflicto serán la religión y los derechos humanos. El papel de "líder de la oposición" que ha sido montado en torno de monseñor Obando, que se ha transformado en el arzobispo Makarios ante la debilidad de los grupos de oposición tradicionales, ha sido anunciado repetidamente por la oposición nicaragüense y por organismos internacionales religiosos y políticos.³ Los conflictos resultantes de esta oposición política serán presentados internacionalmente como un enfrentamiento entre la Iglesia y la revolución.

Por otra parte, la crisis económica facilitará organizar protes-

³ El periódico *La Prensa* en forma continuada ha creado esta imagen de monseñor Obando lo mismo que los principales líderes de los partidos de oposición, las embajadas más políticas en Managua (Estados Unidos, Venezuela, España, etcétera). El grupo ultraconservador de las iglesias de los Estados Unidos, el IRD (Institute for Religion and Democracy) y monseñor López Trujillo del CELAM han servido para la internacionalización de esta imagen. El último informe de la Heritage Foundation (marzo de 1982) destaca también el papel político de monseñor Obando.

tas que pueden provocar tensión y enfrentamiento, lo que sería presentado internacionalmente como represión contra el pueblo. Las acciones armadas en el norte del país, especialmente en la zona mosquita permitirán organizar una campaña de propaganda internacional contra Nicaragua, acusándola de intervención en Honduras y de violar los derechos del pueblo mosquito. El apoyo financiero a los grupos de oposición política con los 19 millones de dólares asignados a la CIA el 1º de diciembre de 1981 por el presidente Reagan, más una campaña internacional deslegitimando y aislando internacionalmente a la Revolución sandinista acusándola de persecución religiosa y violación de derechos humanos, crearán las condiciones para el último paso de la escalada.

iii) *Intervención militar*: Esta faceta de la escalada progresiva contiene tres elementos:

Preparación del cerco regional. Nicaragua está siendo progresivamente aislada de sus vecinos política y económicamente según lo antes mencionado en la Creación de la Comunidad Democrática Centroamericana. Los países del triángulo norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) han sido política y militarmente preparados para un enfrentamiento con la Revolución sandinista.

La grave crisis económica de Costa Rica ha permitido a los Estados Unidos negociar con el gobierno del presidente Monge un trueque financiero a cambio de un hostigamiento creciente contra Nicaragua. El "accidente" del general Torrijos y la extraña renuncia del presidente Royo ha supuesto la desaparición real del "torrijismo" en Panamá y la pérdida del aliado más cercano en el área de la Revolución sandinista. La derechización del proceso panameño y el mayor control de la guardia nacional en la defensa del canal están permitiendo que las tropas de los Estados Unidos acantonadas en la Zona del Canal tengan un papel más activo en toda el área de Centroamérica y el Caribe, especialmente en relación con Nicaragua y Cuba.

La aguda crisis económica de México y el cambio hacia una administración más tecnocrática hacen prever el debilitamiento del mayor apoyo económico que ha tenido en estos tres años la Revolución sandinista.

Hostigamiento militar permanente. Junto con el cerco que pretende aislar a Nicaragua se da un permanente hostigamiento en las fronteras e internamente con una oposición financiada y organizada en torno del derrocamiento del sandinismo. Este peligro de agresión continua obliga a una reubicación de los escasos recursos a las tareas defensivas y sobre todo a una concentración de la atención de la dirigencia revolucionaria en los aspectos defensivos más que en la reconstrucción del país.

Este desgaste económico y político provocado por una tensión defensiva prolongada pretende crear las condiciones para el ataque frontal.

Intervención militar. La escalada armamentista de los países

del área, incluyendo por primera vez a Costa Rica; las continuas operaciones militares de los Estados Unidos en Centroamérica y el Caribe; la intensificación de los ataques fronterizos que han llegado a ocasionar más de cien muertos en un mes; el inicio de los ataques aéreos y la presencia continua de barcos de guerra de los Estados Unidos dentro de las aguas territoriales de Nicaragua, etcétera, están creando las condiciones para un encuentro frontal que se prevé como inevitable para fines de 1982. Después de Líbano Nicaragua es la percepción dominante en el país.

Ante la crisis regional y la escalada progresiva la Revolución sandinista ha ofrecido negociaciones tanto con los Estados Unidos como con los países vecinos. En la Asamblea de las Naciones Unidas, en el Consejo de Seguridad, en diversos foros internacionales, por intermediación de México, etcétera, se ha presentado un conjunto de propuestas que sólo han recibido evasivas e incluso el veto de los Estados Unidos en las Naciones Unidas.⁴

Desde la perspectiva nicaragüense parece irónico que se acuse de amenazante a la Revolución sandinista, que ha tratado por todos los medios y en todos los foros internacionales de negociar la paz regional. Los que acusan de peligrosa para la paz a la Revolución sandinista son los que han rechazado y vetado esas negociaciones.

Estos dilemas regionales crean una dificultad adicional a los ya grandes problemas internos del proceso nicaragüense. Cuando se escuchan las propuestas a Nicaragua se percibe la falta de análisis de estos problemas estructurales que enfrenta la joven revolución.

III. LOS DILEMAS PROVOCADOS POR LA INSERCIÓN DE LA REVOLUCIÓN SANDINISTA EN LA ACTUAL COYUNTURA INTERNACIONAL

Nicaragua es un país pequeño, pobre, subdesarrollado en recursos productivos y en recursos humanos. También es un país extraordinariamente dependiente y abierto al mercado internacional. Nicaragua no puede aislarse y tiene que seguir ligada al mercado internacional. El problema es cómo insertarse en la división internacional del trabajo sin bloquear la transformación social y la creciente independencia nacional que se busca como proyecto.

La política económica del gobierno de Nicaragua se ha basado en el principio de diversificar la dependencia con los Estados Unidos; aumentar la interrelación con los países de Europa, la América Latina y los no alineados, e iniciar una nueva relación económico-diplomático-política con los países socialistas. En los

⁴ En el mes de julio el gobierno nicaragüense aceptó negociar en los términos propuestos por el gobierno de Honduras, sin que se haya avanzado tampoco por este camino.

