

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y SOCIALES DE AMERICA LATINA

CENTROAMERICA Y EL GRUPO DE CONTADORA:
¿Poder Regional Versus Poder Hegemónico?

Trabajo de Grado para optar
al Título de Magister en
Ciencias Políticas

AUTORA: Lic. Corina E. Alcalá de Arce

TUTOR: *Profesor* ROB KIRBY

Requiere por Donación
Fecha: 12 JUN. 1987

SERVICIOS BIBLIOTECARIOS GENERALES
"TULIO FEBRES CORDERO"
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y SOCIALES DE AMERICA LATINA

Trabajo de Grado para optar
al Título de Magister en
Ciencias Políticas

"Ahora se tiene la certeza de que los Estados Unidos obrarán en este hemisferio en función de una meta: crear un vasto protectorado latino. Si esto es así, por lo menos hay que jugar las cartas diplomáticas que le pongan un alto precio a semejante pretensión".

Carlos Fuentes.

"O bien se toma una tendencia favorable a la hegemonía de las grandes potencias, o bien se pone énfasis en la igualdad de los Estados: he ahí los dos polos que precisan una resolución satisfactoria".

César Sepúlveda.

"¿No podrán las repúblicas latinas de América levantar frente a la Doctrina Monroe del protectorado imperialista otra que sirva de garantía a la libertad, a la integridad territorial, a la dignidad de todas ellas?"

Eduardo Santos.

INDICE

Página

AGRADECIMIENTO

DEDICATORIA

INTRODUCCION..... I-XIV

CAPITULO I. LOS ESTADOS UNIDOS EN CENTROAMERICA

1. La Presencia.....	2
1.1. ¿Porqué Centroamérica?.....	14
1.2. La Nueva Estrategia.....	20
2. ¿Qué Pasa en Centroamérica?.....	26
3. La importancia de Negociar.....	33

CAPITULO II. LOS CUATRO MIEMBROS DE CONTADORA

1. Conjunción Histórica y Elementos de Cohesión.....	48
2. Poderes regionales.....	63
3. México, Venezuela, Colombia y Panamá; sus respectivas políticas exteriores.....	73
3.1. México en Centroamérica a la luz de sus relaciones con los Estados Unidos.....	83
3.2. Venezuela.....	92
3.2.1. Venezuela en Centroamérica a la luz de sus relaciones con los Estados Unidos.....	99
3.3. Colombia.....	111
3.3.1. Colombia en Centroamérica a la luz de su relaciones Con los Estados Unidos.....	118
3.4. Panamá.....	130

CAPITULO III. CONTADORA: ¿Poder Regional Vs. Poder Hegemónico?

1. Diplomacia Vs. Guerra.....	141
2. Nace Contadora.....	144
2.1. Antecedentes.....	145
2.2. Gestiones de Contadora (1983-1986).....	157
2.2.1. Declaración de CANCUN	164
2.2.2. Documento de Objetivos	169
3. Definiendo a Contadora.....	205
4. ¿Por qué Contadora?.....	212
5. Logros, desaciertos y contradicciones en Contadora.....	219
5.1. Logros.....	219
5.2. Desaciertos.....	226
5.3. Contradicciones.....	232
6. Centroamérica Vs. Contadora.....	243
7. Estados Unidos Vs. Contadora ¿La nueva Guerra Fría?.....	256
7.1. Desestabilización.....	269
7.2. Los "Contras"	272
CONCLUSIONES.....	282
BIBLIOGRAFIA.....	297

AGRADECIMIENTO

Al Profesor Rob Kirby

Al Profesor Miguel Briceño

DEDICATORIA

A mis hijos Adrián
y
Adriana

A mi esposo
A mi madre

Por su paciencia y
comprensión

I N T R O D U C C I O N

Los acontecimientos del área centroamericana han alcanzado dimensiones enormes y constituyen una prueba de fuerza contra la poca voluntad política y capacidad de comprensión del gobierno de los Estados Unidos. Las revoluciones cubana y nicaragüense ayer, y la guerra civil en El Salvador hoy, han demostrado una verdadera disposición al cambio, una comprensión de la necesidad de torcer el secular curso de oprobio y sujeción.

Pero hoy encontramos un factor muy importante que no lo vimos cuando la revolución cubana y es que, esas resistencias a las intensificadas demostraciones de sujeción y violencia de gobiernos locales en completa connivencia con la potencia hegemónica, ya no seguirán signadas por el desconocimiento del resto de la comunidad internacional. El "caso Centroamericano" ha logrado un amplio respaldo político dentro de un espectro social más amplio. Así lo demuestra, por ejemplo, el vuelco dado por los países de la Europa Occidental, en los que grupos defensores del Tercer Mundo han procurado mayor

II

comprensión hacia los cambios en América Central⁽¹⁾. Los países de la Comunidad Económica Europea⁽²⁾, también han dado muestras de preocupación por el destino de las Repúblicas del Istmo y han criticado severamente la política centroamericana de los Estados Unidos. Igualmente, los partidos políticos europeos, especialmente los democratas-cristianos y los social-democratas, se han involucrado ampliamente en la tarea de promover cambios "...acordes con su propia ideología e interés institucional..."⁽³⁾. También la Iglesia Católica, a través de la nueva Teología de la Liberación, se mezcla en los conflictos sociales centroamericanos y del Tercer Mundo en general. Todos, intentando promover la vía pacífica en la solución de los conflictos.

La crisis centroamericana como cualquier otra, presenta dos dinámicas⁽⁴⁾: la que tiende a resolverla a través de las armas y la violencia y la que busca la vía

-
1. Grabendorff, Wolf. *"Western European Perception of the Turmoil in Central America"* *"La crisis centroamericana y Europa Occidental"*, en: Feinberg, R. (Ed.) *Central America: International Dimensions of the Crisis*. New York Holmes and Meier Publisher, 1982. pp. 201-212.
 2. *Le Monde*, 01 de octubre de 1984: Córdova-Claire, Ted. *Testigo de la Crisis*, pp. 127-128; Gutiérrez, Estrella. *"Europa se acerca a Centroamérica"*, en: *El Nacional*, 24, y 29 de septiembre de 1984.
 3. Grabendorff. *Op.cit.* pp. 205 y ss.
 4. Ponce Villela, Edgard. *"Centroamérica: su crisis e iniciativas de paz"* en: *Relaciones Internacionales*. No. Extraordinario. Año IV, No. 6. pp. 115-122.

III

civilizada de la negociación, la diplomacia. Esta última, compuesta por una serie de iniciativas de paz por parte de gobiernos y fuerzas externas que buscan dar fin al derramamiento de sangre, con la seguridad de que, aunque más larga y difícil, esta segunda opción es la que brinda mejores frutos. Y es en esta vía donde localizamos al Grupo de Contadora, a través del cual se ha logrado apoyo político generalizado para las gestiones de paz y se han divulgado los variados factores políticos, económicos, sociales e ideológicos que se han confundido y explotado dramáticamente en los procesos de cambio de estos pueblos centroamericanos, para los que nunca ha existido una vida pacífica, y si la hubo "...no estuvieron preparados para captarla y vivirla"⁵.

El Grupo de Contadora aparece como una iniciativa latinoamericana, en un momento en que se está produciendo una especie de "ajuste" en las relaciones intraregionales⁶, originado por las respuestas que tanto la potencia hegemónica como los países del área vienen dando a los problemas que presentan sus procesos de

5. Arriola, Mario. "Centroamérica: ¿conflicto o negociación?" en: Cuaderno de Política Exterior Mexicana, No. 1, 1984. pp. 127-140.

6. Tomassini, Luciano. "Los procesos de integración y otras formas de cooperación en América Latina", en: América Latina, Relaciones Internacionales. México: Fondo de Cultura Económica. p. 468.

IV

desarrollo en el contexto internacional. Aparece Contadora, en un momento de "desbordamiento" de la crisis en su dimensión política internacional y militar, causado por la intervención del gobierno de Ronald Reagan en Nicaragua y El Salvador con propósitos de invasión y con serias perspectivas de generalizar la guerra a toda la región.

Surge Contadora en el momento en que el Sistema Interamericano y sus instrumentos operacionales han perdido vigencia; momento en el que la estructura jurídica internacional, base para lograr la unidad y seguridad colectivas del hemisferio, ha sido quebrantada por los Estados Unidos, al hacer caso omiso de los principios jurídicos acordados en las Organizaciones Regionales Americanas y dar la espalda a los compromisos contraídos en las mismas, haciéndolos valer sólo cuando invoca supuestas amenazas a sus intereses estratégicos y de seguridad. Esta posición fue muy evidente cuando se negaron a acatar las normas del Derecho internacional Interamericano y faltaron a la lealtad en la defensa de los países del hemisferio, haciendo causa común con Gran Bretaña en la Guerra de las Malvinas.

Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, Contadora constituye un proceso de

"interacción política reglamentada" y un acto autónomo de política exterior. En este trabajo lo hemos catalogado como un "intrasub-sistema voluntario" dentro del sub-sistema regional latinoamericano⁽⁷⁾.

Sus actores: México, Venezuela, Colombia y Panamá, respaldados ahora por actores secundarios que se constituyeron en Grupo de Apoyo: Brasil, Argentina, Uruguay y Perú. Su estrategia política: la negociación basada en los principios fundamentales del Derecho Internacional cristalizados en los ordenamientos jurídicos sobre los cuales se creó el Sistema Interamericano⁽⁸⁾. Contadora cae dentro del procedimiento de la Mediación. Este consiste en:

.....la gestión de uno o más gobiernos americanos o de uno o más ciudadanos eminentes de los estados americanos, ajenos a la controversia y que tienden a la aproximación de las partes en conflicto, para que encuentren

-
7. Atkins, Pope. América Latina en el Sistema Político Internacional. Vol. I, Caps. 9 y 10; Deutsch, Karl. The Analysis of International Relations; Rosenau, James (ed.) International Politics and Foreign Policy.
 8. Cancado Trindade, Antonio. Principio de Direito International I, Cap. II, pp. 51-94; Atkins, Pope. Op.cit. pp. 350 y ss; Armuelles, Pedro. "Principios fundamentales del Derecho Internacional Público y la paz en Centroamérica". Relaciones Internacionales, Año IV, No. 6, 1983. pp. 141-145; Brigagao, Clovis. "El sistema institucional y el manejo de la crisis. La militarización en América Latina", en: Nueva Sociedad, No. 73, 1984 pp. 144-150.

VI

directamente una solución adecuada '9'.

Los denominadores comunes delineados por los gobiernos miembros de Contadora, son propuestos a los países centroamericanos sin distinción entre gobiernos ni movimientos insurgentes y van dirigidos a obtener, mediante una vía política, la solución de los conflictos, contando para ello con la voluntad política de las partes involucradas.

El desbordamiento de los conflictos centroamericanos, a saber; el incremento de los grupos de resistencia, el aumento de los grupos contrarevolucionarios en Nicaragua, los esfuerzos por reactivar el Consejo de Defensa Centroamericana (CONDECA), la vinculación más estrecha entre las Fuerzas Armadas de Honduras y el ejército estadounidense y su creciente presencia y cooperación militar y, por último, la intervención de los Estados Unidos en Grenada (Octubre de 1983), han agravado el clima de tensión y están llevando a la subregión hacia una guerra generalizada. Por eso surgió Contadora. Y ha estado allí, tratando de lograr la distensión y la reconciliación

9. Laviña, Félix y Horacio Baldomir. Instrumentos Jurídicos para el mantenimiento de la paz en América. Montevideo: MBA, 1979, pp. 26-27.

VII

política interna y la implementación de programas de desarrollo económico para los pequeños y desvalidos países centroamericanos. Porque el Grupo partió del convencimiento de que el origen de la crisis no es simplemente cuestión de una confrontación Este-Oeste¹⁰, sino que existen profundas raíces de descomposición social, política y económica que, al no ser atenuadas, terminaron con la paciencia secular de sus víctimas. Por tanto, el Grupo ha buscado trabajar en base a la disminución de algunos de esos problemas y a la búsqueda de acuerdos negociados. A sabiendas de que el cambio es ya inevitable, asumieron voluntariamente la tarea de llevar a la mesa de negociaciones a las partes más perjudicadas en el conflicto, mientras el poder hegemónico involucrado continúa, intransigentemente, transfiriendo sus disputas globales al escenario regional. A las gestiones pacificadoras de Contadora, Washington ha opuesto acciones desestabilizadoras contra Nicaragua, punto álgido del

10. Grabendorff, Wolf. *"Western European Perception of the Turmoil in Central America"*, en: *Feinberg, R. Central America. International Dimensions of the Crisis*, pp. 202-203; Leo Grande, William. *"A Splendid Little War: Drawing a Line in El Salvador"*, en: *Revolution in Central America*, pp. 111-112; Insulza, José M. *"La crisis en Centroamérica y el Caribe y la seguridad de los Estados Unidos"*, en: *Labastida, Jaime. et.al. Centroamérica, crisis y política Internacional*, pp. 194 y ss.; Eguizabal, Cristina. *"El Conflicto Este-Oeste y la Crisis centroamericana"*, en *Gaceta Internacional*, Vol. 1, No. 2, 1983, (mimeo).

VIII

conflicto; acciones encaminadas a acrecentar sus dificultades económicas y sociales, financieras, administrativas y militares y a debilitar el liderazgo sobre la sociedad civil y el control sobre el aparato estatal para provocar el derrocamiento de su gobierno. Al mismo tiempo, convierte a Honduras en "base" de sus operaciones militares y de entrenamiento a los rebeldes nicaragüenses (los "contras"), arma y sostiene al ejército de El Salvador y estimula el virtual enfrentamiento entre Costa Rica y Nicaragua.

Dentro de todo esto, los más afectados, los países del istmo, continúan haciéndole el juego a la potencia hegemónica, al avalar las acciones que esta realiza en el área y permitir que se les maneje a través de una relación bilateral tendiente a aumentar la presencia bélica de los Estados Unidos.

Para Honduras, Guatemala, Costa Rica y El Salvador, Nicaragua y los rebeldes salvadoreños son los enemigos comunes. Perciben cualquier posibilidad de triunfo izquierdista como una amenaza a su seguridad interna. De allí que abren sus puertas a la escalada armamentista. Hasta el año de 1985, la región albergaba casi 150.000 hombres en pie de guerra, perteneciendo el mayor número al

IX

ejército de Nicaragua^{'11'}. En los dos últimos años, El Salvador ha elevado el nivel de sus Fuerzas Armadas con aportes millonarios de los Estados Unidos^{'12'}. Las tensiones entre Honduras y Nicaragua se intensifican cada día más a raíz de los múltiples incidentes que se suceden en sus fronteras, donde los "contras" procuran crear el clima propicio para la intervención del norte.

Contra todos estos obstáculos ha tenido que luchar Contadora. El diálogo ha sido tarea de titanes. La firma del Tratado de Paz producto de las negociaciones se ha estancado en un punto crítico: el de la seguridad.

La conjunción política de los cuatro países miembros de Contadora, sin duda les ha permitido lograr nuevas dimensiones en su actuación internacional, especialmente para los dos considerados "poderes regionales": México y Venezuela. Pero el señalamiento de que su actuación en Centroamérica los

.....coloca en una situación sin precedentes que les permite ejercer una influencia diferenciada y autónoma capaz de contrarrestar el peso de las acciones de otros actores que participan en la

-
11. Gutiérrez, Carlos M. "Informe sobre América Central". El Diario de Caracas. 02-05-85; Cataife, Daniel. "Armamentos para Centro América: la estrategia Israeli" en: Le Monde Diplomatique. Año VI, No. 72, 1984. pp. 29 y 40.
12. Gutiérrez, Carlos, Op.cit.

X

problemática regional, especialmente los Estados Unidos.....⁽¹³⁾.

a nuestro juicio, es una afirmación muy optimista. La cosa no es tan simple. Si así fuera, Contadora no hubiera trabajado tanto durante tres años. Si es cierto que el relajamiento de las tensiones del sistema internacional, la relativa declinación del poder estadounidense en todas sus dimensiones y el aumento del potencial energético, permitieron a México y a Venezuela ascender a la categoría de "poderes regionales", entonces, a la luz del análisis del fenómeno Contadora, tendremos que concluir, o bien que estos países no supieron aprovechar las supuestas bases de poder que sustentaron, o que esas bases fueron de naturaleza ambigua y contradictoria, como ambiguos y contradictorios parecen ser también los motivos que persiguen con su interés en la crisis centroamericana.

Pero tenemos que reconocer que el terreno donde le tocó actuar a Contadora es "terreno deleznable". Cualquier otro actor que, aparte de los Estados Unidos, trate de mediar y de influir en los conflictos centroamericanos tiene, necesariamente, que tomar decisiones distintas, contrarias a las del poder

13. Pellicer, Olga. (Ed.) La Política Exterior de México: Desafíos de los 80. México: CIDE, 1983. pp. 15-16.

XI

hegemónico; ya eso constituye una enorme limitación a sus posibilidades. Los Estados Unidos no tienen ningún interés en compartir con otros países su tradicional área de influencia. A esto debemos agregar el resquebrajamiento de los propios sistemas de los miembros de Contadora debido a:

- El deterioro sin precedentes de sus economías (especialmente de los dos "**poderes regionales**" por la caída de los precios del petróleo).
- Lo abultado de sus deudas externas.
- La corrupción que mina sus instituciones.
- La descomposición y el descontento internos por la inevitable aceptación de las imposiciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) para el refinanciamiento de sus deudas.
- El embate de fenómenos naturales (terremotos de México, tragedia de Nevado del Ruiz en Colombia).
- Recrudescimiento de la guerrilla y aumento del narcotráfico en Colombia, y
- Lo impredecible de sus políticas exteriores (con excepción de México, quizás).

Como se verá, las situaciones arriba mencionadas son debilitantes del poder de negociación de cualquier país. La situación interna de los cuatro miembros de Contadora no ha permitido distraer fuerzas en acciones que, de paso, siempre estarán bloqueadas por la potencia hegemónica, ya que siempre serán contrarias a sus intereses.

XII

¿Sería atrevido asegurar que hoy tendrá que ser mayor la tradicional interacción de dependencia de los cuatro miembros de Contadora con los Estados Unidos? ¿Realmente, han tenido una verdadera influencia interestatal? ¿Ha sido en verdad un "poder regional" capaz de cambiar el curso de la política exterior de la potencia hegemónica?

El problema que abordamos en este trabajo exploratorio descriptivo tiene ya alcance mundial y aunque intentemos analizarlo desde una perspectiva latinoamericana, es imposible abstraernos al hecho de que Centroamérica y los países miembros de Contadora pertenecen a una región del Sistema Internacional enormemente involucrada en los conflictos políticos, sociales y económicos mundiales. Por tanto, hemos orientado este trabajo hacia un análisis de política exterior y de relaciones internacionales; entendida la primera como el estudio de los Estados Individuales, en este caso, de los países centroamericanos y de los países miembros de Contadora, a través de su toma de decisiones, identificación de sus motivaciones, formulación de sus intereses, análisis de sus situaciones, objetivos y cursos de acción; y la segunda, entendida como la adaptación de esas acciones a los procesos y patrones que regulan las relaciones interestados.

XIII

En primer lugar, hacemos un somero análisis de la situación de "presencia" que los Estados Unidos, actor externo más importante en esta crisis, mantienen en la subregión centroamericana; de su vinculación y presencia activa como potencia hegemónica no dispuesta a compartir el poder en esa su tradicional zona de influencia; de su percepción de las causas que originan los conflictos en el área, enmarcándolas dentro del antagonismo Este-Oeste; y de la nueva estrategia implementada por la actual administración para evitar que los pequeños países centroamericanos logren modificar su estructura socio-política.

Así mismo, abordamos la triste realidad política, social y económica de estos débiles actores y su agudización por la constante aparición de nuevos factores desestabilizadores que, además de alejar las posibilidades de integración, acrecientan la mutua desconfianza y coartan la voluntad política de alcanzar una salida negociada a la crisis.

Finalmente, al estudiar el caso Contadora lo hacemos considerando la dinámica interna del fenómeno del "regionalismo", por la cual estados independientes y con intereses comunes fuertes se predisponen a unirse en cooperación. Lo analizamos, además, como supuesto "poder

XIV

regional" enfrentado al poder hegemónico mediante la dinámica de la negociación, de la diplomacia. Y analizamos su "**capacidad**" partiendo del supuesto de que las posibilidades de México y Venezuela como "**poderes regionales**" pudieran consustanciarse, compenetrarse o transmitirse al grupo como un todo.

CAPITULO I

C A P Í T U L O I

LOS ESTADOS UNIDOS EN CENTROAMERICA

1. LA PRESENCIA

El problema de la defensa de la libertad en contra de las tendencias tiránicas, no sólo existe en las sociedades individuales sino también en las relaciones internacionales. El principio que corresponde a la libertad individual en la sociedad internacional es el de la independencia y autodeterminación; y el paralelo al de la violación de los derechos individuales es el de la violación de la soberanía territorial y la interferencia foránea en los asuntos internos de una nación libre. La libertad civil es amenazada cuando la autoridad incontrolada se vuelve tiranía. La libertad internacional se ve amenazada cuando una nación o conjunto de ellas extiende su poder para dominar otras naciones. En ambos casos, la injusticia comienza cuando un poder central trastorna el balance natural de las fuerzas y busca una expansión no justificada.

Steven J. Rosen y Walters S. Jones⁽¹⁾.

¿Quién podría asegurar que esta es la percepción que los Estados Unidos tienen actualmente de las relaciones internacionales?

Cuando los Estados Unidos establecen constitucionalmente su proyecto nacional inicial, lo

1. Rosen, Steven and Walter S. Jones. The Logic of International Relations. 3ra. Ed. Cambridge, U.S.A.

Winthrop Publishers, 1974. p. 38.

enuncian enmarcado dentro del respeto a los derechos individuales para poder así preservar la libertad, la justicia, el bienestar doméstico y el orden social. Decían entonces buscar el aislamiento y la neutralidad políticas dentro del escenario internacional, con persistente fe en los valores tradicionales de los individuos y de los pueblos y con exacta comprensión de lo que realmente constituyen la fuerza y la seguridad de una nación. En ese entonces, el Presidente Washington enuncia la "regla de oro" de la futura conducta norteamericana en relación con las demás naciones del mundo: extender las relaciones comerciales evitando conexiones comprometedoras.

No obstante, los Estados Unidos no se mantienen al margen de los conflictos europeos. Intervienen en las dos guerras mundiales "librando la guerra para terminar con todas las guerras y hacer al mundo lugar seguro para la democracia"⁽²⁾. Así han seguido interpretando y justificando los norteamericanos su intromisión en los conflictos ajenos, bajo la bandera de la democracia. Sólo intervienen cuando la democracia está en juego, escogiendo entre la paz y la guerra según aconsejen sus propios

2. Kissinger, Henry A. Mis memorias. Buenos Aires: Ed. Atlántida, 1979. p. 169.

intereses. Dentro de esta concepción cayeron los conflictos provocados para asegurar su expansión territorial hacia México en 1848, cuando mediante el Tratado de Guadalupe este país pierde 2.400.000 Km², más de la mitad de su territorio; o para conseguir y asegurar sus áreas de influencia en Centroamérica y el Caribe desde fines del Siglo XIX hasta los actuales momentos en que, gracias a los compromisos de la segunda postguerra, se impone la visión mesiánica³ de defender la democracia y los derechos humanos, sólo que con una base política equivocada: la de su propia seguridad nacional, su nuevo proyecto político.

Así, los Estados Unidos han llegado muy lejos en lo que se refiere a intervención en los asuntos de otras naciones, tan lejos, que se han ganado el título de "policia del mundo"⁴.

Los desafortunados hechos de la historia mundial entre las dos grandes confrontaciones, mostraron a los Estados Unidos la poca capacidad europea para garantizar

-
3. Labastida, Jaime (et.al) Centroamérica, Crisis y política internacional. 2a. ed. México: Siglo XXI, 1984. pp. 11-15; ver también: Gueron, Carlos. "Centroamérica en la coyuntura internacional". en: Perfiles Internacionales, Año 2, No. 3. 1983.
 4. Rosen, Steven and Walter S. Jones. Op.cit. p. 45.

el orden mundial. Así que, por segunda vez, asumen la responsabilidad de ayudar a resolver las contradicciones del viejo mundo. Del segundo conflicto mundial emergen con el poder suficiente como para convertirse en el primer centro financiero e industrial. Desde entonces, descansa sobre ellos la responsabilidad de establecer los términos de las relaciones internacionales y de defender a la democracia mundial contra el "terrible mal del comunismo".

Ese papel que le tocó asumir a los Estados Unidos, se inicia casi al mismo tiempo que la firma de las Cartas de las Naciones Unidas (ONU) (1945) y de la Organización de Estados Americanos (OEA) (1948), (por las cuales, contradictoriamente, se prohibían las intervenciones armadas) y también con la creación de los organismos e instituciones que, de allí en adelante, velarían por el cumplimiento del nuevo proyecto nacional, de la nueva doctrina oficial: la de la seguridad nacional. Se firma así, el Acta de Seguridad Nacional de 1947, por la cual se autorizó la creación del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) y la Agencia Central de Inteligencia (CIA), que en el futuro serán instrumentos valiosos en las incursiones intervencionistas norteamericanas en Latinoamérica, en violación flagrante y constante de las normas legales impuestas por las Cartas de las N.U. y de la O.E.A.

Es justamente en un Documento del Consejo de Seguridad Nacional (el Documento No. 68, CSN-68, 1950) donde el concepto de Seguridad Nacional de los Estados Unidos quedó ampliamente consustanciado con el imperativo de mantener y ampliar su sistema de vida en el resto del mundo. Ese documento continúa siendo la base de sustentación de la política exterior estadounidense. En él quedó claramente estampada la voluntad nacional de no aceptar que los desórdenes propios de guerras y revoluciones logren colapsar el imperio "informal" de los Estados Unidos⁽⁵⁾. Para ello, habría que vencer los obstáculos de cualquier manera.

Considerando a la Unión Soviética como el principal obstáculo a los intereses de los Estados Unidos, el Documento CSN-68 recomienda 'estimular cambios en el sistema soviético (...)' sólo usando ...cualesquiera medios, encubiertos o abiertos, violentos o no-violentos para lograr sus objetivos, podrían los Estados Unidos crear un exitoso sistema político y económico⁽⁶⁾.

He aquí la base ideológica de la confrontación

-
5. Roger Burbach and Patricia Flynn: The Politics of Intervention. The United States in Central America New York: Monthly Review Press, 1984. Cita extractos del "A report to the National Security Council by the Executive Secretary on United States Objectives and Programs for National Security". April 14, 1950. Naval War College Riview, 27 May-June, 1975) pp. 16-17.
 6. Idem. Los autores llaman "imperio informal" aquel en que no se ejerce control territorial directo.

Este-Deste. Desde ese momento, el mundo habrá de someterse a los vaivenes de la competencia entre ambas potencias. Los conflictos sociales, sobre todo los del Tercer Mundo, ya no serán estudiados en sus verdaderas raíces; sólo serán considerados como parte del complot soviético para desestabilizar al "modelo" de democracia del mundo. Cabe una pregunta aquí: ¿De no existir la Unión Soviética, no hubieran sido derrocados dictadores como Fulgencio Batista, Pérez Jiménez, Somoza y tantos otros?

En este contexto, la cuenca del Caribe parece haber estado destinada a ser particular recipiente de las acciones estimuladas por esa doctrina de seguridad. Allí, los Estados Unidos se han multiplicado para cumplir sus designios. Hasta 1983, año de la invasión a Grenada, los Estados Unidos han realizado 65 intervenciones y, con excepción de Cuba y Nicaragua, ninguna otra de las pobres y diminutas naciones del Caribe ha podido ni siquiera entender, mucho menos desafiar, la determinación estadounidense de demostrar al mundo que su lucha contra el comunismo debe comenzar allí, en su "suburbio del sur". Y nos preguntamos: ¿Es que carecen los Estados Unidos de áreas más importantes donde realizar la demostración de su poderío? ¿O es que debemos aceptar la doctrina del

"determinismo geográfico" o la teoría del "dominó", según la cual las experiencias cubana y nicaragüense se duplicarán al resto del Continente?

La creencia de todos los presidentes norteamericanos -incluyendo a Carter y especialmente a Reagan- ha sido la de que la existencia de países hostiles o no alineados a su sistema es totalmente inaceptable. Los de Centroamérica son prueba de ésto. Caso "Test" se les llama. Son los lugares donde los Estados Unidos dan fe de su capacidad para mantener el equilibrio global.

Lo que sucede es que tanto Nicaragua hoy como la Unión Soviética, China, Cuba, Angola, Vietnam y Zimbawe ayer, representan una disminución sustancial en la capacidad de los Estados Unidos para seguir imponiendo ese dominio global. Las bases de su sistema, quiérase o no, están removidas. Esto se hace más evidente cuando analizamos las profundas divisiones que se han originado entre los sectores dominantes de su política interna y externa. Esas divisiones conforman un desafío a la escasa imaginación demostrada por los representantes de la línea "dura" al analizar lo que hoy constituye la verdadera fuerza y seguridad de un país.

La imaginación política estadounidense está en tela de juicio por cuanto continúa concediendo más importancia a su propia seguridad, estabilidad y al mantenimiento del estatus antes que al desarrollo y al cambio social de los pueblos centroamericanos. Mientras ésto sea así, con o sin la presencia de la Unión Soviética o de Cuba, las revoluciones en el área no cesarán. No se puede hacer de una nación libre, aunque sea libre entre comillas, un lugar cualquiera de nuestra propia casa.

Las razones alegadas por la administración norteamericana para esa presencia en el área del Caribe, ya no convencen ni siquiera al propio pueblo de Estados Unidos que desde hace poco tiempo se interesa por el conflicto centroamericano y por la política de su gobierno allí. Esos alegatos son los de "arteria comercial vital", "puerta estratégica", "patio trasero que hay que defender", "intereses de seguridad", "freno a la expansión soviética". Todos ellos conforman exageraciones. Incluso para los mismos "reafirmalistas" o "reaseccionistas" norteamericanos⁷⁾, estas exageraciones, definidas

7. Feinberg, Richard. *"Central América": Options for U.S. Policy in the 1980s"*, en Grabendorff Wolf (et.al). *Political Change in Central América: Internal and External Dimensions*. pp. 175-182. Para una mejor comprensión de estas concepciones ver: Burbach, Roger and Patricia Flynn. *Op.cit.* pp. 68-82.

positivamente tienen que ver con la libertad y la democracia y, definidas negativamente, se refieren al anticomunismo. Aseverar que las convulsiones en el Tercer

Cont. Cita. 7...

El "reafirmalismo" es la principal corriente o posición de tres que han emergido en Estados Unidos vis-à-vis Centro América. También se le conoce como "confrontacionalismo". Las otras dos son los "intervencionistas liberales" también llamados "regionalistas" y los "Neo-realistas". Estas tres posiciones surgieron a principios de 1981 cuando la administración decidió "apretar la línea" contra la guerrilla salvadoreña. Cada posición tiene sus raíces en las divisiones que se produjeron en la política exterior de los Estados Unidos en el transcurso de la década de los 70.

El enfoque "reafirmalista" o confrontacionalista es el de la administración Reagan, respaldado totalmente por la coalición de la "Nueva derecha". Perciben la crisis Centroamericana desde una perspectiva realista, considerando que la estructura global de poder militar domina las relaciones entre las partes involucradas. Respaldados por sus ingentes recursos, su poder hegemónico y su propia motivación, imponen su voluntad a las naciones más débiles mediante la vía militar, la coerción económica, etc. Para los realistas (Morgenthau y Tucker son considerados los padres de esta tendencia), la política internacional consiste en la lucha de varias naciones por lograr la satisfacción de su interés nacional, el cual se entiende simplemente como "poder".

Los "intervencionistas liberales" encontraron su respaldo en la fracción Brzezinski de la administración Carter y del sector que quedó fiel a los compromisos de la antigua política liberal de los años de guerra fría. Su posición es similar a la de la administración Kennedy en los años 60, que combinó reformismo con guerra de contrainsurgencia en un esfuerzo por evitar el avance de las fuerzas revolucionarias en Latinoamérica. Su principal representante ahora es Robert Pastor, quien trabajó con Brzezinski en la sección de Asuntos Latinoamericanos del Consejo Nacional de Seguridad, con Carter.