años cincuenta la dependencia de las relaciones económicas de Nicaragua respecto a los Estados Unidos era inmensa. Cerca de 60 o 70 % de los intercambios se realizaba con el país del norte. Actualmente se intenta diversificar esas relaciones para lograr flexibilidad y una cierta armonía. Se necesita caminar sobre "cuatro patas": una cuarta parte del total de las relaciones económicas con los Estados Unidos, una cuarta parte con los países de Europa, una cuarta parte con los países de la América Latina y los no alineados, y se está iniciando un proceso tendiente a establecer la última cuarta parte con los países socialistas. Este es un proceso lento. Hasta este momento las relaciones con los países socialistas son muy escasas y están en el orden de 5 a 7 % de todas las relaciones internacionales. Sin embargo, a pesar de esta flexibilidad en las relaciones internacionales Nicaragua ha sido acusada de formar parte del bloque soviético. La última visita a la URSS de Daniel Ortega fue presentada por la prensa norteamericana como el "alineamiento definitivo" de Nicaragua con la Unión Soviética. Sin embargo, el hecho de que otro miembro de la Junta, el coronel Sergio Ramírez, haya visitado España, Austria, Holanda, Suecia, Irlanda, Grecia, etcétera, fue disminuido en la prensa internacional. Aún mucho menos se habló del viaje del compañero Rafael Córdova Rivas, tercer miembro de la Junta, a Venezuela y Costa Rica. La Revolución sandinista mantiene su proyecto de soberanía e independencia, a partir del cual establece relaciones en todos los órdenes y con todos los países. Esto es una exigencia estructural producto de la dependencia, la pequeñez y el subdesarrollo de nuestro país.

Sin embargo, este dilema estructural en nuestras relaciones internacionales se complica porque los países amigos del bloque capitalista no metropolitano, tanto de Europa como de la América Latina, los países llamados socialdemócratas o de capitalismo social, han aportado una ayuda que en valores absolutos parece grande pero que en términos relativos es pequeña.

Para ayudar a visualizar este problema se presenta en el cuadro de la página siguiente la magnitud en millones de dólares de la destrucción y descapitalización que ha tenido que enfrentar la Revolución Popular Sandinista en estos tres primeros años.

Nada semejante a esos cuatro mil ciento cuarenta y cuatro millones de dólares se ha recibido ni se ha generado en el país como excedente en estos tres años. Por tanto el país está sufriendo una grave crisis de descapitalización. La empresa privada mantiene que se han recibido enormes cantidades de ayuda y financiamiento, que sin embargo no alcanzan ni a la mitad de este monto.

El nuevo problema es que los países capitalistas no metropolitanos que han ayudado a Nicaragua no han cubierto ni la mitad de las necesidades dejadas por la tragedia de la destrucción y la guerra. Menos aún han permitido con su ayuda y su financiamiento iniciar el proceso de desarrollo hacia la nueva economía

	<i>Millones de dólares</i>
Destrucción de infraestructura física durante la guerra de liberación	481
Descapitalización y robo en 1978-1979	518
Pérdidas por inactividad económica, 1978-1979	1 246
Deuda externa heredada	1 650
Servicios de la deuda externa, 1978-1979	249
Total de daños materiales, descapitalización y deuda heredada del somocismo	4 144

FUENTE: CEPAL y Banco Central de Nicaragua.

que el país necesita. Es llamativo por ejemplo que de todos los préstamos y donaciones recibidas por Nicaragua 49 % viene de países no alineados del Tercer Mundo, y sólo 32 % viene de los países capitalistas desarrollados, mientras que 18 % restante viene de los países socialistas incluyendo Cuba. Es decir, que para los que dicen que la solución al dilema internacional de la Revolución sandinista son los países capitalistas no metropolitanos, como los socialdemócratas, la respuesta es que la Revolución sandinista se encuentra con que esos países han tenido buenas palabras, un apoyo simbólico, pero no se han comprometido con esta revolución en los términos que la situación del país lo requería.

Por otro lado están los países socialistas, entre los cuales sobresale la extraordinaria generosidad y el compromiso de la Revolución cubana a pesar de sus limitados recursos. Se sabe que la Revolución cubana al mantener esa solidaridad está compartiendo su austeridad quitándose "el pan de la boca", y esto no puede ser un proceso permanente. Por otra parte, los países socialistas han iniciado un proceso de acercamiento y solidaridad con la Revolución sandinista en forma creciente, pero todavía insuficiente. Esta insuficiencia de la ayuda tiene explicaciones estructurales como son la enorme distancia geográfica y económica que separa a Nicaragua de los países socialistas europeos y por otra parte las dificultades económicas en que se encuentran estos países, especialmente debido al compromiso que tienen de ayudar a Polonia a solventar su crisis económica, financiera y política. Además, el apoyo de los países socialistas está limitado por una problemática de tipo tecnológico dado que Nicaragua al estar dentro de la zona de influencia norteamericana tiene una tecnología fundamentalmente norteamericana y la tecnología de los países socialistas no se adecua con facilidad. Por otro lado, el nivel pequeño de nuestro mercado y el grande de nuestro subdesarrollo tecnológico impiden una transferencia rápida de la tecnología actual a la nueva tecnología socialista.

Un grave problema y una extraña paradoja se perciben cada vez con más evidencia. Una situación sorprendente en la cual la administración Reagan parecería que está empujando a Nicaragua hacia el bloque socialista. Esto se manifiesta tanto en la ayuda militar como en la económica. Las autoridades norteamericanas encarcelaron a los pilotos nicaragüenses que fueron a comprar helicópteros civiles y se han negado repetidamente a vender armas a Nicaragua. Por otra parte, los Estados Unidos protestan ante Francia por la venta de un escaso equipo militar a Nicaragua. ¿Qué se pretende? Mantener a la Revolución Popular Sandinista sin fuerza aérea y sin fuerza naval, mientras los Estados Unidos arman en una forma desproporcionada a Honduras y El Salvador.

Por otra parte, los Estados Unidos cortan toda la ayuda económica, crean presiones fuertes a los préstamos multilaterales del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo; crean presiones fuertes a países amigos para que no otorguen apoyo económico a Nicaragua (en el caso del Canadá, presionaron para que ese país no eligiera a Nicaragua sino a Honduras como país de concentración de ayuda económica en la región), y crea presiones contra Venezuela y países europeos para que no sigan ayudando a la Revolución sandinista.

Además, la administración Reagan presiona sobre la banca privada internacional para que no otorgue financiamiento a Nicaragua a pesar de que nuestro país está cumpliendo hasta el momento todos los compromisos financieros internacionales, incluso los de la deuda externa contraída por Somoza.

Es indudable que la Revolución sandinista no va a permitir este boicot militar y económico, y que buscará recursos allí donde los pueda encontrar. Las mismas presiones y amenazas norteamericanas fuerzan a Nicaragua a buscar la supervivencia en los países socialistas. Entonces la gran pregunta, la paradoja que presenta este dilema es: ¿será que la administración Reagan está buscando que la Revolución nicaragüense se alinee cada vez más con el bloque socialista, con el fin de desprestigiar su originalidad y con el fin de evitar que este modelo de economía mixta y de pluralismo político resulte, con el fin de evitar el éxito económico de la Revolución nicaragüense intentando demostrar que es imposible mantener una economía popular eficiente? ¿Será posible que la administración Reagan, que no ha demostrado gran capacidad de manejo de la coyuntura internacional, haya sido tan astuta y tan sutil como para provocar la estrategia de empujar a la Revolución sandinista hacia el bloque soviético, de obligarla a usar sistemas políticos y económicos más rígidos, menos flexibles, menos originales, con el fin de restarle legitimidad y aislarla de los países amigos que la han apoyado?