Mundo han sido y son provocadas exclusivamente por el intervencionismo soviético, especialmente en la Cuenca del Caribe a través de Cuba; que las guerrillas centroamericanas se acabarían si se eliminara el "centro de mando y control" externo encargado de propiciar la creación de "nuevas Cubas"⁸; y que todo eso constituye una amenaza a la seguridad, no sólo de la más creíble democracia del mundo: la de Estados Unidos, sino también de la de todo el Hemisferio Occidental, es una miopía

Cont. Cita 7.

La tercera posición, la de los "neo-realistas", surgió de un amplio sector de la administración Carter que resultó enormemente desilusionado con la guerra de "Vietnam" y que desde principio de los años 70s venían exigiendo una nueva manera de enfrentar los problemas del Tercer Mundo. Andrew Young, ex-embajador en la Naciones Unidas; William Murat, Embajador en El Salvador en los años 60s; Abraham Lowenthal, del Centro de Estudios Woodrow Wilson; Richard Feinberg, miembro del cuerpo de planificadores políticos del Departamento de Estado, son todos defensores de esta corriente que aboga por una política de acomodación con las fuerzas revolucionarias de Centroamérica y reconocen que las exigencias de esos movimientos son legítimas y que pueden jugar un papel relevante en los gobiernos de la región. La posición "neo-realista" representa una gran brecha con las concepciones y trayectorias de la política estadounidense en el período de post-guerra. Es la posición esgrimida por Contadora: La de que los Estados Unidos podrían buscar un "acomodo" con los movimientos revolucionarios centroamericanos sin arriesgar su interés nacional.

8. Discurso pronunciado por Alexander Haig ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Casa Blanca, New York Times, Marzo 3, 1982.

política enorme. La siguiente declaración nos hace pensar que incluso dentro de los "reafirmalistas" existen muchos que no lo creen;

obviamente, los soviéticos no crearon la crisis económica y social que actualmente aflige a la región, pero en su ausencia, esa crisis sería infinitamente más manejable⁹.

Cuando los representantes del gobierno de los Estados Unidos hablan así, olvidan las desdichadas consecuencias ocasionadas por los regímenes represivos que postergaron el bienestar de sus pueblos y que, respaldados por los Estados Unidos, son los verdaderos responsables de los actuales movimientos revolucionarios. Esos agentes funestos de la inestabilidad y de la pobreza en sus respectivos países fueron y son aliados de gran mérito en la lucha occidental contra el comunismo.

al identificar la subversión cubano-soviética como la causa de la agitación de Centroamérica, respaldamos a las facciones que alegremente dejan de asumir las responsabilidades de sus errores y disminuimos la presión que deberíamos ejercer sobre ellas para que cambien. Al mismo tiempo, damos a cubanos y soviéticos más crédito del que merecen entre una población no conforme con el

9. Falkoff, Mark. "How to Understand Central America" (Mimeo). Falkoff fue asesor de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centro América. Reconoce que la seguridad de los Estados Unidos está amenazada por regímenes pro-soviéticos en el Caribe "...pero no por los regímenes izquierdistas independientes, aunque hablen el idioma del Marxismo y busquen prácticas socialistas". p. 53.

estatus quo y que presiona para el cambio. Así, nosotros, la sociedad más orientada al cambio del mundo, nos presentamos, por voluntad propia, como defensores del estatus quo⁽¹⁰⁾.

Por estas palabras y modo de pensar el Embajador Pezzullo fue destituido en 1983 junto con Robert White (El Salvador) y Wayne Smith (Cuba).

Vemos, pues, como la actitud inflexible y reacia que los Estados Unidos demuestran hacia los acontecimientos en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, no hace sino empujar a estos países a la polarización y hacia una posición más radical. Cuando el poder Hegemónico desconoce las verdaderas raíces del conflicto, cuando no entiende que el antinorteamericanismo de estos pueblos se debe a su secular respaldo a las brutales dictaduras impopulares, cuando niega que el descontento popular explota en rebelión abierta y amenazante después de años de contención, desafortunadamente, no está sino alejándose cada vez más de una región en la cual logró consolidar su "imperio informal" pero que hoy constituye un reto a su hegemonía.

10. Washington Post, Abril 15, 1983. Lawrence Pezzullo. Misión Diplomática en Nicaragua, 1981-1982. Citado por Wayne Smith. "Reagan's Latinoamerican Policy: Disaster in the Making" en: Schulz, Donald and Douglas Graham (Edrs.) Revolution and Counterevolution in Central America and the Caribbean Boulder. Colorado. West View Press. 1984. pp. 403.

1.1. ¿POR QUE CENTROAMERICA?

¿Por qué la Cuenca del Caribe, especialmente Centroamérica, se ha convertido en la década de los ochenta en el tema principal de la política exterior e interna de los Estados Unidos, hasta el punto de propiciar ácidos debates y opiniones divididas en el Congreso y una nutrida oposición dentro de la opinión pública? ¿Por qué las insurgencias locales en Centroamérica pueden amenazar dramáticamente a una poderosa nación como Estados Unidos? Trataremos de encontrar la razón.

Centroamérica es una pequeña sub-región de Latinoamérica, conformada por mini-repúblicas atrapadas en un determinismo geográfico y económico, víctimas de un

.....equilibrio inquebrantable entre una superpotencia rectora que siempre valdría la mitad más uno, y un bloque de naciones más o menos homogéneas entre si que siempre valdría menos de la mitad, y (sic) por consiguiente no pueden dominar el sistema, independientemente de que sus "votos-no poder" sumados, pudieran enfrentarse teóricamente al único "voto poder" de la superpotencia. Así lo ha demostrado la historia del sistema durante más de un siglo¹¹.

El papel particularísimo que la cuenca del Caribe ha jugado en la evolución del sistema imperialista norteamericano y en su seguridad nacional, así como los

11. Nweihed, Kaldone. *"Las corrientes tercermundistas en Centroamérica"*. (Mimeo) p. 3.

intereses históricos y contemporáneos creados en ese sistema, han sido objeto de gran cantidad de estudios en los cuales se manejan diferentes concepciones. En unos, se privilegian las dimensiones económicas, en otros, se concede relevancia a las dimensiones estratégicas. Los primeros intentan explicar la presencia del poder hegemónico como necesaria para defender intereses económicos vitales. Los otros, preferidos por los presidentes norteamericanos desde Eisenhower hasta Reagan, la plantean como necesaria para defender su seguridad. Obviamente, esa seguridad nacional está implícitamente relacionada con las demandas de la necesidad de mantener el sistema imperialista en el mundo¹².

No restamos importancia a la dimensión económica. Bien sabemos que desde finales del siglo XIX, las inversiones norteamericanas ya llegaban al Caribe, constituyendo, desde entonces, uno de los factores esenciales de la expansión estadounidense¹³. Recordemos,

-
12. Documento N°. 68 del Consejo de Seguridad Nacional (CSN-68), citado por Burbach y Flynn, op.cit. p.17.
 13. Para este punto son de sumo interés los análisis de Castillo Rivas, D. Acumulación de Capital y Empresas transnacionales en Centroamérica. pp. 34; de Pastor Robert, en Grabendorff. (et.al) Political Change in Central America. pp. 180-91; Feinberg Richard. "Central America: Options for U.S. Policy in the 1980s" Ibid. p. 174 y ss; Burbach, R., Op.cit. pp.191 y ss.

por ejemplo, que en el derrocamiento de Jacobo Arbenz en Guatemala (1954), preparado por la Agencia Central de Inteligencia (CIA), los intereses de la United Fruit Company estaban de por medio¹⁴. Actualmente, los negocios norteamericanos en el área se han extendido y diversificado en nuevos rubros de producción¹⁵. En verdad, no es desestimable la dimensión económica. Pero estamos seguros de que la economía estadounidense puede perfectamente prescindir de los beneficios extraídos de su comercio con la sub-región.

No es desconocido para nosotros que el problema actual de las relaciones de Estados Unidos con el Tercer Mundo se origina por el vuelco que sufre el sistema de control informal que este país ha ejercido en el mismo desde fines de la Segunda Guerra Mundial. Ese sistema de control fue levantado sobre dos pilares que siempre han orientado a sus tomadores de decisiones: primero, la firme determinación de erradicar el comunismo y la toma del poder por parte de movimientos revolucionarios; segundo, mantener a los países subdesarrollados abiertos a sus intereses políticos y económicos.

14. Torriello Garrido, G. Tras la Cortina de Banano; México: Siglo XXI, Edits; 1978.

15. Burbach, R. and Marc Herold. "The US Economic Stake in Central America and the Caribbean". En: Burbach and Flynn. Op.cit. pp. 191-211.

Hasta dos décadas después de la segunda confrontación mundial, los gobiernos de Estados Unidos concebían el interés como una perfecta combinación de factores económicos, estratégicos y diplomáticos, puestos al servicio de su capacidad de maniobra¹⁶. Esa capacidad de maniobra, siempre de un muy alto perfil, les proporcionó éxito en el logro de esos dos objetivos. Con excepción de Corea (1950) los conflictos que surgieron antes de Vietnam no representaron retos que precisaran intervenciones militares de envergadura. La mayoría de los países del Tercer Mundo cayeron ante su estrategia. La Paz Americana se extendió a áreas clave en las cuales Estados Unidos se afirmó como "guardian de la democracia".

Pero a partir de 1960, la situación cambió. Acontecimientos cuyo análisis escapa al objetivo de este trabajo, sucedieron provocando una cierta declinación en el poderío internacional de la potencia del Norte. Entre esos sucesos mencionamos solamente: el triunfo de la Revolución Cubana (1960); el fracaso de la invasión de Bahía de Cochinos (1961); la Guerra del Vietnam (1965); las victorias de las fuerzas de liberación de las colonias portuguesas en Africa: Angola, Guinea-Biseseau y

16. Maira, Luis. "Objetivos estratégicos de Estados Unidos: La administración Reagan". Gaceta Internacional. No. 12, 1983, p. 45.

Mozambique (1974-75); derrocamiento del Sha de Irán (1979); triunfo de la revolución Sandinista (1979) y, más recientemente Zimbawe (1980). Todas estas pérdidas y derrotas mostraron a Estados Unidos que el Tercer Mundo podría constituirse en un reto al poder hegemónico y que ya no debía realizar las mismas acciones. Tendría que cambiar de táctica.

Existen, además, otras razones político-económicas que impiden a Estados Unidos continuar solos dictando las normas del proceso político y económico del mundo. Los Estados Unidos se encontraron en la década de los setenta, enfrentados a tres procesos que afectaron áreas claves de su poderio mundial; procesos que, agregados a los ya mencionados y enfrentados entre sí, han originado ese debilitamiento. El analista Luis Maira¹⁷ los enumera así:

1. Disminución en la competitividad de sus productos manufacturados, debido a una desaceleración de la capacidad industrial. A fines del mandato de Carter, se produjo una caída en los índices de productividad y de innovaciones tecnológicas. Así, países como Japón (los japoneses aceleraban ventaja en el campo automotriz y de computación) y Alemania Federal que hasta entonces habían sido sus principales socios pero siempre a la zaga, a partir de ese momento, harían más difícil el programa de reindustrialización de Estados Unidos. Así mismo, la Unión Soviética estrechaba la brecha en capacidad económica.

17. *Ibid.* p. 49-50.

2. Las posiciones de preponderancia militar que hasta ese momento mantuvieron sobre la URSS, se modificó sensiblemente. La derrota de Vietnam provocó un cierto abandono en el gasto bélico y una ligera disminución en la actividad de defensa. Momento aprovechado por los soviéticos para "...nivelar primero y superar después a los Estados Unidos en las actividades de armamento nuclear intercontinental, en aprovisionamiento de material bélico de aire, mar y tierra y en el balance nuclear europeo⁽¹⁸⁾.
3. Disminución de los recursos básicos imprescindibles para la buena marcha de la estructura productiva. Las fuentes propias se agotaban. Las materias primas y recursos estratégicos deben ser provistos de otras regiones, especialmente del 3er. Mundo. Con esta disminución, el funcionamiento de la economía norteamericana amplió su vulnerabilidad estratégica.

A esto podemos agregar que Estados Unidos tuvo que sufrir la negativa de sus aliados y del Japón a involucrarse con ellos en cualquier esfuerzo bélico para la defensa del mundo occidental. Peor aún, Estados Unidos debía continuar llevando sobre sus hombros la mayor parte del gasto para dicha defensa⁽¹⁹⁾.

Todos los acontecimientos antes mencionados, obligan a los Estados Unidos a adoptar una política nueva. A partir de la revolución nicaragüense se opta por una política apoyada exclusivamente en la propia potencialidad militar, encaminada, a) a la contención de la Unión Soviética en el Tercer Mundo, b) a evitar que los

18. Nixon, Richard. La Verdadera Guerra. Bogotá. Ed. Planeta, 1980. pp. 9-10.

19. Idem.

soviéticos puedan bloquear el acceso a los países fuente de materias primas o a las rutas de transporte de las mismas y c) a mantener la organización política y económica capitalista de Europa Occidental y Japón.

Inicia, pues, Reagan una política tendiente a revertir las condiciones en contra y a la recuperación de la hegemonía estadounidense de postguerra²⁰.

1.2. LA NUEVA ESTRATEGIA

Cuando ya se pensaba que los procesos de la Guerra Fría estaban acabados, que estaba por gestarse un nuevo orden económico internacional, y cuando incluso se habían dado ya los primeros intentos de un entendimiento de naturaleza sustancial entre los principales centros de poder, vemos cómo Estados Unidos, temiendo la implantación de un sistema pluralista internacional basado en la fragmentación de su poderío, renueva la implementación de su objetivo secular: la lucha contra el comunismo en aras de la integridad del mundo "libre" (léase, países fuera de la órbita soviética y china). Para ello, se hace

20. León Prado, Miguel. *"El globalismo estratégico y América Central"*. *Perfiles Internacionales*. N° 2, 1984. pp. 13-14.

imprescindible la re-delimitación de sus zonas de influencia. Con tal motivo, y a fin de evitar a toda costa que cualquier país de esas zonas logre modificar su estructura social (con Cuba y Nicaragua basta en Latinoamérica, exclamarán), implementa Estados Unidos su estrategia militar, combinada con algunas técnicas y programas sociales de escaso éxito como, por ejemplo, la iniciativa para la Cuenca del Caribe⁽²¹⁾.

21. Al anunciar esta Iniciativa para la Cuenca del Caribe (1982), el Presidente Reagan la calificó de "plan Marshall" para Centroamérica y el Caribe, encaminado a promover la paz y el desarrollo de la subregión. Con este Plan, la administración sólo buscó respaldo público y aprobación del Congreso a sus políticas. No podemos creer en los deseos de paz y desarrollo del Presidente Reagan cuando encontramos a Cuba, Granada y Nicaragua excluidos del Plan. La marca ideológica está en esta discriminación: los países con regímenes izquierdistas y "totalitarios" del área no pueden disfrutar de sus "beneficios". Los mismos opositores de Reagan en el Congreso declararon que la ICC no era más que una velada forma de canalizar más fondos para el gobierno de El Salvador. El Congreso logró disminuir los fondos destinados a este país, de 116 millones de dólares a 75 solamente. Después de El Salvador, la mayor cantidad de fondos fueron asignados a Costa Rica y Honduras, países que, dentro de la Crisis Centroamericana, se han declarado siempre consistentes con las posiciones de la administración Reagan. Además, duramente golpeados por sus enormes deudas externas y galopante inflación. Situación que, según Reagan, los hace más vulnerables a la subversión y al desorden. Para mayor información sobre este punto ver: Eguizábal, Cristina. "El Conflicto Este-Oeste y la crisis centroamericana", en Gaceta Internacional, Vol. 1, N° 2, 1983, pp. 111-125; Landes, David and Patricia Flynn. "Dollars and Dictators: US Aid in

Encontramos así en la década de los 80, a un país en permanente defensiva ideológica, aislándose en un mundo que cada vez se le hace más inamigable. Porque con una estricta concepción ideológica sólo conseguirá la defensa de su interés nacional si se logra tener a todos los países del mundo manejados por ideologías compatibles o "acceptables" para Estados Unidos. En este contexto, los regimenes socialistas no son "compatibles". Pero las autoritarios de derecha, caen perfectamente dentro del rango de "aceptabilidad" (22).

Central America and the Caribbean", en: Burbach and Flynn. *Op.cit.*, pp. 135-151; Feinberg, Richard. *Op.cit.* en: Grabendorff. *Op.Cit.*, pp. 172-183.

22. Al respecto, Jeane Kirkpatrick, ex-embajadora ante la Organización de las Naciones Unidas, argumenta que si se quebranta el orden frágil en los países del Tercer Mundo, es muy difícil restaurar la autoridad, dándose chance al surgimiento de gobiernos Marxistas. Su posición, adoptada por la administración Reagan, es la de tolerar gobiernos autoritarios antes que arriesgarse a soportar gobiernos totalitarios. En esta distinción entre autoritarismo y totalitarismo, Kirkpatrick asegura que un gobierno autoritario está más cercano a alcanzar la vía democrática pero un totalitario no. La distinción no hace sino acelerar la polarización. El autoritarismo no deja alternativa, ya que los pueblos siempre preferirán arriesgarse al totalitarismo con tal de zafarse del patrimonialismo. "De allí que en Centroamérica, para muchos, Maurice Bishop parecía mejor opción que Eric Gayry en Grenada y los Sandinistas mejor que Los Somoza en Nicaragua" (Levine, Barry. "Competition in the Caribbean: An introduction". en: Levine, Barry (Ed.) *The New Cuban Presence in the Caribbean*. pp. 14 y 243; Ver también Kirkpatrick, Jeane. "Dictatorships and Double Standards", en: *El Salvador: Central America in the New Cold War*". pp. 15-39; Walzer, Michael. "Totalitarianism Vs. Authoritarianism", en: *Ibid.* pp. 39-43.

Por cierto la administración de Carter, con su política de derechos humanos²³, se alejó un poco de este contexto de guerra fría. Justamente, por eso es acusado por los "reafirmalistas" de provocar una declinación estratégica al dejar campo libre a sus enemigos y desestabilizar a sus aliados. Racionalizando según este elemento ideológico de su estrategia, los reafirmalistas aseguran que el poder es extremadamente dependiente de las "percepciones". Por tanto, una proyección positiva y exitosa de la influencia norteamericana en el mundo, debe lograr que tanto sus aliados como sus enemigos "perciban" sus amenazas como "reales" y en consecuencia "creibles"²⁴.

Otro factor reactivado por la administración Reagan en su nueva estrategia es el de la seguridad. El objetivo de seguridad es el que llama a disminuir la influencia soviética en las zonas de influencia y con él se reactiva la teoría del "dominó". Según ésta, si se permite el establecimiento de otro régimen pro-soviético en la Cuenca del Caribe, especialmente en Centroamérica, su influencia podría extenderse y alcanzar a México y a sus yacimientos

23. Ver: "Carter y América Latina", en: Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, N° 5, 1979. pp. 11-101; Burbach and Flynn. Op.cit. p. 53; Nixon, Richard. Op.cit. pp. 172-183.

24. Feinberg, Richard. Op.cit. p. 173.

de petróleo y luego el Canal de Panamá. Un México desestabilizado, evidentemente, constituiría una amenaza a la seguridad de los Estados Unidos. Elemento importante en esa desestabilización sería la gran población Latina en norteamérica⁽²⁵⁾. Además, el balance de poder entre Estados Unidos y Cuba se afectaría notablemente en perjuicio del segundo. He aquí la gran importancia que tiene Centroamérica dentro de la gran estrategia estadounidense: demostrar al mundo que su papel protagónico no ha disminuido y que su imperio "informal" es capaz de seguir manteniendo el dominio del mundo.

debemos demostrar a todos —a los rusos, a nuestros aliados, al Tercer Mundo— que podemos ganar, que podemos tener éxito. Debemos movernos con decisión y rapidez para cambiar las cosas en el mundo o los soviéticos nos acosarán hasta hacernos morir⁽²⁶⁾.

Por eso Centroamérica, esta pobre sub-región de nuestro continente que no es de importancia vital para Estados Unidos, se convierte en el punto "destinado a cumplir una función geopolítica sustitutiva"⁽²⁷⁾. Se explica así: en lugar de Africa o el Golfo Pérsico, se escoge Centroamérica como escenario alternativo de

25. Eguizábal, Cristina. *Op.cit.* pp. 111-125.

26. Reagan, Donald. *Discurso ante el Consejo nacional de Seguridad, U.S. News & World Report*, April 6, 1981.

27. Maira, Luis. *Op.cit.* p. 56.

conflicto porque hacerlo en las otras dos regiones es dificultoso para Estados Unidos:

- 1) Porque el balance de fuerzas entre las dos potencias no lo permitiría.
- 2) El apoyo logístico para una acción de ese tipo, a esa distancia, sería más complejo.
- 3) Las relaciones Estados Unidos con otros países del Medio Oriente y de Africa se enfrían cada vez más por el descarado apoyo que esta potencia brinda a Suráfrica y a Israel. Supuestamente, esos otros países no brindarían a Estados Unidos la ayuda exigida en un momento de conflicto.

Se convierte así Centroamérica en especial y la Cuenca del Caribe en general (recordemos Grenada en 1983), en el teatro alternativo favorable al efecto "demostración" (28).

Además, la sub-región caribeña, desde el punto de vista militar, conforma una área de importancia. Desde ella los Estados Unidos pueden realizar todas las operaciones ofensivas en caso de guerra. Están asentados allí dispositivos de defensa decisivos, no sólo para la

28. Di Tella, Torcuato S. *"Tensiones sociales en los países de la periferia"* en: Matos Mar (Comp.) et.al. *La dominación de América Latina*. Buenos Aires: Amorrortu, 1968. p.53.

propia defensa norteamericana sino para el entrenamiento de los ejércitos latinoamericanos.

Pero lo que, a nuestro juicio, es de mayor relevancia por proceder de la misma voluntad de los pueblos, es el rechazo a los antiguos dictadores locales que, apoyados por Estados Unidos, se encargaban de "mantener el orden" y la estabilidad en el área. Son los aires de cambio. Cambios que, de una u otra forma, no hacen sino reproducir la evolución del sistema internacional que ha provocado esa cierta declinación del poder imperial. ¿Es el fin de la Pax Americana? ¿Es el atrincheramiento del águila?⁽²⁹⁾.

2. ¿QUE PASA EN CENTROAMERICA?

Podemos decir, siguiendo a Edelberto Torres Rivas⁽³⁰⁾ que lo que pasa en Centroamérica es una crisis de dominación, crisis interburguesa originada porque las clases dominantes locales ya no son capaces, ni siquiera con el respaldo de Estados Unidos, de mantener el orden y la estabilidad, mucho menos de encontrar medios para

29. Pearce, Jenny. Under the Eagle. U.S. Intervention in Central America and the Caribbean. Great Britain, Latin American Bureau. 1982. pp. 100-127.

30. Torres Rivas, E. "Notas para comprender la crisis política Centroamericana", en: Labastida Jaime, (et.al) Centroamerica: Crisis y Política Internacional. 2da. Edición México: Siglo XXI 1984. pp. 48-52.

legitimar sus estructuras de poder no convincentes ya. Consecuencia: el surgimiento de fuerzas revolucionarias que, en nuestra opinión, ya no pueden ser contenidas. Al parecer, los pueblos centroamericanos como muchos otros del Tercer Mundo, han comprendido que llegó la hora de desterrar ese "complejo de inferioridad histórico"⁽³¹⁾ en que han vivido sumidos; llegó la hora de arriesgar la vida para no sólo ser "reconocido" como entidad, sino para alcanzar la verdad de ese reconocimiento como "autoconciencia independiente"⁽³²⁾. Centroamérica está buscando una alternativa digna. Salir de la dependencia "satelizante" neo-colonial, de estancamiento y limitaciones de la gran mayoría frente a los privilegios de una minoría apoyada por un poder hegemónico; está en búsqueda de un sistema viable, si no autónomo, tampoco de total dependencia, y se ha visto obligado a buscarlo por la vía de la revolución. Y, como esta alternativa no aportará soluciones de equilibrio duradero mientras no se logre el establecimiento de un nuevo orden internacional, la contienda no será corta. Esta es una guerra entre las fuerzas de la reacción y la revolución; entre un imperio moderno determinado a defender el estatus quo y fuerzas

31. Zahar, Renate. Colonialismo y Enajenación: Contribución a la Teoría de Franz Fanon. México; Siglo XXI. 1972. p. 42.

32. Ibid. p. 31.

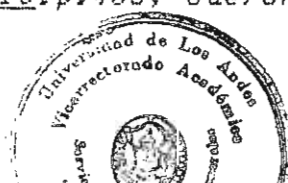
sociales y políticas luchando por conseguir una sociedad más justa³³. Pero, los que manejan la política exterior norteamericana, continúan actuando con el pensamiento puritano anglosajón, pensando que la lucha es una simple contienda entre el bien y el mal y mal juzgando que lo que es bueno para los Estados Unidos lo es también para el mundo "libre". Y, mientras fuerzas internas a los sistemas dependientes sigan consustanciados con el poder hegemónico, la lucha, evidentemente, no tendrá fin. Los pueblos son irremisiblemente empujados a la revolución³⁵. Es la famosa profecía que se autorealiza. La actitud dura e inflexible del "o nosotros o ellos", manejada durante la campaña electoral y plasmada en el documento del Comité de Santa Fé, 1980³⁶. Actuando en

33. Burbach, and Flynn. *Op.cit.* p. 11.

34. Furtado, Celso "La hegemonía de Estados Unidos y el futuro de América Latina", en: Matos, Mar. *Op.cit.* p. 30.

35. Para mayor información sobre la crisis centroamericana véase también: Feinberg, R. Central América: International Dimension; Pellicer y Fagen. Centroamérica: Futuro y opciones. Cuadernos de Pensamiento Propio. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-CRIES. Series documentos 3, 1984; Shelton, Sally. "U.S. y América Central", en: Cuadernos Semestrales No. 6; Schori, Pierri. "El dilema Centroamericano". en: Nueva Sociedad. No. 52; Pisani, Francis. "La razón de las armas". en: Le Monde Diplomatique. Año 5, No. 49. 1983. Nairn, Allan. "Endgame. A. Special Report on US Military Strategy in Central America". En: NACLA Report on the Americas, No. 3, 1984.

36. Wayne, Smith. *Op.cit.* p. 483; Gueron, C. *Op.cit.* pp. 17-18.



forma irremisiblemente dura contra las revoluciones cubana y nicaragüense, con los rebeldes en El Salvador y contra la oposición en Guatemala, la situación de crisis se agudiza cada día más y se polariza hacia una posición más radical.

La ex-embajadora norteamericana ante las Naciones Unidas, Jeane Kirkpatrick, fiel representante y defensora de la línea dura de los republicanos, ha manifestado siempre el sentir de la administración Reagan y el suyo propio respecto de la crisis en Centroamérica:

La administración parece creer que los eventos (en Centroamérica) estuvieron conformados por "fuerzas sociales" y no por hombres. Reconozco que en el área centroamericana prevalecen la pobreza, el analfabetismo y la desigual distribución de la riqueza"... "Mucha gente pretende hacernos creer que los problemas de la región tienen que ver con la injusticia social. Pero estas condiciones han existido siempre a lo largo de la historia centroamericana y uno no puede explicar un problema de reciente aparición por referencia a una condición permanente".... "Las revoluciones son causadas no por la injusticia social sino por revolucionarios, y los revolucionarios son gente. Ellos no constituyen fuerzas sociales. Son hombres armados con revólveres. Las revoluciones son causadas por la violencia y el terrorismo⁽³⁷⁾.

Nadie mejor que la Sra. Kirkpatrick para llevar el mensaje de lo que su gobierno siente y piensa respecto a

37. *Discurso ante la Conferencia de Acción Política de los Conservadores. Mayo 21, 1981. (el subrayado es nuestro).*

la Crisis Centroamericana. Nunca mayor desconocimiento de la situación en este pequeño rincón de Latinoamérica.

Así, la administración Reagan está actuando compulsivamente, llevada por la obsesión de conservar su "eficiencia"; intentando, hasta el cansancio, demostrar que el área centroamericana es "vital" para la existencia de su nación.

La eficiencia en política exterior se entendería como la facultad y capacidad para lograr objetivos muy concretos: la realización del propósito nacional y la obtención de la credibilidad dentro del marco de las relaciones internacionales de un Estado⁽³⁸⁾

A nuestro modo de ver, el logro y la conservación de la eficiencia a través de una conducta específica en política exterior, debe mantenerse dentro de los lineamientos y normas del Derecho Internacional. En el caso de Estados Unidos, la eficiencia está enfocada dentro de un abierto antagonismo en el plano internacional (confrontación Este-Oeste). Esto trae como consecuencia el que, en sus relaciones con el Tercer Mundo al menos, Estados Unidos abandone la vía de la influencia positiva, para abrazar la del castigo. Así, los canales del estímulo financiero, cultural, comercial, propios de un Estado Actor de régimen abierto, fueron dejados de lado a

38. Toro Hardy, Alfredo. ¿Para qué una política Exterior? Caracas: Edit. Ateneo, 1984. p. 137.

la hora de controlar, en su zona de influencia, una situación considerada desestabilizante de la nación norteamericana. El sendero de la fuerza ha sido preferido al de la conciliación. Al hacerlo así, Estados Unidos está perdiendo el potencial de reconocimiento exterior, base de su credibilidad. Pérdida ampliamente justificada, ya que se ha orientado hacia la intimidación y la amenaza del uso de la fuerza para convencer a la contraparte de la necesidad de asumir una conducta específica que "debe" ser acorde con sus propios intereses; bloqueo económico y coerción militar son los principales elementos de esta intimidación.

El argumento de la "credibilidad" se amolda perfectamente a la afirmación obsesiva que Estados Unidos hace de su "zona vital" y que esgrime para justificar su conducta en Centroamérica. Según este argumento, los superpoderes están obligados a "controlar" todas las situaciones en sus esferas de influencia. De otra manera, sería una pérdida de credibilidad. Deserciones como las de Cuba, Nicaragua y, posiblemente, El Salvador, son "apreciadas" como señal de debilidad y pérdida de poder que, a la larga, desalienta a los aliados y estimula a los enemigos:

Si Centroamérica cae, cuáles serían las consecuencias para nuestra posición en Asia, Europa y en alianzas como la de la OTAN?....¿Si

Estados Unidos no puede responder a una amenaza próxima a sus fronteras, por qué deberían creer los europeos o los asiáticos que nos preocupan sus amenazas? ¿Si los soviéticos pueden presumir de que ningún ataque actual a los Estados Unidos provocaría una respuesta norteamericana, qué aliado, qué amigo creería en nosotros?.....¿Si no podemos defendernos allí mismo (en Centroamérica), no podemos esperar prevalecer en otras partes, Nuestra credibilidad colapsaría, nuestras alianzas se derrumbarían⁽³⁹⁾.

Esta simplicidad con que la administración Reagan enfoca el complejo problema en Centroamérica no ha hecho sino complicar las cosas para ellos mismos porque, al rechazar el hábil juego del no uso de la fuerza y recurrir al absurdo recurso de la misma, tanto su eficiencia sustantiva como su credibilidad se ven cada día más limitadas. Entendemos que la implicación de este argumento de la "credibilidad", así como lo de "arteria vital", "dominó", "amenaza a la seguridad" y otros, es la de que la negociación política no tiene ningún sentido si la tendencia izquierdista ha de mantenerse en el área"⁽⁴⁰⁾.

-
39. Discurso de Reagan ante una Sesión Conjunta del Congreso, abril. 1983. Citado por Viron Vaki. en: "Reagan's Central América Policy: An Isthmus Restored", en: Leiken, Robert (Ed.) Central América. Anatomy of Conflict, New York, 1984. p. 238.
40. *Ibid.* p. 240. (El subrayado es nuestro).

3. LA IMPORTANCIA DE NEGOCIAR

No creemos imprescindible extendernos demasiado en este punto de la necesidad e importancia de encontrar una solución política capaz de establecer un compromiso, una definición racional, un pacto de mutua tolerancia entre los pueblos hermanos de Centroamérica. Innecesario también enumerar aquí las graves consecuencias que la prolongación del conflicto está significando al crecimiento y desarrollo de los países del área. Incluso Costa Rica, hasta este año la única democracia relativamente estable de la región, se está viendo conmovida por los trastornos socio-políticos y económicos originados por la crisis Centroamericana. Sin embargo, ni los Estados Unidos ni los demás gobiernos de la región parecen haber entendido la importancia de sostener y ayudar a Costa Rica mediante compromisos sustanciales. Al contrario, la administración Reagan ha pretendido resolver los problemas entre Nicaragua y Costa Rica, tratando de militarizar al único país latinoamericano que desde hace años eliminó su ejército.