En síntesis, tenemos aquí el gran dilema a nivel internacional. La Revolución nicaragüense necesita estructuralmente mantener-

se abierta al área capitalista, especialmente diversificando su dependencia desde los Estados Unidos a países capitalistas no metropolitanos. Sin embargo, estos países no se han comprometido en la forma que la revolución lo requiere. Los países socialistas, por otro lado, no están en un momento económico como para comprometerse según los requerimientos de la Revolución sandinista. Por otro lado, el pequeño tamaño y la distancia que nos separa geográficamente de los países socialistas tampoco permiten una trabazón económica muy fuerte con ellos.

Al mismo tiempo la administración Reagan parece estar usando una táctica de presión que obliga a la Revolución sandinista a inclinarse hacia el bloque socialista como tabla de salvación, intentando en esta forma aislar a la revolución de la América Latina y de Europa.

Con estas tres grandes dificultades: la interna, la regional y la internacional, se pretende sintetizar los grandes problemas estructurales que tiene que enfrentar la Revolución sandinista y evitar análisis demasiado simplistas o legalistas. Se reconocen evidentemente los errores cometidos. No todo ha sido ni podía haber sido perfecto, pero se intenta presentar la complejidad y la dificultad de este panorama actual.

Por otra parte, estos problemas en ningún momento pretenden sugerir que se tiene la solución. La solución sólo se va a dar dentro del mismo proceso. Se intuyen algunas salidas teóricas, pero las soluciones reales van a surgir del mismo pueblo nicaragüense organizado en el proceso, y de la misma marcha de construcción de la nueva sociedad y el hombre nuevo. Cuanto más participación popular, más autocrítica y más solidaridad internacional existan, más fácil será evitar los errores y encontrar las salidas más eficientes para resolver los problemas de nuestro pueblo a la vez que se busca una salida a la crisis centroamericana. Esta es la gran tarea que el pueblo nicaragüense enfrenta en el tercer aniversario de la Revolución Popular Sandinista.

10. PERSPECTIVAS DIVERSAS DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS EN CENTROAMÉRICA

Clint E. Smith

I. INTRODUCCIÓN

Los CAPÍTULOS precedentes de estas lecturas han presentado opiniones generalmente adversas a las políticas de los Estados Unidos hacia Centroamérica durante los primeros dieciocho meses del gobierno de Reagan. Aunque los temas de estos artículos han variado ampliamente, su orientación básica ha sido una actitud crítica hacia la política oficial de los Estados Unidos en Centroamérica.

Muchas de estas críticas fueron formuladas por los autores y por la mayoría de quienes participaron en la Conferencia de Guanajuato, pero conviene advertir que hubo un debate animado y franco sobre este importante asunto. Gran parte del crédito por este feliz resultado corresponde a Everett E. Briggs, subsecretario asistente para asuntos interamericanos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, quien sin valerse de notas hizo una exposición brillante de la posición de su gobierno, la que defendió con habilidad frente a algunas evaluaciones muy negativas y emocionales de la política y el comportamiento de los Estados Unidos en Centroamérica. Creo que hablo por todos los participantes de la Conferencia cuando expreso mi reconocimiento a este hábil diplomático profesional por su buena disposición para viajar hasta Guanajuato, desde Washington, para participar en forma tan plena, abierta y eficaz en las discusiones de la Conferencia.

Un resumen completo de la presentación de ensayos y de las discusiones consecuentes en la Conferencia de Guanajuato implicaría muchas repeticiones; los participantes formularon con frecuencia observaciones idénticas o similares, y gran parte de los materiales utilizados durante las discusiones se encontrará en forma más elaborada en los ensayos que constituyen este volumen.

Sin embargo, convendrá examinar ahora un aspecto particular de las discusiones: cuáles fueron las críticas principales formuladas contra la política centroamericana de los Estados Unidos, y las respuestas de un alto funcionario norteamericano a tales críticas. Como se señaló antes, algunos de los materiales siguien-

tes se han examinado más detenidamente en la parte anterior de este volumen; sin embargo, convendrá hacer un resumen de estos temas recurrentes antes de pasar a la exposición de la política norteamericana, ya que ninguno de los ensayos de este libro se ocupa formalmente de este aspecto.

II. ERRORES EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA NORTEAMERICANA

¿Cuáles son los defectos principales de la formulación de la política norteamericana hacia Centroamérica durante los primeros dieciocho meses del gobierno de Reagan, en opinión de muchos miembros de la Conferencia? Se pueden resumir como sigue:

a) El presidente Reagan llegó al poder con la seguridad de que podría y debería imponer su voluntad a Centroamérica, pero menos seguro acerca de la forma en que debería proceder. Los primeros esfuerzos "machistas" del secretario de Estado Alexander Haig para controlar la situación en El Salvador estaban condenados al fracaso en parte por un lamentable desconocimiento de las realidades sociales y económicas básicas de la región. Fracásó el esfuerzo tendiente a presentar a El Salvador como parte del enfrentamiento Este-Oeste, plasmado en la publicación de un documento blanco del Departamento de Estado, el ahora desacreditado "Communist Interference in El Salvador".¹

Así pues, los primeros dieciocho meses de la política exterior del gobierno de Reagan estuvieron dominados por una visión estratégica mundial de los problemas del enfrentamiento Este-Oeste centrada en la lucha que libran los Estados Unidos y la Unión Soviética. Esto ha hecho que el gobierno vea casi todo a través de los lentes de una superpotencia, y ha contribuido al fracaso de sus políticas centroamericanas. Por ejemplo, lo que ocurre en países tales como Nicaragua y El Salvador se considera derivado de las actividades clandestinas de la Unión Soviética o de Cuba, y se concede escaso o ningún reconocimiento a las desigualdades económicas y sociales que constituyen las raíces verdaderas del conflicto planteado en la región.

b) Específicamente, los intereses nacionales de los Estados Unidos a largo plazo han sido afectados negativamente en Centroamérica por la hostilidad mostrada por el gobierno de Reagan hacia el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) de Nicaragua. Las acciones francas y encubiertas de los Estados Unidos han dañado la economía nicaragüense y por tanto la estabilidad del gobierno sandinista; si continúan será inevitable la radicalización del régimen en una dirección presuntamente indeseable para los asesores de Reagan. Sólo podrá haber estabilidad en Centroamérica cuando los Estados Unidos aprendan a aceptar

¹ "Communist Interference in El Salvador", Informe del Departamento de Estado núm. 80, Washington, 1981.

la realidad de los gobiernos revolucionarios y del cambio revolucionario, no sólo ahora en Nicaragua sino también en El Salvador y Guatemala en el futuro, y empiecen a trabajar con ellos de buena fe para la realización de sus metas económicas y sociales.

c) Es decir, los Estados Unidos deberán reconocer que los sandinistas representan en Nicaragua a la mayoría del pueblo y que es de esperarse que continúen consolidando su poder allí. Los Estados Unidos deberán aprender a vivir con el régimen sandinista si no quieren pagar un precio exorbitante y arriesgar una intervención militar directa con tropas norteamericanas. Los Estados Unidos sólo podrán ganar alguna influencia en Nicaragua mediante negociaciones de buena fe con los sandinistas, a quienes deberá prestar además asistencia. La aplicación de presiones sólo hará que Nicaragua caiga en brazos de Castro.

d) El gobierno de Reagan se apresuró demasiado al anunciar su apoyo al régimen de Ríos Montt en Guatemala. Los primeros indicios no sugieren que vaya a constituir un mejoramiento significativo en relación con el régimen de Lucas: más bien es la misma cosa sólo que con un nuevo elemento: el "místico". Los Estados Unidos buscan de continuo una "derecha modernizadora" (el término usado por Gleijeses), la que no existe en países como Guatemala. La política norteamericana sólo tendrá alguna posibilidad de relacionarse con las realidades del área cuando esté dispuesta a aceptar que un movimiento radical tome el poder en Guatemala. Mientras que los Estados Unidos no den este paso estarán condenados a seguir una política estéril de apoyo a regímenes totalitarios dominados por oligarquías que no muestran ningún respeto por los derechos humanos.

e) Mientras tanto, en su celo por alcanzar una dudosa "estabilidad" en el área, los Estados Unidos apoyan con demasiada frecuencia a regímenes como los de Lucas y Ríos Montt, de oligarcas renuentes al cambio que a menudo recurren al asesinato de los reformadores moderados. (El "estrato medio democrático", en la medida en que haya existido alguna vez en Guatemala, ha sido destruido durante los últimos 25 años por el exterminio de los líderes políticos centristas a manos de fuerzas paragubernamentales de Guatemala.)

III. EN DEFENSA DE LA POLÍTICA NORTEAMERICANA

En el curso de la presentación de los trabajos y de las discusiones subsecuentes de la política centroamericana Briggs formuló las observaciones siguientes para aclarar las posiciones norteamericanas sobre estos puntos:

1. *La supuesta falta de entendimiento: El papel de Cuba y de la Unión Soviética*

El gobierno de los Estados Unidos está bien consciente de las desigualdades sociales y económicas que constituyen las causas fundamentales de la inestabilidad de Centroamérica y ciertamente no se desentiende de esta situación. Aun antes de la Alianza para el Progreso, a principios de los años sesenta, los gobiernos norteamericanos aportaban una ayuda económica considerable a la región, y esta ayuda ha continuado en general. El gobierno de Reagan solicitó 783 millones de dólares para la asistencia económica a Latinoamérica y el Caribe en el año fiscal de 1982; 85 % de esta suma se destinaría a la asistencia económica por oposición a la asistencia relacionada con la seguridad. Por lo tanto, los hechos no apoyan la acusación frecuentemente formulada de que el gobierno de Reagan considera la situación de Centroamérica desde un ángulo simplista propio de una superpotencia. Son bien conocidas las causas básicas de la agitación, incluidas la privación económica y las desigualdades sociales, y este hecho se ha reconocido ampliamente en las declaraciones públicas de los representantes del gobierno.²

Así pues, se incurre en un error cuando se acusa al gobierno de Reagan de imputar a la Unión Soviética o a Cuba todos los problemas derivados de la inestabilidad de Centroamérica. El gobierno reconoce plenamente que la intervención cubana no es la fuente de la inestabilidad de la región. Como se señaló antes, los orígenes de la agitación se encuentran en las desigualdades sociales y económicas que a través de la historia han generado frustraciones entre los centroamericanos que luchan por mejorar su situación. Pero tampoco debiera olvidarse que estas crisis económicas han sometido las estructuras institucionales a tensiones adicionales que las han hecho más vulnerables a los llamamientos de los grupos radicales violentos apoyados por la Unión Soviética y por Cuba. La presteza de la Unión Soviética y de Cuba para explotar tales situaciones impone graves obstáculos al progreso económico, al desarrollo democrático y la autoterminación.

2. *Nicaragua*

Lejos de mostrar una hostilidad injustificada el gobierno de Reagan hizo repetidos esfuerzos por establecer un diálogo fructífero con los sandinistas. El secretario de Estado asistente para asuntos interamericanos, Thomas O. Enders, visitó Managua en

² Información proporcionada posteriormente apoya esta aseveración. Se incluye en ella un pronunciamiento del subsecretario de Estado asistente Stephen Bosworth, formulado el 25 de mayo de 1982 (comunicado de prensa del Departamento de Estado) y citado más adelante.

agosto de 1981 para entrevistarse con los líderes nicaragüenses. En el marco de las restricciones crecientes al disenso interno, las pláticas se enfocaron en los problemas causados a la seguridad regional por el fortalecimiento militar de Nicaragua y su envío de armas a los guerrilleros salvadoreños. A cambio de la cooperación nicaragüense para aliviar los temores norteamericanos, los Estados Unidos ofrecieron la reanudación de la ayuda económica y de los intercambios culturales y técnicos, así como las seguridades de que los Estados Unidos no ayudarían a los grupos que trataran de derrocar al gobierno nicaragüense. A pesar de que los nicaragüenses no respondieron a estas propuestas, el secretario de Estado Haig hizo nuevos esfuerzos de negociaciones en marzo de 1982, a los que se unió el embajador de los Estados Unidos en abril de 1982, quien presentó un plan de ocho puntos que incluía la propuesta de un pacto regional para las limitaciones de armas y la verificación internacional.

¿Es cierto que los Estados Unidos están arrojando a los sandinistas en brazos de Castro? Los Estados Unidos han aportado ya cerca de 125 millones de dólares por concepto de ayuda a Nicaragua. Las aportaciones norteamericanas se frenaron por el hecho de que de acuerdo con las leyes de los Estados Unidos no puede proporcionarse ayuda a los regímenes que apoyen la insurgencia y el terrorismo en otros países. Los Estados Unidos han tratado de obtener de los nicaragüenses alguna clase de seguridades que permitan el flujo normal de la ayuda y el comercio, pero los nicaragüenses se han negado. Algunos de los sandinistas atacaron incluso la ayuda de urgencia otorgada por la Cruz Roja (luego de las inundaciones de mayo de 1982 que causaron a la infraestructura daños estimados en 300 o 400 millones de dólares).