Entre tanto, Honduras ha sido tomada -con consentimiento de sus líderes gobernantes- como base militar de la guerra encubierta contra Nicaragua. Las tensiones entre ambos países se acrecientan. La presencia

y actividad de los "contras" ha desestabilizado, no sólo a Nicaragua, sino también al propio pueblo hondureño, cuyas condiciones sociales se han visto terriblemente afectadas, sobre todo en las áreas donde se encuentran las bases militares de entrenamiento. Finalmente, Guatemala, supuestamente neutral en el conflicto. De realizarse negociaciones políticas entre los demás actores, tendrá que verse involucrada debido a sus condiciones internas. Este país, desde los años 50, vive una ola de violencia no muy diferente a la de El Salvador. Según Amnistía Internacional⁴¹ sólo en el año 1982, entre 5.000 y 8.000 personas fueron asesinadas por las fuerzas de seguridad. Obviamente, esto no puede ser resuelto mediante un proceso de negociación, sino tal vez con el proceso de democratización que recientemente se ha iniciado en ese país.

Nicaragua está sufriendo un terrible déficit comercial y financiero a consecuencia del deterioro de la economía a nivel mundial y de la disminución de sus exportaciones debido a la caída de la productividad. Esta caída es ocasionada por la desconfianza de los inversionistas, ataques de los "contras" a puntos clave de

41. Amnesty International, U.S.A. Washington DC. Informe del 12-10-82.

su economía y a la emigración de técnicos y especialistas opuestos al régimen. A esto agregaremos la ineficiencia de ciertas compañías nacionalizadas, creciente desempleo y baja de salarios. Es decir, el desarrollo económico que impulsaría los logros intentados por la revolución se aleja cada vez más dando paso a la posibilidad de una nueva guerra civil.

En El Salvador existe una evidente situación de fragmentación. Hay división entre los partidos políticos, en la Iglesia, entre los profesionales y hombres de negocios. La oposición misma está fragmentada, mientras que la oligarquía tradicional sigue teniendo bastante poder entre los militares. Esta especie de coalición es suficiente para detener las reformas que acercarian a la oposición a un proceso de negociación. Dentro de un clima de violencia patológica, el deterioro político arrastra también a la economía mediante tendencias adversas para las principales exportaciones. Hay fuga de capitales y desinversión. Los campesinos y trabajadores, que conforman la mayoría de la población, viven en una inercia espantosa. Así, las instituciones políticas se fragilizan cada vez más y el gobierno pierde credibilidad por su renuencia a negociar y por su pasiva aceptación de la abultada ayuda militar por parte de Estados Unidos. En

opinión de Viron Vaki⁴², la situación salvadoreña sólo puede tomar una de dos direcciones: seguir el camino suma-cero de conflicto continuado hasta que una de las dos tendencias prevalezca, o la vía política de negociación, por la cual se logre reincorporar a la oposición en un proceso de consenso político. En el decir de Tom Farer⁴³, en El Salvador se requiere de un arreglo de "poder compartido"; un gobierno de transición en el cual la izquierda fuera incorporada y la guerrilla integrada. Pero, ningún sistema político-económico será viable sin reducir a la oligarquía. Cualquier negociación política en El Salvador precisará de la remoción de este grupo poderoso y nefasto.

Comparando la situación salvadoreña con la nicaragüense en busca de la negociación, ambos autores coinciden en que, en el caso de Nicaragua, ya no sería necesario el desplazamiento de una clase social, ya que esto se logró cuando la revolución derrocó al régimen de Anastasio Somoza (1979). La "simetría" alegada por Estados Unidos para la solución del conflicto, no existe. En Nicaragua, el proceso negociador debería tener como base más bien una ampliación del gobierno. Es decir, una

42. Vaki, Viron. *Op.cit.* p. 246.

43. Farer, Tom. *Op.cit.* pp. 259-279.

reconciliación entre la alianza revolucionaria del gobierno con la oposición armada digna de regresar a formar filas en la sociedad civil nicaragüense. Y algo más factible todavía, la búsqueda de consenso con la Iglesia, la prensa, los partidos políticos, sindicatos disidentes y con los indios Miskitos.

En nuestra opinión, las negociaciones, tanto en El Salvador como en Nicaragua son necesarias y a pesar de que los procesos internos de ambos países no son alogos, la negociación en cada país constituiría un mecanismo de presión político-psicológica que daría confianza mutua para llegar a arreglos y demostrar que gobiernos de izquierda pueden lograr el "acomodo" de otras fuerzas políticas. Además, en El Salvador disminuiría el temor a la interferencia nicaragüense en sus asuntos internos. Es probable que, gracias al respaldo popular del cual todavía gozan los sandinistas (respaldo que ha sobrevivido a muchos conflictos), un sistema político competitivo y de apertura no sería desencaminado. A través del mismo, según Farer⁴⁴, junto con el logro del levantamiento de las sanciones económicas por parte de los Estados Unidos, se crearía el clima de confianza esencial para revertir la

44. *Ibid.* p. 282.

situación económica e impulsar el desarrollo. Ahora bien, todo esto es muy hermoso en teoría. Desafortunadamente, sabemos bien que todo eso sería posible sólo en la medida en que los Estados Unidos estén dispuestos a aceptar un "reacomodo" en el área. Es un hecho, que si los Estados Unidos no hubieran escogido, de entre tantas opciones, la de seguir imponiendo su hegemonía en el área a través de la fuerza, ya en Centroamérica se habría llegado a un compromiso histórico y evitado el enfrentamiento.

Precisamente, la posición de Estados Unidos respecto a la participación de la izquierda salvadoreña⁴⁵ en las elecciones de Marzo de 1982, constituyó algo así como un punto final en los posibles intentos de negociación de las diversas fuerzas. Comprensiblemente, la guerrilla se negó a participar en unas elecciones realizadas bajo condiciones de guerra civil. Imposible que un proceso eleccionario pueda absorber a fuerzas rebeldes en un ambiente de "terror genocida y abrumadora violación de los derechos humanos"⁴⁶. Esta proposición fue calificada por Guillermo Ungo de "broma sangrienta": ¿"Cómo vamos a

45. Para un buen estudio sobre la izquierda salvadoreña ver: Leiken, Robert (Ed.) *"The Salvadoren Left"*, en: *Op.cit.* pp. 111-129.

46. Discurso de Aristides Royo ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. El Nacional. Sept. 18, 1981.

participar en las elecciones si el sólo hecho de las pláticas (con la guerrilla) significa sentencia de muerte en El Salvador?"⁴⁷. Fue esa la posición de los insurgentes en el fracasado intento de negociaciones entre un enviado especial del gobierno de los Estados Unidos, Richard Stone, una Comisión de paz nombrada por el Presidente Magaña, de El Salvador y los representantes del frente político y militar de la oposición, FDR-FNLN⁴⁸. Obviamente, las posiciones fueron irreconciliables. El temor de la oposición se vio justificado cuando, más tarde, el Presidente Magaña denegó la petición de continuar las conversaciones en territorio salvadoreño⁴⁹. Entonces, en El Salvador, aunque han existido intenciones de apertura a la negociación parece difícil encontrar un compromiso factible de operar. Parte de la oposición, ante un virtual desgaste podría intentar un arreglo pero sin abandonar sus demandas. De hecho, hace pocos días, el Frente "Farabundo Martí" y el Frente Democrático Revolucionario, formularon una nueva

47. Citado por Mario Arriola en: *"Centro América, conflicto o negociación?", Cuadernos de Política Exterior Mexicana, No. 1, año 1, 1984. p. 135.*

48. Realizada en Bogotá, Julio-agosto de 1983.

49. Para una mejor visión de la confrontación Salvador-Gobierno-Estados Unidos, ver: Cuenca Breny. *"El Debate sobre la cuestión en Centro América: Negociación o confrontación. La opinión internacional al respecto". Ibid. pp. 99-103.*

propuesta de paz en la que plantean la reorganización del actual gobierno y abrir una tregua para lograr la integración de todos los sectores incluyendo al FDR-FNLN⁵⁰. Es muy poco factible que esta proposición sea acogida. Además de los intereses estadounidenses, están de por medio los militares. Temerosos respecto al papel que les tocaría jugar de darse un gobierno de coalición, su instinto de auto-preservación les conmina a la no negociación.

En lo que respecta a Nicaragua, hay menos posibilidades de tregua. Lo que Estados Unidos plantea es arrinconarla. No concesiones a los sandinistas. El tratamiento para Nicaragua es: Primero: aislarla de sus vecinos, ejemplo de ello lo encontramos en la exclusión de Nicaragua del Foro Pro Paz y Democracia realizado en San José de Costa Rica⁵¹ y de la iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC)⁵²; segundo: evitar, a toda costa, que el régimen Marxista-Leninista llegue a consolidarse para lo cual, hay que hacer una "purga" en el Istmo de la

50. El Universal. 13 de julio de 1986.

51. Herrera, René y Mario Ojeda. La Política Exterior de México en Centroamérica (Mimeo), p. 49.

52. Equizábal, Cristina. Op.cit. p. 117; Grabendorff, Wolf (et.al) Political Change in Central America. Op.cit. p. 160; Schulz and Graham. Revolution and Counter Revolution in Central America and the Caribbean. p. 4.

influencia soviético-cubana. Ya en 1981, el Secretario de Estado Alexander Haig, proponía al Departamento de Estado como solución al conflicto salvadoreño, una estrategia de "triple ataque". Esta consistía en:

- a) Intervención directa en El Salvador para sostener a la Junta de Gobierno (Napoleón Duarte);
- b) "Estrangulamiento" de Nicaragua y Cuba, supuestos baluartes de la guerrilla salvadoreña, y
- c) Respaldo a la insurgencia en Nicaragua⁵³.

La implementación de este pronunciamiento ha estado en la base de todas las opciones presentadas en los pocos intentos de negociación con Nicaragua.

En 1981 y 1983, esos intentos fracasaron, precisamente, por la condicionalidad de las propuestas norteamericanas. Estas demandas consistían en:

- a) Estados Unidos retiraría su apoyo a los "contras" si Nicaragua retiraba el suyo a los rebeldes salvadoreños;
- b) Nicaragua no exportaría la revolución;

53. Cuenca, Breny, Op.Cit. pp. 99-100.

- c) Nicaragua debía cambiar la naturaleza interna de su régimen;
- d) Nicaragua debía cortar sus relaciones con Cuba;
- e) Nicaragua debía negociar con los contras la compartición del poder;
- f) Nicaragua debía llamar a elecciones libres;
- g) El Ejército sandinista debía ser reducido, y
- h) Nicaragua debía expulsar a los asesores cubanos⁵⁴.

A finales de 1983, ante un recrudecimiento de la escalada bélica y la intervención en Grenada, Nicaragua presentó, en dos oportunidades, un proyecto que contemplaba concesiones sobre seguridad, desarme y no agresión. El proyecto fue presentado a los cancilleres de Contadora, a los gobiernos de los países de Centroamérica y a los Estados Unidos. La respuesta del Gobierno norteamericano a este anteproyecto la encontramos en unas declaraciones del Secretario de Estado, George Schultz,

Algunas de las cosas ofrecidas por los sandinistas son cosas buenas de oír, pero el problema está en cómo saber si hay sinceridad detrás de ellas?" "...además, el de Nicaragua no es un régimen agradable ni para nosotros ni para ninguno de sus vecinos⁵⁵.

54. Vaki, Viron. *Op.cit.* p. 249.

55. *New York Times*. Dic. 13. 1986.

En estas palabras están plasmados los dos problemas centrales del conflicto entre Estados Unidos y Nicaragua:

- 1) Para la administración norteamericana, ningún acuerdo puede ser aceptable sólo basado en la confianza. Cualquier acuerdo deberá ser "auto-implementable" y "verificable"⁵⁶.
- 2) Para lograr un proceso de pacificación en Centroamérica no pueden estar sujetos a negociación todos los objetivos, como pretende los Estados Unidos.

Es obvio que el objetivo tendiente a lograr un cambio en la naturaleza interna del régimen nicaragüense no se presta a negociación. Los Estados Unidos se alejan totalmente de la realidad al etiquetarlo y pretender tratarlo mediante negociación, olvidando la efectividad que para tal fin puede tener la vía diplomática y la estrategia política inteligente. No admiten esta realidad porque estas dos últimas opciones son cuestión de tiempo y paciencia. La administración Reagan es de la opinión de que, en el caso Nicaragua, no hay tiempo que perder. Uno o dos años más y el régimen Marxista—Leninista se consolidará en Nicaragua. De allí que este gran objetivo recibe el mismo tratamiento que el de la exportación de la

56. Vaki, Viron. Op.cit. p. 250.

subversión, el desarme o la salida de los asesores extranjeros, objetivos que sí son negociables por acuerdos o tratados.

Así pues, la crisis se agudiza. De hecho, el proceso nicaragüense se radicaliza más rápidamente cuando se revitaliza la actividad de los "contras" con enormes inyecciones de dólares para armamento, cuando aumenta el desplazamiento de bases militares y centros de entrenamiento en contrainsurgencia en los países vecinos, cuando se le bloquea económicamente y se pretende la revitalización del Consejo de Defensa Centroamericano.

El empleo de actividades paramilitares encubiertas para lograr cualquiera de los varios objetivos planteados.....es un poco como realizar una apendicectomía por la boca. Resulta ineficiente, difícil de hacer y crea toda clase de serios y adversos efectos colaterales⁽⁵⁷⁾.

En una palabra, los Estados Unidos no tienen ninguna intención de negociar ni de aceptar un *modus vivendi* razonable en Centroamérica. Por su experiencia histórica, acostumbran a eliminar prontamente los conflictos fundamentales, las hostilidades. La convivencia con ellos es imposible. Llegar a acuerdos con defensores de principios contrarios a los suyos sería capitular, y

57. *Ibid.* p. 251.

Estados Unidos no capitula. Los norteamericanos, parece, están acostumbrados a negociar imponiendo condiciones sobre una base de "consenso" respecto a sus propios principios y fines, no los de los demás. Establecen pre-condiciones que luego, en la negociación, aparecerán como términos de capitulación de la contraparte, porque lo que realmente es válido para ellos son sus propios principios.

En Centroamerica, la retórica norteamericana de la negociación es de "gran nivel". Estados Unidos repite hasta el cansancio que respalda el diálogo y la conciliación, pero sus exigencias extremas, las implicaciones suma-cero de sus concepciones de seguridad y los términos, ya mencionados, en que desea entablar negociaciones en El Salvador y Nicaragua, no hacen sino acrecentar la confusión y la duda sobre las virtudes de un proceso negociador, ya sea recíproco y/o regional.

Así las cosas, el aumento de la violencia, de las tensiones y el peligro de la regionalización del conflicto, movieron la actividad regional mediante la intervención de algunos países latinoamericanos. Estos países, en especial México, comprendieron que las negociaciones recíprocas serían infructuosas si no imposibles. De allí que, a partir de 1981, comienzan a

surgir propuestas sin la intervención de los Estados Unidos. El Comunicado Franco-Mexicano de agosto de 1981; el Plan Hondureño de Paz, marzo de 1982; la Declaración de San José, octubre de 1982; la iniciativa conjunta de México y Venezuela, son propuestas en búsqueda de una salida política al conflicto centroamericano, que pueden citarse como antecedentes de un experimento regional que aglutinará, en adelante, los esfuerzos latinoamericanos para la paz del "suburbio" norteamericano.

Dicho experimento surge por iniciativa de México, Venezuela, Colombia y Panamá. Conformaron el Grupo de Contadora y, a partir de 1983, intentan evitar el estallido de una guerra regional.

C A P I T U L O I I

C A P I T U L O I I

LOS CUATRO MIEMBROS DE CONTADORA

1. CONJUNCION HISTORICA Y ELEMENTOS DE COHESION

Los cuatro miembros del Grupo de Contadora llegan al escenario de la crisis centroamericana mediante una acción diplomática que no es muy habitual pero tampoco extraña en el desarrollo de las relaciones internacionales de la región.