Inmediatamente después del derrocamiento de Somoza los norteamericanos estaban dispuestos a llamar "verdaderamente democrático" al nuevo gobierno revolucionario. Pero véase lo que ha ocurrido desde que se silenciaron las voces de la oposición política. Algunos grupos minoritarios tales como los indios mosquito han sido sometidos a un trato indigno e injusto que viola sus derechos humanos.

En junio de 1982 había cerca de 4 500 prisioneros políticos identificados en las cárceles sandinistas. Durante el régimen de Somoza el ejército nicaragüense tenía cerca de 10 mil hombres. Ahora tiene el ejército 25 mil hombres y los líderes sandinistas se han fijado la meta de 50 mil hombres en armas, la que está tratando de alcanzar rápidamente de nuevo con ayuda extranjera. Algunos pilotos nicaragüenses se están adiestrando en la Europa Oriental y cerca de 2 mil asesores militares cubanos forman un cuadro dentro del ejército nicaragüense. Hasta la Organización de Liberación Palestina ha enviado asesores militares a Nicaragua. El comandante Daniel Ortega, miembro de la Junta

de Gobierno, afirma que las elecciones son "tómbolas burguesas". Los sandinistas han prohibido que el arzobispo Obando y Bravo oficie misa por televisión.

Es errónea la afirmación de que la preocupación de los Estados Unidos por estas cuestiones constituye una intervención injustificada. Estas acciones de los nicaragüenses constituyen una preocupación legítima para otros estados del Hemisferio, incluidos los Estados Unidos y —es de esperarse— México.

Los Estados Unidos tratan aún de platicar con los nicaragüenses. No es cierto, como se ha afirmado, que consideren a Nicaragua "perdida a manos del comunismo". Muy por el contrario, los Estados Unidos continúan buscando opciones. Mientras subsistan algunas voces en Nicaragua —la voz de la Iglesia, de los empresarios privados, de algunos medios de comunicación masiva—, los Estados Unidos no cejarán en sus esfuerzos. Y esperan que otros gobiernos y otros partidos, como los socialdemócratas de Europa, continúen utilizando toda la influencia y la persuasión posibles para tratar de mantener en Nicaragua una visión plural y algunos elementos de respeto a los derechos humanos.

Esta gran preocupación por los acontecimientos de Nicaragua no se limita a la simpatía de los Estados Unidos por el pueblo nicaragüense, por importante que ella sea. Los Estados Unidos se preocupan también ante la posibilidad de que una Nicaragua cada vez más inclinada hacia el campo de la Unión Soviética y de Castro siga siendo utilizada como una base para las operaciones terroristas contra los gobiernos democráticos de Honduras y Costa Rica. Por desgracia ya han surgido algunos indicios de tal actividad, y los Estados Unidos creen firmemente que los intentos de desestabilización de estas pequeñas democracias son perniciosos y deben combatirse.

3. *Guatemala*

Todavía en junio de 1982 los Estados Unidos no habían llegado a conclusiones finales acerca del régimen de Ríos Montt, que tomó el poder el 23 de marzo. Al parecer ha disminuido la violencia indiscriminada que caracterizó al régimen anterior. El nuevo gobierno parece estar acercando más a las áreas rurales en un esfuerzo por dotarlas de los recursos necesarios para el desarrollo de sus comunidades. Pero es demasiado temprano para emitir un juicio. En todo caso los Estados Unidos no apoyan las violaciones de los derechos humanos en ningún país. Por el contrario, las condenan enérgicamente, ya ocurran en Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Cuba o algún otro país. Los Estados Unidos promueven un esfuerzo sostenido de los centroamericanos para la creación de instituciones democráticas que permitan una participación política plena y de sociedades modernas que den empleo, salud y educación para todos.

En realidad las ideas planteadas por los Estados Unidos en el mundo son verdaderamente revolucionarias: 1) debe permitirse que el pueblo escoja libremente a sus líderes; 2) debe permitirse que el pueblo cambie las cosas como le parezca conveniente mediante representantes elegidos dentro de un sistema que reconozca una sociedad plural y el respeto a los derechos de las minorías, y 3) el pueblo de un país libre cometerá algunos errores graves de tiempo en tiempo, pero éstos deben reconocerse y corregirse sin modificación de la concepción principal.

IV. LOS ESTADOS UNIDOS Y CENTROAMÉRICA EN 1981-1982: ALGUNAS REFLEXIONES

Las primeras indicaciones surgidas del equipo de transición del presidente electo Ronald Reagan fueron ominosas en cuanto al futuro de las relaciones de los Estados Unidos con Centroamérica. Ciertos personajes penumbrosos que pretendían representar las opiniones del Presidente Electo viajaron a Centroamérica y dejaron allí la impresión clara de que la preocupación primordial del gobierno de Reagan era lo que se percibía como la intervención insidiosa de Cuba y la Unión Soviética en los asuntos internos de la mayor parte de las repúblicas centroamericanas, si no es que en todas ellas.

Poco se hizo durante los primeros meses de gobierno de Reagan para mejorar esta imagen inicial. El embajador Enders fue nominado para el puesto de secretario de Estado asistente para Asuntos Internacionales apenas el 22 de abril de 1981, y sólo prestó juramento el 23 de junio. El subsecretario asistente Briggs inició sus labores en mayo de 1981, seguido por el subsecretario asistente Bosworth en julio.

Mientras tanto, numerosos pronunciamientos del secretario de Estado, Alexander Haig, robustecían la idea de que un vestigio helado de la retórica de la guerra fría estaba siendo exhumado por el vicario del presidente Reagan en materia de política exterior y sus subordinados. Grupos de trabajo encabezados por altos funcionarios gubernamentales viajaron por Europa ofreciendo a sus líderes, a menudo escépticos, algunas pruebas de la supuesta injerencia cubana y soviética en los asuntos de Nicaragua y El Salvador. El Documento Blanco sobre El Salvador,³ ahora desacreditado, hizo circular acusaciones oficiales del gobierno de los Estados Unidos en el sentido de que, entre otras cosas, Cuba y varios otros países comunistas estaban iniciando un esfuerzo concertado para imponer por la fuerza una dictadura marxista-leninista en El Salvador.

Tomadas en conjunto estas acusaciones tan graves dieron a los observadores interesados la clara impresión de que el gobierno

³ Véase la nota 1.

de Reagan estaba virtualmente ciego ante las desigualdades sociales y económicas, la represión y la violencia económicas en Guatemala y claramente presentes en El Salvador.

Pero a medida que maduraban las concepciones del gobierno, y aun antes de la renuncia sorpresiva del secretario Haig, empezaron a aparecer algunas grietas en la retórica del conflicto. Aun ahora, en septiembre de 1982, se escucha un arrastrar de sables entre el Este y el Oeste, y a veces estruendoso, pero hay indicios claros en el sentido de que los responsables de la política centroamericana, quizá particularmente en el Departamento de Estado, se preocupan cada vez más por la necesidad de afrontar abiertamente las causas fundamentales de la agitación centroamericana, que a menudo no tienen ninguna relación con las supuestas influencias comunistas, aunque pueden ser agudizadas por ellas.

Veamos tres ejemplos específicos de esta nueva orientación de la política norteamericana: 1) un pronunciamiento público del subsecretario asistente Bosworth, hecho el 15 de mayo de 1982; 2) las observaciones informales del subsecretario asistente Briggs antes mencionadas ("en defensa de la política norteamericana") y 3) la importante declaración de política formulada por el secretario asistente Enders en el Club de la Comunidad de San Francisco, el 20 de agosto de 1982, al que asistió el autor.⁴

En el primero de estos ejemplos señaló Bosworth que en Centroamérica "vemos una región en paz consigo misma, libre de amenazas externas, y capaz de dedicar sus energías y su atención al progreso económico y al desarrollo de instituciones políticas democráticas".⁵ Luego añadió Bosworth que "el avance hacia la democracia se logra mejor cuando la economía de un país se está desarrollando bien y una nación no tiene que desviar recursos preciosos para defenderse contra una amenaza interna o externa a su seguridad... y un país está más seguro cuando puede prometer libertad y progreso económico a su pueblo",⁶ para concluir con la observación de que "los países de Centroamérica... afrontan muchas dificultades económicas graves y necesitan el apoyo de la comunidad internacional. La declinación de los precios de sus exportaciones tradicionales (azúcar y café, por ejemplo), junto con el aumento de los costos de sus importaciones esenciales, en particular de los energéticos, ha generado un grave problema de balanza de pagos, impulsado la generalización del desempleo y propiciado un ambiente generalizado de desesperanza y debilidad económicas. La crisis económica es tan grave que amenaza la estabilidad misma de toda la región. Es una situación

⁴ "Building the Peace in Central America", declaraciones del embajador Thomas O. Enders, secretario de Estado asistente para Asuntos Interamericanos, San Francisco, 20 de agosto de 1982 (comunicado de prensa del Departamento de Estado).

⁵ Véase la nota 2.

⁶ *Ibid.*

que no podemos pasar inadvertida".⁷ Después de la Conferencia de Guanajuato reunida en junio de 1982, donde se escucharon las observaciones del subsecretario asistente Briggs, el discurso pronunciado por Enders el 20 de agosto de 1982 constituyó un tercer ejemplo de la cambiante tónica de la política centroamericana de los Estados Unidos.

En su discurso subrayó Enders los puntos siguientes: 1) Centroamérica es un área que padece graves problemas económicos y tensiones sociales; 2) la solución a los problemas de Centroamérica se encuentra en manos de quienes "creen que la democracia y el imperio de la ley —no de la violencia— constituyen los únicos caminos viables del progreso";⁸ 3) los Estados Unidos han conservado su política básica de asistencia económica y social bajo dos gobiernos muy diferentes; 4) debe haber una salida recíproca, verificada, de asesores militares extranjeros de Centroamérica, hasta que no quede uno solo, y 5) las tropas norteamericanas *no* son la solución; lo que puede ayudar es un compromiso firme de los Estados Unidos para ayudar a restaurar y desarrollar las economías y las instituciones democráticas.

¿Marcarán en efecto, los pronunciamientos públicos e informales antes señalados, el inicio de una "corrección a medio camino" que mucho se necesita en la orientación de la política de los Estados Unidos hacia Centroamérica? Todavía es muy temprano para saberlo, pero tales pronunciamientos hacen concebir ciertas esperanzas a quienes están convencidos de que se requieren los cambios.

Sólo un entendimiento imaginativo y coherente de la política de las fuerzas, a veces radicales, que están surgiendo en Centroamérica podrá invertir las pautas del pasado. Es hora ya de que los Estados Unidos reconozcan la necesidad de dar un apoyo palpable a las transformaciones sociales fundamentales que están ocurriendo en Centroamérica y en otras partes.

⁷ *Ibid.*

⁸ Enders, *op. cit.*

ÍNDICE GENERAL

<i>Prefacio</i>	7
<i>Introducción</i> , por Richard R. Fagen y Olga Pellicer	9
I. La crisis centroamericana, 10; II. La política de los Estados Unidos, 13; III. La política de México, 15; IV. Hacia una nueva política para los Estados Unidos, 17	

PRIMERA PARTE

LA POLÍTICA NORTEAMERICANA: SUS PRINCIPALES LIMITACIONES

1. *La crisis centroamericana y el debate sobre sus raíces en los Estados Unidos*, por Luis Maira 23
I. Las interpretaciones de la crisis centroamericana en los Estados Unidos, 24; II. Algunas claves históricas y estructurales de la crisis centroamericana, 39
2. *Las opciones de la política norteamericana en Centroamérica*, por William M. LeoGrande 53
I. La coexistencia con Nicaragua, 56; II. En busca de una solución para El Salvador, 59; III. La expansión de la guerra en Guatemala; 64; IV. La apertura en Honduras, 66; V. Elementos de una política regional, 68

SEGUNDA PARTE

MÉXICO COMO PODER REGIONAL

3. *La política de México hacia Centroamérica en el contexto de las relaciones México-Estados Unidos*, por Mario Ojeda 73
I. Introducción, 73; II. Las relaciones México-Estados Unidos, 1981-1982, 74; III. México y la Revolución nicaragüense, 77; IV. México y la revolución en El Salvador, 82; V. El plan mexicano de distensión para Centroamérica y el Caribe, 84; VI. El contexto cambiante de las relaciones México-Estados Unidos, 86; VII. La caída de los precios internacionales del petróleo, 86; VIII. México de la bonanza a la crisis, 1981-1982, 89; IX. La recesión económica mundial, 92; X. Los cambios en la estructura política regional, 93; XI. Conclusiones, 95
4. *México en Centroamérica: El difícil ejercicio del poder regional*, por Olga Pellicer 97

I. La acción política de México en Centroamérica: Una recapitulación, 98; II. La administración Reagan ante la consolidación de poderes regionales, 103; III. Los proyectos para el futuro, 107