En efecto, no es la primera vez que encontramos a estos cuatro países reunidos en conjunción histórica para realizar un esfuerzo regional común. En el mismo escenario de hoy, hace 160 años, en el antiguo Convento de San Francisco, en Panamá, se realizó un Congreso Internacional conocido como la Anfictionía de Panamá o Pacto Americano. Es la famosa Confederación Americana soñada por Bolívar y Miranda: la gran idea de solidaridad continental. También en ese momento, el Istmo panameño es escogido para recibir a la Colombia de Bolívar y a México¹⁾. El Istmo de Panamá "...Colocado como está en

1. Nweihed, Kaldone G. "Las perlas de la Paz. Contar con Contadora" en: Resumen, N° 551, 3-6-84.

en el centro del globo, viendo por una parte a Asia (sic) y por otra al Africa y a Europa",⁽²⁾ acogió a los hombres creadores de los Protocolos del Istmo, en los cuales "....se encontrará el plan de las primeras alianzas que trazarán la marcha de nuestras relaciones con el Universo"⁽³⁾. Contadora constituye un esfuerzo regional. Siguiendo a los autores Falk y Mendlovitz consideramos "regiones".

....las áreas del mundo que incluyen estados geográficos próximos o contiguos, formando, en las relaciones exteriores, unidades mutuamente interrelacionadas"(...) "Recientemente se ha puesto énfasis en la "región" como un sub-sistema subordinado....", entendiéndose éste como "....un componente mayor del sistema global, bien sea un grupo geográfico de estados que exhiben características regionales o un gran estado multinacional como China, La India, Los Estados Unidos, La Unión Soviética..."⁽⁴⁾.

Considerando la dinámica interna del fenómeno del "regionalismo", por la cual estados independientes se predisponen a unirse en cooperación, encuadramos al Grupo de Contadora dentro de lo que Ronald Yalem llama "regionalismos de pequeños estados". Según este autor, el fenómeno representa "un aspecto vital de todos los grupos

-
2. Gil Fortoul, José. Historia Constitucional de Venezuela. 5a. Ed. Madrid: Eosograf, Vol. I, 1967. Ver también: Joachim Leu, Hans y Freddy Vivas. Las Relaciones interamericanas. Una Antología de documentos. Caracas: Instituto de Estudios Políticos. U.C.V., 1975. (Colección Documentos, 2).
 3. Ibid. p. 566.
 4. Falk, Richard and Saúl Mendlovitz (Edits). Regional Politics and World Order. San Francisco. U.S.A.: Freeman and Company, 1973. pp. 328-33.

regionales que involucra, no sólo la fuerza de los intereses que sirven de enlace, sino la comprensión de la relativa influencia política de sus Estados miembros", de allí que su conjunción casi siempre se establece en función de "una antipatía por la dominación de las grandes potencias y un cierto desdén por sus cualidades⁽⁵⁾".

Podríamos considerar a estas agrupaciones, de carácter ya temporal o permanente, como especie de "intrasubsistemas", e incluso podríamos concederles algunos de los atributos que se consideran relevantes en los actores que conforman los "subsistemas regionales", a saber:

- 1) Homogeneidad relativa en lo que se refiere al nivel de desarrollo económico y social;
- 2) Relativa compatibilidad respecto a la ideología política interna y a las metas revisionistas externas;
- 3) Cierta nivel de conciencia regional derivada de una herencia cultural y lingüística común;
- 4) Una experiencia compartida de subordinación y lucha y un conjunto de problemas internos y objetivos externos también comunes;
- 5) Orientación del liderazgo político-ideológico hacia la búsqueda de valores de autonomía

5. Yalem, Ronald. "Theories of Regionalism", en: Falk and Meldlovitz. Op.cit. pp. 219-231.

nacional y de unidad regional;

- 6) Búsqueda de mecanismos tendientes a la cooperación internacional y la integración económica y política;
- 7) Clara percepción de la existencia de un enemigo externo, representando una amenaza a los valores regionales y nacionales, ya que los actores están localizados dentro de una "esfera de influencia" y son, por tanto, objeto de "manejo hegemónico";
- 8) Clara comprensión de que en el subsistema respectivo, la potencia de adscripción ha introducido los patrones globales de conflicto, a fin de retener su influencia y coartar la de los miembros del subsistema;
- 9) Reconocimiento de que las sociedades nacionales del subsistema respectivo poseen un altísimo grado de dependencia económica del actor externo, y
- 10) Una conciencia clara de que sus limitaciones son extremas a la hora de querer movilizar a los organismos internacionales para jugar un papel decisivo en la finalización o reducción de los conflictos⁶.

6. Falk and Mendlovitz. *Op.cit.* pp. 328-329.

En estos atributos más o menos comunes a los actores del subsistema (o del intra-subsistema), encontramos los elementos que determinarían la naturaleza y el grado de cohesión del mismo, es decir, el grado de similaridad o de complementariedad e interacción de elementos políticos, sociales, económicos y organizacionales que conllevarán a la realización de objetivos comunes.

Para los autores Cantori y Spiegel, en estos atributos se condensan también los "factores causales" -cultura y estabilidad, poder y orden, comunicación y cohesión- considerados como los responsables de una particular mezcla de cooperación y conflicto entre naciones de una región determinada⁷.

Así pues, dentro de una consideración de las teorías del regionalismo planteadas por estos autores, nos hemos atrevido a catalogar al Grupo de Contadora como un intra-subsistema subordinado y lo describimos como la conjunción de dos o más estados (en este caso: México, Venezuela, Colombia y Panamá), pertenecientes a un determinado subsistema regional (en este caso el Subsistema latinoamericano), próximos e interactuantes que, teniendo algunos lazos y atributos comunes de tipo

7. Cantori, Louis J. and Steven L. Spiegel. "The International Relations of Regions". *Ibid.* pp.335. y ss.

étnico, lingüístico, cultural, social e histórico, tienden a aumentar su sentido de identidad para la realización de gestiones de interés común, en momentos en que aparecen acciones y actitudes amenazantes por parte de un sistema intrusivo (en este caso un gran estado multinacional) ⁽⁸⁾.

Por todo lo antes expuesto, la naturaleza y grado de cohesión entre los cuatro miembros de Contadora los inclina más hacia la realización de objetivos comunes. Nos atrevemos a asegurar que, en el caso que nos ocupa, la voluntad política de México, Venezuela, Colombia y Panamá ha sido bastante grande como para persuadir a sus líderes de la necesidad de volcar sus actividades políticas, sus lealtades y expectativas hacia una gestión pacificadora en la dolida subregión centroamericana, a la cual estamos unidos, aunque con leves contrastes, por factores étnicos, culturales, históricos, de lengua y, además, la conciencia de una herencia común. Existen, pues, razones sobradas para que estas cuatro naciones vuelvan a conformar hoy una especie de integración política, un denominador común de intereses y metas que les puede facilitar la coordinación de una política pacificadora en el área.

8. *Ibid*, p. 349.

Esos factores causales a los que hicimos anterior referencia, permiten una estructura de relaciones cuyo carácter, al menos teóricamente, debe ser más de cohesión que de antagonismo. Son estados más dispuestos a colaborar entre sí que a la creación y mantenimiento de conflictos. De allí que las causas de sus relaciones, especialmente por razones históricas similares, conllevan preferentemente hacia la amistad.

En lo que respecta al elemento social y haciendo abstracción del sentido de "nacionalidad territorial"⁹, los miembros del intra-subsistema subordinado "Contadora" -independientemente de que por causas externas que no dependen de su voluntad cumpla o no su objetivo- presentan un aceptable grado de cohesión que supuestamente les posibilita una interacción económica, organizacional y política.

El elemento político de cohesión se refiere al grado de complementariedad propiciado por los tipos de regímenes imperantes en el subsistema y que, según los autores mencionados, pueden aumentar o disminuir el grado de similitud y acercamiento. Según esta aseveración, los miembros de Contadora deberían constituir un caso atípico,

9. *Ibid.* p. 341.

si consideramos que sólo Colombia y Venezuela "disfrutan" de un régimen de democracia representativa del tipo liberal-burgués. Esto significa, sin entrar en consideraciones que relativizarían esta afirmación, que tienen un régimen político de pluralismo amplio, tanto ideológico como social, por el cual se acepta la multiplicidad de ideas y se otorga reconocimiento a todos los poderes fácticos presentes en la colectividad, siempre y cuando no constituyan una amenaza al orden institucional. Un régimen en el cual, supuestamente, el cuestionamiento y el consenso se enfrentan en situación más o menos equilibrada, para dar lugar a una interrelación dinámica entre las tendencias transformadoras y las conservadoras o a una preservación "inalterada" del orden social.

Como veremos más adelante, cuando analicemos los casos aislados de los cuatro integrantes del Grupo, esto se acerca un poco más a la realidad en el caso de Venezuela que en el de Colombia. En este último no se dio la coyuntura de un pacto político¹⁰ que garantizara, aunque fuera inicialmente, la supervivencia de un régimen

10. Velásquez, Ramón. *Aristides Calvani, Carlos Silva y Juan Liscano. Venezuela Moderna. Medio Siglo de Historia 1926-1976.* Caracas: Fundación Eugenio Mendoza, 1976. pp. 177-180.

que, controlando la violencia extrema, aportara mayor credibilidad y lograra una mayor proyección externa.

En lo que respecta a México, su régimen de gobierno también es considerado de poder abierto. Pero, tomando en cuenta que desde finales de los años veinte ha prevalecido un monopartidismo, (predominio de uno de los poderes fácticos) se inclina más a un pluralismo limitado en el que, supuestamente, la expresión de las ideas, tendencias y agrupaciones se circunscriben a un marco más rígido que flexible. Sin embargo, la realidad es que en México, este marco o cauce en el cual se desenvuelven o se vuelcan las inquietudes políticas del pueblo, es bastante amplio y muy pocas fuerzas (Terratenientes, Iglesia) se aíslan (por su oposición tradicionalmente intransigente) del vigoroso movimiento de las fuerzas sociales mexicanas. Dentro del Partido Oficial, Partido Revolucionario Institucional (PRI), árbitro de esas fuerzas, existe flexibilidad suficiente como para permitir la actuación de todo un conjunto de poderes fácticos, que poco a poco han logrado la insurgencia de dos pequeños partidos políticos: El Partido de Acción Nacional (PAN), de derecha, y el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), de tendencia izquierdista, ambos completamente identificables. Entendemos ésto como una "interrelación dinámica de fuerzas

dentro de un marco de inmovilismo oficial"¹¹. Precisamente, como veremos más adelante, la especificidad del régimen político mexicano obliga a la implementación de una política exterior cónsona con su proyecto nacional, lo que no sucede en Venezuela.

De cualquier forma, el PRI, dentro de su reducido margen de institucionalidad y sin llegar a propiciar una democracia representativa a la venezolana ni a la colombiana, se ha constituido en el receptor de las inquietudes políticas; acepta la expresión de ideas y permite el surgimiento de agrupaciones. Cualidad ésta que le otorga un alto grado de complementariedad y cohesión con las dos democracias del Grupo Contadora.

Reconociendo la efectividad que concede a un subsistema la igualdad de los sistemas de gobierno de sus

11. Toro Hardy, A. *¿Para qué una política exterior?* Caracas: Edit. Ateneo, 1984. "Este inmovilismo tiende, por su parte, a generar determinadas consecuencias: bajo nivel de motivación social en el proceso político, alto índice de clientelismo partidista, formación de clanes y caudillos con alto nivel de poder y capacidad de manipulación de factores, corrupción generalizada, capacidad de acceso a los beneficios del Estado condicionada por la pertenencia al partido. Todo ello determina, en última instancia, que en una nación que sobrepasa los setenta millones de habitantes, una reducida parcela de la población derive muy elevados beneficios del sistema político frente a la mirada desilusionada y escéptica de la gran masa". p. 85.

miembros, en el caso de Contadora, vemos cómo aún no existiendo esta igualdad, eso no ha sido impedimento para adelantar los menesteres implícitos a su gestión. Esto se muestra más evidente si consideramos el caso de Panamá en Contadora. En nuestra opinión, Panamá posee mucho menos condiciones, incluso que Colombia, para actuar coordinadamente como elemento pacificador. SU régimen de gobierno no es personalista ni autoritario, pero tampoco es democrático. Podríamos tipificarlo -y de hecho lo hacemos más adelante- como una democracia-militarista. En ella, el juego democrático es estrecho ya que, aunque las funciones gubernamentales son ejercidas por un oficialismo civil, la participación militar se hace sentir, velada pero constantemente. No obstante, fue Panamá el país propiciador de Contadora, y las convulsiones sufridas en los últimos tres años no han provocado su retiro del grupo negociador.

Vemos, pues, que aunque la democracia esté considerada como un factor que aporta mayor credibilidad y aceptación mundiales, en el caso de Contadora esto no ha sido de importancia vital como para impedir que entre México, Venezuela, Colombia y Panamá, a pesar de sus grandes diferencias, problemas y controversias se diera la cohesión necesaria para la gestión pacificadora.

Otro elemento de cohesión que podríamos considerar de importancia en la existencia de Contadora es el que se refiere a la estructura de las relaciones. Es decir, el carácter de las relaciones existentes entre los cuatro países miembros. Según Cantori y Spiegel¹², este aspecto se refiere al grado de cooperación o de conflicto —espectro de las relaciones—, base para una interrelación amistosa o conflictiva, y a los instrumentos y medios utilizados para efectuar dichas relaciones. Ya hicimos mención a que, desde el Congreso Anfictiónico de Panamá, estos cuatro países mostraron voluntad política de crear un denominador común de intereses y metas. Aunque fracasada, esa especie de alianza que tanto ayer como hoy se origina gracias a la voluntad de incrementar el poder mediante la unión para defender intereses comunes, dejó claro que esos cuatro países tienden más hacia la cooperación que hacia el antagonismo. Es cierto que esos lazos de cooperación han sido muy limitados. La más estrecha cooperación se ha dado entre Venezuela y Colombia; primero, por las razones históricas ya conocidas y que hicieron de ellos países más hermanados en el discurrir latinoamericano; segundo, por su cercanía y por su adherencia a un esquema de cooperación económica

12. Cantori and Spiegel. *Op.cit.* pp. 344-45.

como el Pacto Andino¹³. Porque, en lo que se refiere a México, a pesar de su origen histórico y lengua similares al resto de países latinoamericanos, no propició un acercamiento sustancial con Latinoamérica hasta bien entrada la primera parte de la década de los setenta¹⁴. Pero también es cierto que México, Venezuela, Colombia y Panamá jamás se han visto involucrados en conflictos directos ni en situaciones de crisis. Más bien los encontramos hoy en una posición de relación equilibrada. Cabe recordar aquí que entre Venezuela y Colombia y entre éste y Panamá aún se dirimen controversias territoriales. No obstante, la naturaleza de sus relaciones, afianzada en esos lazos históricos fuertes y en una conciencia común, ha logrado la disminución de los conflictos mediante la vía diplomática y de la negociación, antes que la creación de una situación de crisis sostenida. A nuestro modo de ver, estos países de Contadora tienen un gran ejemplo para mostrar al mundo. Su vocación pacifista

-
13. Funes, Julio César, (Ed.) Problemas del Desarrollo de América Latina y el Caribe, Caracas, Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe, Congreso I, 1982, pp. 99-135. Ver también: Umere de Pereira, Julieta, "Reflexiones sobre el proceso de integración subregional". En: Funes, Julio C. Problemas del desarrollo de América Latina y el Caribe, Caracas: Imprimatur, 1982, pp. 99-139.
14. Cuenca, Breny. Op.Cit. p. 82.

es tal, que pueden convivir siendo aliados en organizaciones de todo tipo sin haber dilucidado aún sus conflictos territoriales.

De ningún modo queremos afirmar que el conformarse en grupo para actuar como una sola entidad y con un fin específico, los cuatro miembros de Contadora no presenten puntos de contradicción y ambigüedades en sus conductas. Bien sabemos que los estados no siempre son consistentes en sus relaciones. Pero sí encontramos un nivel de cohesión bastante alto que les ha permitido unir voluntades para cooperar en la búsqueda de soluciones a la crisis centroamericana, convirtiendo a Contadora en foco central de la política internacional de la región.