TERCERA PARTE

IMPLICACIONES INTERNACIONALES DE LA CRISIS GUATEMALTECA

5. *Guatemala: Crisis y respuesta*, por Piero Gleijeses . 113

I. La naturaleza del Estado guatemalteco desde la caída de Arbenz hasta el derrocamiento de Lucas, 114; II. La respuesta de los Estados Unidos a los acontecimientos durante la presidencia de Lucas, 123; III. La junta de Ríos Montt, 132

6. *México y la crisis guatemalteca*, por Adolfo Aguilar Zinser 138

I. Al sur, un vecino incómodo, 138; II. Guatemala no es la frontera política con Centroamérica, 140; III. La geografía de las fricciones, 142; IV. El antimexicanismo de la clase dominante guatemalteca, 144; V. El antimexicanismo en el esquema de la contrainsurgencia, 147; VI. Neutralizar a México, pretensión de los generales, 148; VII. Washington y Guatemala, aliados para la intimidación, 149; VIII. Los interrogantes de la política de México hacia Guatemala, 152; IX. Relaciones México-Guatemala: ¿Un marco de normalidad?, 153; X. Los desencuentros presidenciales, 154; XI. La desaparición de tres mexicanos en el silencio, 157; XII. Hacia Guatemala, la política de muchos, 158; XIII. Con Guatemala, neutralidad y buenas relaciones, 159; XIV. Los indocumentados guatemaltecos, 167; XV. Ante Guatemala, la neutralidad imposible, 168; XVI. El ejército mexicano en la frontera, ¿para qué?, 168; XVII. Las incursiones del ejército guatemalteco en México, 169; XVIII. ¿Vigilancia fronteriza contra subversivos?, 170; XIX. La migración guatemalteca tradicional, 171; XX. La respuesta de México al problema de los refugiados, 172; XXI. Dos políticas de refugiados, 175; XXII. Conclusión, 180

CUARTA PARTE

¿CUAL ES EL CAMINO?

7. *Las dimensiones del espacio de la política económica en Centroamérica*, por Isaac Cohen y Gert Rosenthal . 185

I. Introducción, 185; II. Características destacadas de las economías y de las sociedades centroamericanas, 186; III. Los límites al espacio de la política económica, 190; IV. ¿Cómo se fijan los límites?, 197; V. ¿Es viable todavía un enfoque reformista?, 201

8. *Anotaciones sobre los factores económicos en la evolu-*

- ción de las sociedades centroamericanas*, por Pedro Vusković 203
9. *Los dilemas de la Revolución sandinista a los tres años del triunfo popular*, por Xavier Gorostiaga 213
- I. Los dilemas internos de la Revolución sandinista, 214; II. Los dilemas provocados por la crisis regional, 220; III. Los dilemas provocados por la inserción de la Revolución sandinista en la actual coyuntura internacional, 226
10. *Perspectivas diversas de las opciones de política exterior de los Estados Unidos en Centroamérica*, por Clint E. Smith 231
- I. Introducción, 231; II. Errores en la formulación de la política norteamericana, 232; III. En defensa de la política norteamericana, 233; IV. Los Estados Unidos y Centroamérica en 1981-1982: Algunas reflexiones, 237

Este libro se terminó de imprimir el 30 de mayo de 1983 en los talleres de Gráfica Panamericana, S. C. L., Parroquia 911, 03100 México, D. F. Se tiraron 3 000 ejemplares y en su composición se utilizaron tipos Aster de 10:11, 9:10, 8:9 y 7:8 puntos. Cuidaron la edición *Guillermo Escalante* y *Marcela Pineda*

Nº 98

Publicaciones recientes del

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

- Samir Amin: *La ley del valor y el materialismo histórico.*
- Bartels, Cornelis P. A., *Economía del bienestar, distribución del ingreso y desempleo.*
- Gary S. Becker: *Teoría económica.*
- Fred L. Block: *Los orígenes del desorden económico internacional.*
- William H. Branson: *Teoría y política macroeconómica.*
- Luis René Cáceres: *Integración económica y subdesarrollo en Centroamérica.*
- Jean Cartelier: *Excedente y reproducción. La formación de la economía política y clásica.*
- Rodolfo Corona V. y otros: *Manual de técnicas de evaluación y ajuste de información estadística.*
- Jacques Henry David: *La política monetaria.*
- Kurth Dopfer: *La economía del futuro.*
- P. T. Ellsworth y J. Clark Leith: *Comercio internacional.*
- George R. Feiwel: *Michal Kalecki: Contribuciones a la teoría de la política económica.*
- R. Ffrench-Davis: *Economía internacional. Teorías y políticas para el desarrollo.*
- R. Ffrench-Davis y Ernesto Tironi (comp.): *Hacia un nuevo orden económico internacional. Temas prioritarios para América Latina.*
- Alejandro Foxley, Eduardo Aninat y José Pablo Arellano: *Las desigualdades económicas y la acción del Estado.*
- Paul Friedrich: *Revolución agraria en una aldea mexicana.*
- Antonio Gómez Oliver: *Políticas monetaria y fiscal de México. La experiencia desde la posguerra: 1946-1976.*
- Keith B. Griffin y John L. Evans: *La planificación en el desarrollo.*
- Helio Jaguaribe: *Hacia una sociedad no represiva.*
- Bruce F. Johnston y P. Kilby: *Agricultura y transformación estructural.*
- Michal Kalecki: *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista.*
- M. Kuczynsky y R. L. Meek: *El tableau économique de Quesnay.*
- A. R. Kuklinski: *Polos y centros de crecimiento en la planeación regional.*
- Antoni Kuklinski: *Aspectos sociales de la política y de la planeación regional.*
- Oscar Lange: *Economía Política. II.*

- Oscar Lange: *Los "todos" y las partes.*
- Jean Marczewski: *¿Crisis de la planificación socialista?*
- Mao Tsetung, *Una crítica de la economía soviética.*
- Carlos Marx: *Teorías sobre la plusvalía, I, II y III* (Carlos Marx y Federico Engels, tomos 12, 13 y 14 de *Obras fundamentales*).
- Carlos Marx: *Escritos de juventud* (Carlos Marx y Federico Engels, tomo I de *Obras fundamentales*).
- Carlos Matus: *Planificación de situaciones.*
- J. E. Meade: *Una teoría neoclásica del crecimiento económico.*
- L. M. B. Mennes, J. Tinbergen y J. George Waardenburg: *El factor espacio en la planificación del desarrollo.*
- Francisco de Oliveira: *Elegía para una re(li)gión.*
- Gustav F. Papanek: *Teoría y práctica de la política del desarrollo.*
- Raúl Prebisch: *Capitalismo periférico. Crisis y transformación.*
- R. Pressat: *La práctica de la demografía.*
- J. Robinson y J. Eatwell: *Introducción a la economía moderna.*
- Joan Robinson: *Aspectos del desarrollo y el subdesarrollo.*
- O. Sik: *La tercera vía.*
- H. W. Singer: *La estrategia del desarrollo internacional. Ensayo sobre el atraso económico.*
- Pat Sloan: *Marx y la economía ortodoxa.*
- R. M. Solow: *La teoría del crecimiento.*
- Maria da Conceição Tavares: *De la sustitución de importaciones al capitalismo financiero.*
- Teh-Wei Hu: *Econometría: Un análisis introductorio.*
- Michael P. Todaro: *Economía para un mundo en desarrollo.*
- Víctor L. Urquidi y Ruth R. Troeller (comps.): *Petróleo, la OPEP y la perspectiva internacional.*
- Constantino V. Vaitsos: *Distribución del ingreso y empresas transnacionales.*
- Raymond Vernon: *Tormenta sobre las multinacionales. Las cuestiones esenciales.*
- WAES: *Energía: Perspectivas mundiales. 1985-2000.*
- Robert Bruce Wallace et al.: *La política de protección en el desarrollo económico de México.*
- Michael Wieviorka: *Estado, empresarios y consumidores.*
- James W. Wilkie: *La Revolución mexicana, gasto federal y cambio social.*
- Pan A. Yotopoulos y Jeffrey B. Nugent: *Investigaciones sobre el desarrollo económico*

SERIE DE LECTURAS DE EL TRIMESTRE ECONÓMICO

TÍTULOS EDITADOS

1. Edmundo Flores, *Desarrollo agrícola.*
2. Héctor Assael, *Ensayos de política fiscal.*
3. Ensayos de A. Pinto, *Inflación: raíces estructurales.*
4. Leopoldo Solís, *La economía mexicana (2 vols.).*
5. Albert O. Hirschman, *Ensayos sobre desarrollo y América Latina.*
6. José Serra, *Ensayos críticos sobre el desarrollo latinoamericano.*
7. Alejandro Foxley, *Distribución del ingreso en América Latina.*
8. Miguel S. Wionczek, *La sociedad mexicana: presente y futuro.*
9. K. J. Arrow y T. Scitovsky, *Lecturas sobre economía del bienestar (2 vols.).*
10. Francisco Orrego Vicuña, *Ensayos sobre derecho internacional económico (2 vols.).*
11. Eduardo García D'Acuña (Instituto de Economía de Chile), *La planificación del desarrollo en América Latina.*
12. Max Nolff, *Desarrollo industrial latinoamericano.*
13. Eduardo Lizano, *Integración económica centroamericana (2 vols.).*
14. Ernest Feder, *La lucha de clases en el campo.*
15. Luis Unikel y Andrés Necochea, *Desarrollo urbano y regional en América Latina. Problemas y políticas.*
16. C. F. Díaz-Alejandro, Simón Teitel y Víctor Tokman, *Política económica en centro y periferia (Ensayos en homenaje a Felipe Pazos).*
17. Banco de México, *Cincuenta años de banca central. Ensayos conmemorativos.*
18. G. C. Harcourt y N. F. Laing, *Capital y desarrollo.*
19. S. Andic y S. Teitel, *Integración económica.*
20. D. M. Lamberton, *Economía de la información y del conocimiento.*
21. E. K. Hunt y J. G. Schwartz, *Crítica de la teoría económica.*
22. A. Nove y D. M. Nuti, *Teoría económica del socialismo.*
23. Richard Layard, *Análisis costo-beneficio.*
24. Stanford L. Optner, *Análisis de sistemas.*
25. Banco de México, *Los premios Nobel de economía.*
26. Camilo Dagum, *Metodología y crítica económica.*
27. W. Edwards y A. Tversky, *Toma de decisiones.*
28. A. Sen, *Economía del crecimiento.*
29. T. Shanin, *Campesinos y sociedades campesinas.*
30. René Villarreal, *Economía internacional (2 vols.).*

31. N. Rosenberg, *Economía del cambio tecnológico.*
32. M. Anderson, *Sociología de la familia.*
33. R. Robertson, *Sociología de la religión.*
34. F. Fajnzylber, *Industrialización e internacionalización en la América Latina* (2 vols.).
35. Luciano Tomassini, *Relaciones internacionales de la América Latina.*
36. O. Sunkel y N. Gligo, *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina* (2 vols.).
37. J. J. Villamil, *Capitalismo transnacional y desarrollo nacional.*
38. Ricardo Ffrench-Davis, *Intercambio y desarrollo* (2 vols.).
39. Rolando Cordera, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana.*
40. José Molero, *El análisis estructural en economía: Ensayos de América Latina y España.*
41. A. García, *Desarrollo agrario y la América Latina.*
42. Francisco R. Sagasti, *Ciencia, tecnología y desarrollo latinoamericano.*
43. C. Tello y C. Reynolds, *Las relaciones México-Estados Unidos.*
44. Armando Di Filippo, *Desarrollo y desigualdad social en la América Latina.*
45. Celso Furtado, *El subdesarrollo latinoamericano.*
46. Adolfo Gurrieri, *La obra de Prebisch en la CEPAL* (2 vols.).
47. Ricardo Ffrench-Davis, *Relaciones financieras externas y su efecto en la economía latinoamericana.*
48. Carlos Portales, *La América Latina en el Nuevo Orden Económico Internacional.*
49. Enrique Oteiza, *Autoafirmación colectiva. Una estrategia alternativa de desarrollo.*

TÍTULOS EN PRENSA Y EN PREPARACIÓN

Osvaldo Sunkel, *Dependencia, estructuralismo y desarrollo.* Fernando Rosenzweig, *Lecturas sobre historia económica de México.* Colegio de México, *Estudios demográficos y de población.* Constantino V. Vaitos, *Tecnología para el desarrollo.* Fernando Henrique Cardoso, *Ensayos sobre dependencia en América Latina.* José Antonio Ocampo, *Economía poskeynesiana.* Oscar Soberón M., *Antología del pensamiento económico latinoamericano.* Aníbal Pinto y Armando Di Filippo, *Estilos del desarrollo en la América Latina.* Luis Maira, *Propuestas de política monetaria.* John Eatwell, Carlos Roces y Nora Lustig, *Economía keynesiana y teoría del valor.* Phillip Brenner, *Sistemas políticos norteamericanos.* O. Rodríguez, *Políticas para el desarrollo latinoamericano. Un debate actual.* A. Gurrieri y O. Rodríguez, *Prebisch hoy. Discusión de sus nuevas ideas.* Víctor L. Urquidí y Saúl Trejo Reyes, *Recursos humanos, empleo y desarrollo en la América Latina.* Mario M. Carrillo Huerta, *Teoría y política económica en el proceso de desarrollo. Ensayos en homenaje a Victor L. Urquidí.*