Otro elemento cohesionador del grupo lo constituyen las convicciones subyacentes a las respectivas políticas exteriores de sus miembros. Esos principios -en general aplicados congruentemente en el caso de México y con cierta discontinuidad en los otros tres- son, a saber:

- a) La autodeterminación de los pueblos;
- b) La no intervención;
- c) Nacionalismo;
- d) Derecho a la independencia;
- e) La seguridad colectiva;
- f) Desarme y solución pacífica de las disputas;

- g) Igualdad jurídica de todas las naciones;
- h) Adherencia y respeto a los principios del Derecho Internacional;

amén de otros principios que hoy nutren sus voluntades políticas, como por ejemplo, la defensa y estímulo del desarrollo de los pueblos del Tercer Mundo mediante la cooperación económica a través de un sistema justo y el establecimiento de un Nuevo Orden Internacional menos desigual.

La cohesión de los miembros de Contadora como intrasubsistema, se quebranta en el elemento económico, ya que no existe gran complementariedad en la distribución de sus recursos económicos ni en sus patrones comerciales. México y Venezuela son productores de Petróleo y ambos coinciden en su principal mercado de exportación: los Estados Unidos; su otros mercados son divergentes. En todo caso, la mayor complementariedad sigue siendo entre Colombia y Venezuela, con nexos de intercambio y similitud de patrones comerciales por ser miembros del Pacto Andino. Intentaremos analizar cómo el 'experimento regional' que desemboca en Contadora aparece formando parte de una gama de factores, gobiernos extranjeros y actores no gubernamentales que "...están intentando moldear una nueva Centroamérica que sea consistente con sus propios

intereses y valores¹⁵ y que son de gran importancia para comprender el desarrollo de los acontecimientos y de las relaciones internacionales de la región.

2. PODERES REGIONALES

La crisis centroamericana se agudiza en momentos en que algunos países más ricos y más dinámicos del Tercer Mundo intentan jugar un papel más destacado, al menos, en la política regional. Son los llamados "países emergentes", "países medios" o "potencias regionales". Fenómeno por demás complejo que

.....plantea ciertas interrogantes acerca de la naturaleza ambigua y contradictoria de las bases de poder que sustentan su proyección externa; acerca de los alcances efectivos de su influencia internacional con respecto a la potencia hegemónica, dada la doble dinámica (transnacionalización económica-no alineamiento automático-) que define su posición en la escala de poder mundial y, finalmente, acerca de la naturaleza de los objetivos que orientan su actividad internacional¹⁶.

Los cambios experimentados por el sistema internacional en las tres últimas décadas, ocasionaron el resquebrajamiento del monolitismo de los dos grandes

15. Feinberg, Richard. *Op.cit.* pp. 8 y ss.

16. González, Guadalupe. "Incertidumbres de una potencia media", en: Pellicer Olga (Ed.) La Política Exterior de México. México: CIDE, 1983 p. 16.

bloques. El supuesto fin de la guerra fría originó un cambio en la bipolaridad global; los desajustes internos en las alianzas principales provocaron el colapso de las relaciones entre los dos bloques, un cambio en la distribución de poder y el surgimiento de una tercera fuerza potencialmente efectiva (China, Japón y la Europa Occidental) en reducir el predominio de las potencias. Supuestamente, ésto constituyó el fin de la bipolaridad global y el comienzo de la "bipolaridad flexible"¹⁷.

Al mismo tiempo, ocurre lo que, al parecer, constituyó la mayor preocupación para los Estados Unidos. Se trata de la "insurgencia del Tercer Mundo", con los movimientos de liberación que generalmente combinaron elementos nacionalistas, sociales y revolucionarios, y portadores siempre de una amenaza a los intereses del poder hegemónico. Esos movimientos acaecidos en África del Sur, la Cuenca del Caribe y América del Sur y próximos a darse en el Medio Oriente y el Sureste de Asia, constituyeron y van a constituir los nuevos Estados que, en general no desean alinearse con alguno de los superpoderes como potenciales adherentes a sus respectivas

17. Rosen, Steven and Walters S. Jones. The logic of International Relations. Third Edit. Cambridge, Mass., 1980. pp. 247 y ss. Ver también: Cotler J. y

ideologías¹⁸.

Todo ésto pareció disminuir el predominio absoluto de las grandes potencias y dar lugar a un nuevo sistema mundial de co-existencia-competencia en el que el Tercer Mundo se confiere el derecho o la posibilidad de exigir justicia y la instauración de un nuevo orden económico, social y político. Es lo que Gabriel Valdés llama "la movilización de las mayorías"¹⁹, la cual se da en los espacios que quedaron "abiertos" con el fin de la guerra fría y la distensión.

En esta fase de definición tan compleja (y que escapa al objetivo de este trabajo), algunos países del Tercer Mundo logran destacarse por sus mejores condiciones humanas, económicas, nivel de desarrollo, situación geográfica, por su comportamiento internacional, por la posesión de recursos estratégicos o, simplemente, por los criterios de seguridad de las naciones más avanzadas.

Richard Fagen (et.al) Relaciones políticas entre América Latina y Estados Unidos. Buenos Aires: Amorrortu Ed. 1974. p. 72; Tomassini, Luciano (Selec.) Las relaciones internacionales de la América Latina. México: Fondo de Cultura Económica. 1981. p. 361 y ss; Pearce, Jenny. Op.cit. p. 168.

18. Stoessinger, John G. The Might of Nations. World Politics in our Times. 6th. Ed., New York: Random House, 1979. pp. 85-121.

19. Valdez, Gabriel. "La situación del Grupo Andino en los contextos Latinoamericano e Internacional", en: Tomassini. Op.cit. pp. 458-459.

A esos países se les considera capaces, en cierta medida, de ejercer influencia significativa en sus respectivas regiones. Son las llamadas "potencias medias", de "mediano rango" o "poderes regionales". De cualquier forma que se les llame, en su definición hay una evidente relación con las concepciones estratégicas de las grandes potencias que a partir de los setenta buscan nuevas acciones alternativas al resquebrajamiento del orden internacional. Esas acciones se hacen más claras por parte de los Estados Unidos mediante la estrategia globalista de la Comisión Trilateral, 1973⁽²⁰⁾. Esta Comisión proponía hacer concesiones y atender las demandas del Tercer Mundo sin dejar de preservar los intereses de los Estados Unidos, Europa Occidental y Japón (Los Trilateralistas). Zbigniew Brzezinski, uno de sus principales ideólogos escribió:

Hoy encontramos el escenario internacional dominado más por los conflictos entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo que por los conflictos entre las democracias trilaterales y los estados comunistas.....Las nuevas aspiraciones del Tercer y Cuarto mundos unidos, me parece que representan una mayor amenaza a la naturaleza del sistema internacional y, finalmente, a nuestras sociedades. Esa amenaza es la de la negación a la cooperación⁽²¹⁾.

-
20. Pearce, Jenny. *Op.cit.* pp. 103-108; Mesa, Roberto, *Teoría y práctica de las relaciones internacionales*. 2a. Ed. Madrid: Taurus, 1980. pp. 222-224; Burbach and Flynn. *Op.cit.* pp. 71-75.
21. *Ibid.* p. 105 (Cita del autor).

Así, el Triletaralismo planteó la necesidad de un **liderazgo compartido**" (coordinación de las políticas de las potencias capitalistas) para incorporar al Sistema Atlántico a algunos países en desarrollo que estuvieran en condiciones de **"colaborar"** en ciertas funciones con el Nuevo Orden Internacional. Esos países son conocidos como los **"aliados preferenciales"**.

No negamos que la existencia de estos **"poderes medianos"** estuvo respaldada por esos esfuerzos de redefinición preconizados por la Doctrina Nixon para superar la crisis internacional y mantener la hegemonía norteamericana. Pero, la escogencia de esos aliados preferenciales se hizo tomando en cuenta las realidades de poder de los mismos, es decir, aquellos países que presentaran las características antes mencionadas y que les permitieran diferenciarse de los demás países en desarrollo y alcanzar un estatus superior (Canadá, Argentina, Brasil, México, Irán, Arabia Saudita, Israel, Venezuela, entre otros). Guadalupe González lo explica así:

La dinámica misma del sistema capitalista mundial ha propiciado el surgimiento de un heterógeno grupo de países que, desde el punto de vista de sus recursos y capacidades, se diferencian del resto de los países en desarrollo y se colocan en un estrato superior; y desde la perspectiva de sus relaciones internacionales, se distinguen tanto por su mayor peso relativo en la política

internacional regional, como por su comportamiento activo, relativamente independiente y diferenciado con respecto a los intereses de las potencias hegemónicas" y agrega: "El nuevo estatus internacional adquirido por estos países se debe, más que al reconocimiento explícito del mismo por parte de ciertas visiones estratégicas de las potencias capitalistas, al complejo proceso histórico que ha venido transformando la estructura de poder mundial en una realidad más difusa y fragmentada.....⁽²²⁾.

Es necesario, pues, considerar el contexto específico en el cual esos países considerados "poderes regionales" o "poderes medios" definen sus intereses, sus objetivos y las limitaciones que les imponen los factores estructurales y coyunturales que conforman el sistema internacional en distintos momentos históricos. Sólo así se puede definir su posición en la estructura de poder mundial.

En términos de realidades de poder -definido éste como:

La habilidad real y potencial y la voluntad de una nación para alterar los procesos internos de toma de decisiones de otros países, de acuerdo con sus propias políticas⁽²³⁾.

se consideran los siguientes criterios:

1) La magnitud relativa y calidad de las dimensiones de poder interno. Considerarán aquí los recursos y

22. González, Guadalupe. *Op.cit.* p. 22.

23. Cantori, Louis J. and Steven L. Spiegel "Subordinate International Systems: The Contours of Regional Interaction" en: Falk-Mendlovitz. *Op.cit.* p. 343.

capacidades materiales, militares y motivacionales.

- Los recursos materiales constituyen la base de la capacidad de un país e incluye:
 - a) localización;
 - b) recursos económicos;
 - c) tamaño, calidad y estructura de su población;
 - d) su capacidad económica e industrial medida en términos de PNB, ingresos per-cápita y producción y consumo de energía;
 - e) la relativa eficiencia de sus tomadores de decisiones y gobierno.

Guadalupe González recuerda, al respecto, que el poder económico de estas potencias medianas, no respondiendo a las mismas causas, está sujeto a situaciones estructurales que plantean serias limitaciones a su acción económica internacional. Sus economías son vulnerables debido a la gran dependencia de las tecnología, capital financiero y mercados externos.

- El desarrollo militar se refiere al tamaño y calidad del Ejército, armamento y a la magnitud del gasto militar, nivel de producción y exportación de armamentos y de la posesión de armas nucleares. No olvidemos, además, que el

desarrollo militar de un país está condicionado por factores históricos, geopolíticos e ideológicos. Lo que lo hace variable en cada uno.

- Lo que Cantori y Spiegel llaman Factor motivacional, entendemos que constituye el potencial político-ideológico. Este factor es el más importante para lograr la proyección externa y el prestigio internacional de una potencia media: más que su potencial económico y militar, está determinado por a) la existencia de un proyecto ideológico nacional; b) un carácter y una moral nacionales; c) una tradición histórica; d) un cierto nivel de estabilidad política y consenso interno; e) cierto grado de desarrollo institucional y administrativo y e) habilidad y capacidad de sus líderes²⁴.

Estos elementos motivacionales contienen las tres constantes de toda política exterior: el propósito, la credibilidad y la eficiencia, sin los cuales es imposible alcanzar un lugar en la estratificación internacional.

24. González, Guadalupe. *Op.cit.* p. 28.

El lugar que cada país ocupa en la estratificación internacional, siempre tan fluida, no se otorga graciosamente ni se arrincona por capricho: se gana, se conserva o se pierde a pulso, por méritos propios⁽²⁵⁾.

Los elementos motivacionales están orientados hacia la búsqueda de prestigio y un lugar preferencial en los asuntos internacionales. El buen manejo de ellos permitirá una mayor proyección externa.

2) Otro factor de peso en la determinación del fenómeno de potencia media es el de la voluntad política, manifestada por los dirigentes de una nación; voluntad para desarrollar un comportamiento internacional específico. Este factor es el que ha permitido contradecir la opinión casi generalizada de que las potencias medias son meramente réplicas más pequeñas de las grandes potencias, con opciones y esferas de actividad restringidas pero en vías de lograr etapas similares en política exterior si ascienden en la escala de capacidades⁽²⁶⁾. Y es que esta dimensión política permite a la potencia mediana dejar de ser ".....un mero reflejo o

25. Mestre Vivas, Tomás. La política internacional como política de poder. Citado por Toro Hardy, Op.cit. p.41.

26. Selcher, Wayne A. "Brazil in the World: Multipolarity as Seen by a Peripheral ADC Middle Power". En: Ferris and Lincoln. Op.cit. p. 92.

una simple respuesta a las pautas marcadas por la potencia hegemónica" (27).

Queda claro, entonces, que un país que aspira al estatus de "poder regional" o "potencia media", nunca habrá de basar su aspiración sólo en sus capacidades materiales y militares. La voluntad de establecer y sentar lineamientos políticos firmes, deberán acompañar a la experiencia histórica particular y a las exigencias de la situación geopolítica dentro de su modelo de desarrollo nacional para, no sólo promover los intereses nacionales, sino el logro de la solidaridad entre los pueblos.

En el Tercer Mundo Latinoamericano, cinco países adquirieron el estatus de "poderes regionales" durante la década de los setenta. Son ellos: Brasil y Argentina, Cuba y México y, finalmente, Venezuela. De los cinco, los dos últimos ampliamente involucrados en la crisis centroamericana como miembros del Grupo de Contadora.

27. González, Guadalupe. Op.cit. p. 29.

3. MEXICO, VENEZUELA, COLOMBIA Y PANAMA SUS RESPECTIVAS POLITICAS EXTERIORES

3.1. M E X I C O

Los factores que acrecientan las dimensiones de "poder" que sustentan la condición de "potencia media" o "poder regional" de un país, pueden ser de tipo estructural y de tipo coyuntural, internos y externos. En el caso de México encontramos de ambos tipos. Entre los indicadores estructurales más importantes podemos citar:

- Su extensión territorial (con un gran potencial de recursos naturales), que le concede el tercer lugar en América Latina y el décimo tercero en el mundo.
- Su población lo ubica en el segundo lugar en América Latina y décimo en el mundo.
- Por su Producto Nacional Bruto (PNB) también ocupa el segundo lugar en Latinoamérica y un décimo primero en el mundo.
- Está catalogado por el Banco Mundial como "un país de ingresos medios altos", con un ingreso per cápita entre 800 y 1900 dólares.

El potencial económico de México obedece al logro de un nivel de desarrollo y diversificación de su estructura productiva interna y al papel que desempeña dentro de la división internacional del trabajo. En este contexto, México está incluido dentro de los países "semi-industrializados" y cuenta con una "estructura social compleja", un aparato productivo diversificado y una amplia base industrial que durante mucho tiempo fue el sector más dinámico de la economía y que en 1979 generó el 38% del PNB⁽²⁸⁾, permitiéndole participar en la producción y comercio mundiales de manufacturas y, aunque a muy baja escala (1.45% en 1979), se destacó entre los países latinoamericanos como uno de los más representativos en su articulación con la economía capitalista internacional.

A partir de 1979, este papel de México en la economía internacional sufre una reformulación gracias a un factor coyuntural: su descubrimiento de vastas reservas petroleras

.....en un momento histórico en el cual, el costo y la seguridad en el abastecimiento de hidrocarburos se habían convertido en un problema fundamental para los países industrializados del mundo capitalista y el viento de la historia soplabá en favor de los países productores⁽²⁹⁾.

Desde entonces, México aumentó su participación

28. Informe anual, 1982. Datos tomados y citados por Guadalupe González. *Op.cit.* pp. 34-38.

como productor independiente.

Hoy es el 4º productor mundial de petróleo..... Ocupa un 4º lugar en reservas probables calculadas en 90 mil millones de barriles y reservas potenciales de 250 mil millones. Para 1983, el monto de sus exportaciones era de aproximadamente 1.7 millones de b/d, siendo uno de los más importantes proveedores de los Estados Unidos⁽²⁹⁾.

Indudablemente, al igual que Venezuela, México vio la transformación de su posición internacional gracias al petróleo. Esto se manifestó en:

- Aumento de su presencia económica y directa como nueva fuente alternativa proveedora del mundo occidental;

- Aumento de su importancia estratégica, mucho más por su vecindad con los Estados Unidos. No obstante, ese potencial económico, producto de su relativo desarrollo industrial, diversificación del aparato productivo y su gran riqueza petrolera, no son suficientes para constituir una base sólida que ocasione una proyección económica estable exteriormente.

En el caso de su base industrial, ha sido siempre dependiente en gran medida del subsidio estatal mediante incentivos fiscales e inversiones de infraestructura, de la tecnología, bienes y recursos extranjeros y de patrones de consumo masivo importados. Contradictoriamente,

29. *Ibid.* pp. 38.

pues, ese nivel de desarrollo y de diversificación ha mantenido y quizás incrementado los lazos de dependencia y aumentado la vulnerabilidad económica mexicana

.....dada su insuficiente capacidad para conquistar mercados externos y generar divisas, y su enorme dependencia crónica de insumos, bienes de capital y recursos financieros³⁰.

En lo que respecta a la industria petrolera, la misma autora anota que ésta ha seguido también un movimiento contradictorio que ha originado, por un lado, la elevación de México a la condición de "poder medio" debido a la ampliación, diversificación y fortalecimiento de las áreas de acción de su política exterior y, por otro lado, el aumento de la vulnerabilidad y dependencia, exactamente como en el caso de la industria. Es decir, el petróleo dio a México la posibilidad de aumentar el margen de maniobra interna (frente a los grupos internos de poder, restableciendo la confianza y provocando los márgenes de negociación del Estado), pero trajo como consecuencia:

- Aumentar el peso del factor externo en el desarrollo nacional, deterioro gradual del nivel de diversificación y creciente gravitación del petróleo como principal producto de exportación;
- Aumento del peso relativo del comercio exterior

30. Méndez Villarreal, Sofia. "En busca de la industrialización perdida". Citada por Guadalupe González. Op.cit. p. 37.

en el conjunto de la producción nacional.

- Acelerar la integración de la economía mexicana al mercado estadounidense.

En estas características encontramos la doble dirección de la nueva modalidad de inserción de la economía mexicana a la economía internacional como productor de petróleo. A dicha contradicción agregaremos algo que afecta por igual tanto a México como a Venezuela y que ha acelerado sus respectivas crisis económicas, disminuyendo, por tanto, su poder de negociación, esto es:

Las limitaciones estructurales que enfrenta el poder del petróleo como instrumento de negociación internacional en el caso de un país periférico, cuya posición geopolítica lo ubica dentro de la esfera de influencia de su principal cliente y cuyas amplias necesidades económicas internas limitan las posibilidades de lograr un nivel de solvencia económica y un monto de liquidez disponible para ejercer una mayor influencia externa de manera directa⁽³¹⁾.

En lo que respecta al desarrollo militar mexicano este no cumple con las condiciones según las cuales el poderío militar constituye factor relevante en la tipificación de una nación como "potencia media", ya que no tiene un desarrollo significativo de su capacidad

31. Ojeda, Mario. "El poder negociador del petróleo", citado por González Guadalupe. Op.cit. p. 41.

militar. Su ejército es inferior en cantidad y calidad al de los demás países medios de la región. Su posibilidad del uso de la fuerza como poder disuasivo, de exportar armamentos como el Brasil, o de prestar asistencia militar como Venezuela, Argentina o Perú, es casi nulo. Si relacionamos su capacidad militar con su vecindad con los países centroamericanos y sus conflictos, México parece no haberlos percibido nunca como una amenaza a su seguridad. Además, su relación con los mismos nunca ha sido de avasallamiento, ni siquiera con su vecino más próximo al sur: Guatemala. Por el contrario, creemos que los países centroamericanos y del Caribe en general tienen sobradas razones para pensar en México como un aliado y defensor.

Si pensamos en su situación de vecino de la gran potencia del norte, creemos que México siempre ha sentido que su propia seguridad, en caso de agresión externa, estaría completamente garantizada; es obvio que México constituye una prioridad estratégica para los Estados Unidos. En caso de que la agresión viniera de los mismos Estados Unidos, sería tonto pensar que un posible incremento en el desarrollo de su potencial militar podría lograr ventajas ante él de su poderoso vecino.

Otra razón por la cual México no ha desarrollado un gran potencial militar es la misma naturaleza de su

sistema político-social, cuyas élites han considerado siempre que el desarrollo en favor del sector militar sería motivo de altísimos costos políticos internos, mayor dependencia tecnológica militar externa y debilitamiento del carácter civil e institucional de su régimen político.

Encontramos, pues, que en México se ha preferido buscar un aumento sustancial de la fuerza y presencia internacioanles, a través de la utilización de mecanismos políticos-diplomáticos que, a la larga, han hecho crecer su imagen como país cooperador, mediador y su voluntad política e ideológica. Así, es de todos conocido la respetabilidad, prestigio y credibilidad de México, especialmente entre sus pequeños y débiles vecinos de los cuales jamás ha hecho escarnio.

De hecho, México llega a un estatus de "poder regional", encausando su política hacia el factor motivacional al cual nos referimos anteriormente y que, con Mario Ojeda, René Herrera y Guadalupe González, preferimos llamar "pótenzial político-ideológico". Este factor, determinado por la existencia de una tradición histórica, de un proyecto ideológico, de una moral nacional y un cierto grado de desarrollo institucional y administrativo, ha generado ese nivel de estabilidad política que caracteriza al estado mexicano. Su

modelo siempre ha sido visto por los demás países de la región como un modelo alternativo deseable. Guadalupe González, lo describe así:

El sistema político mexicano ha logrado un amplio desarrollo de las instituciones de control y cambio político, así como un nivel de integración nacional y consenso interno acerca de un proyecto nacional común nacido de la Revolución Mexicana, comparativamente mayor al existente en otros países latinoamericanos. El nivel de desarrollo de las estructuras políticas y la propia dinámica de control ideológico que ha asegurado la reproducción del orden sociopolítico interno, han determinado, en parte, la orientación de los objetivos de política exterior y han coadyuvado en varios sentidos al fortalecimiento del prestigio internacional de México³².

Existen otros factores importantes en el surgimiento de México y también de Venezuela como poderes regionales. Por ejemplo, la declinación de la Organización de Estados Americanos (O.E.A.) como mecanismo regulador de tensiones, lo que a nuestro entender, hizo crecer la voluntad política de estos países para erigirse en mediadores ante las fuerzas que intervienen en los conflictos del área. Por otra parte, sin llegar a creer en una real declinación del poder norteamericano, sí es cierto que los Estados Unidos ya no cuentan con el mismo apoyo que tuvieron, por ejemplo, cuando

32. *Ibid*, p. 47.

cuando invadieron a la República Dominicana en 1965. Es probable que después de la Guerra de Las Malvinas sus aliados en la región ya no piensen en la posibilidad de una relación horizontal y mucho menos en los supuestos "intereses comunes" a compartir. Encontramos, pues, a México implementando una política hacia Centroamérica y el Caribe, con la cual, además de mantener una posición acorde con los principios de autodeterminación y no intervención, trata de buscar soluciones políticas a través de negociaciones entre las partes involucradas. Y llama poderosamente la atención cómo siendo estas políticas de disentimiento respecto a la actuación de los Estados Unidos en el área, las relaciones bilaterales entre ambos países no se hayan deteriorado. Se observa una gran indiferencia y un franco desconocimiento del Ejecutivo norteamericano por las iniciativas México-Venezolanas en Centroamérica. Cuando México y Venezuela más se autoperciben como poderes regionales y empiezan a calibrar sus posibilidades de influencia, la potencia hegemónica pareciera hacer caso omiso de ellos. Tomassini lo explica así:

Si bien la estructura ideal del régimen internacional que ambos sostienen (los más grandes y este tipo de países 'intermedios') es disímil, la adscripción de los primeros a los esquemas del poder, provoca en ellos una actitud de despreocupación respecto a los segundos. Como no creen en valores ni en la fuerza de la

solidaridad, ignorarlos será una manera de ser coherentes consigo mismos³³.

No coincidimos, sin embargo, en eso de la carencia de valores. Lo que sucede es que las grandes potencias, siempre han tenido una visión "vertical" del régimen internacional. Para "los grandes", los "medianos" constituyen unos "especímenes utopistas" cuyos valores, no siendo los mismos de los grandes, serán siempre errados³⁴.

Los Estados Unidos no tienen muy buena intención de colaborar con la institucionalización de México como poder regional en una zona cuyos asuntos, hasta hace poco, fueron de su sola competencia. Pero su preocupación, con México especialmente, no es la ampliación de su dimensión externa, ni su activismo ante organismos internacionales en busca de negociaciones. Lo que sí le preocupa a la administración norteamericana es la situación interna: el que México pueda "contagiarse" del mal centroamericano y caer en estallidos socio-políticos, especialmente ahora que atraviesa por una crisis económica seria. Es la famosa y ya gastada "Teoría del Dominó", por la cual se asevera que la política exterior mexicana en Centroamérica es la vía más segura para que ese país se

33. Tomassini, Luciano. *Op.cit.* p. 413.

34. *Idem.*

deje penetrar por la subversión internacional. Creemos que esta aseveración es uno de los tantos intentos de restar importancia al papel moderador que México —solo ayer y acompañado hoy por los otros tres miembros de Contadora— ha tratado de ejercer en la región para alejar la crisis de la confrontación Este-Oeste y de una eventual intervención norteamericana. Indudablemente, México perdería más si no se involucrara en el conflicto.

3.1.1. MEXICO EN CENTROAMERICA A LA LUZ DE SUS

RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS

La agudización de la crisis centroamericana actuó como estimulante de una reacción positiva en la política exterior de México, y esto fue, resolver entre continuar la antigua pasividad y juridicismo extremado en los asuntos internacionales, generados por su desmesurada dependencia de los Estados Unidos, o bien, desplegar un activismo capaz de incentivar el cambio e intentar la estabilidad en la región, aún corriendo los riesgos que implica el disentir de la política siempre amenazante del poder hegemónico. Todo esto quiere decir que al involucrarse en los conflictos del área México dilucidó,

en parte, su constante dilema de querer conservar una separación tajante entre sus relaciones bilaterales con los Estados Unidos y su política regional. Esa separación era estimulada por la gran potencia y México la aceptaba en aras del mantenimiento del consenso interno. Pero ya desde 1964, con el problema de Cuba, ese patrón equilibrado comienza a experimentar cambios que ponen a prueba la capacidad de tolerancia y de aceptación por parte de los Estados Unidos. Sin embargo, las relaciones entre los dos países no se deterioraron, al parecer, porque sus problemas pierden prioridad ante la gravedad de la crisis en la sub-región centroamericana.

Tanto para los Estados Unidos como para México, el gran objetivo en Centroamérica es el mismo: la terminación de los conflictos y la estabilización del área. Pero las vías propicias para este fin son totalmente diferentes: Para los Estados Unidos la Cuenca del Caribe, especialmente Centroamérica, es el "chivo expiatorio" para restaurar el supuesto vacío de poder ocasionado por Vietnam, Watergate y la política de derechos humanos de Carter. Estabilizar totalmente a Centroamérica, según los objetivos de Reagan, es demostrar a la Unión Soviética que esta subregión sigue siendo su exclusiva zona de influencia.

Para México, en cambio, las causas de la crisis son diferentes. Por la experiencia histórica de su revolución, considera que los minúsculos países centroamericanos no hacen otra cosa que buscar nuevas vías políticas, diferentes a las ya tradicionales de represión, autoritarismo, fraudes, miseria y pillaje a las que fueron acostumbrados.

Para la política exterior mejicana la creación de un orden estable y alternativo está ligado, ante todo, a la aceptación del surgimiento de nuevas fuerzas sociales en esos países y al reconocimiento de que las variables del estado oligárquico están agotadas, por lo que es indispensable la realización de nuevos experimentos políticos⁽³⁵⁾.

Es obvio, que las convulsiones de un área tan próxima al territorio mexicano tengan que influir negativamente en sus asuntos nacionales. De allí que, en una valiente muestra de disenso con los Estados Unidos se inclina por evitar la guerra regionalizada y busca la negociación entre las partes en conflicto. Esta es la posición de México. Posición internacionalmente aceptada por cuanto se inspira en una experiencia histórica: su revolución.

35. Maira, Luis. *"La política latinoamericana de la administración Reagan: Del diseño armonioso a las primeras dificultades"*. En: Labastida, Jaime (et.al). *Op.cit.* p. 185.

La conciencia de la importancia política-estratégica que la subregión centroamericana tiene para México, no es vieja. Además de las causas ya mencionadas como origen del cambio casi brusco de su política exterior existe lo que podríamos llamar "el factor desbordante" representado en la política extremadamente agresiva de seguridad nacional emprendida por la administración Reagan a partir de 1981. Consideramos este factor como contradictorio porque, como vimos anteriormente, el temor norteamericano es que México, siguiendo el principio de la teoría del dominó, sucumba ante el avance de la subversión. Y lo que ha logrado es empujar más a México a un mayor involucramiento en el conflicto. No negamos que la presencia mexicana en Centroamérica se debe más que todo a la búsqueda de su propia estabilidad interna, aplacando la oposición de la izquierda mediante una política de apaciguamiento con Cuba y Nicaragua. Tampoco dudamos que esa repentina incursión en el área fue también consecuencia de su deseo de hacerse conocer como poder económico gracias al auge de sus riquezas petroleras. A esto nos referimos ya antes. Es la llamada "voluntad política" que, a nuestro modo de ver, constituye el factor más relevante en la adquisición de poder de un país.

Concordamos igualmente con la opinión de que México y también Venezuela buscan la hegemonía regional. Ambos han sido acusados de "sub-imperialismo", especialmente Venezuela³⁶, cuya presencia en el área es anterior a la de México.

De acuerdo con sus intereses nacionales, México instrumentó una política hacia Centroamérica que constituyó una alternativa a las nuevas formas de conflicto. Esta política incluía, primero, la promoción e impulso del apoyo internacional al nuevo gobierno nicaragüense; y segundo, propiciar la negociación entre las partes en conflicto en El Salvador para evitar nuevos focos de tensión. Esta política mexicana fue respaldada por una cooperación económica, apoyo financiero y fortalecimiento de intercambios comerciales tradicionales. Su plan de cooperación intenta, primero, ofrecer al gobierno nicaragüense una base económica que le diera oportunidad de responder a las demandas del pueblo y disminuir el descontento social; y segundo, orquestar rápidamente una política de cooperación internacional y lo logra. Muchos países de ambos bloques respondieron al llamado de cooperación. Sólo entre 1979-1981 se

36. Lanza, Eloy. *El subimperialismo venezolano*. Caracas: Fondo Editorial "Carlos Aponte", 1980.

registraron los siguientes créditos y donaciones a Nicaragua:

	PRESTAMOS BILATERAL.	PRESTAMOS MULTILAT.	DONACIONES	TOTAL
PAISES NO ALINEADOS	44%	71%	47%	49%
PAISES CA- PITALISTAS	28%	29%	26%	32%
DESBARROLL.				
PAISES DEL BLOQUE SOC.	28%	0%	25%	19%
T O T A L	100	100	100	100

NOTA: CUADRO REPRODUCIDO POR RENE HERRERA Y M. OJEDA.
EN: LA POLITICA DE MEXICO HACIA CENTRO AMERICA.

FUENTE: E.U.K. FITZGERALD. "THE NICARAGUAN DE-
VELOPMENT MODEL AND ITS RELEVANCE FOR CENTRAL
AMERICA". EN: CARIBBEAN AND CENTRAL AMERICA.

HOUSE OF COMMONS. FIFTH REPORT FROM THE FOREIGN
AFFAIRS COMMITTEE. SESSION 1981-1982. LONDON ,
1982.

Atacando el aspecto critico económico-financiero centroamericano, especialmente el nicaragüense, México intentaba abrir el camino para el diálogo político. Además de la asistencia económica: líneas de crédito,

convenios comerciales no excluyentes, donaciones, y acuerdos (entre los acuerdos el más importante fue el acuerdo petrolero de San José, suscrito con Venezuela), suscribió de más de 200 acuerdos bilaterales de asistencia técnica, educación, salud, comunicaciones, transporte, sólo entre 1979-1982³⁷.

En cuanto a las iniciativas políticas de mediación después del rompimiento con Somoza en mayo de 1979, México ha venido realizando acciones bilaterales y multilaterales llamadas a movilizar a la comunidad internacional y a contener la extensión de los conflictos. En agosto de 1981, recién llegados Reagan y Mitterrand al poder, concierta con éste último el Comunicado Franco-Mexicano, destinado a buscar una solución negociada en El Salvador³⁸. En noviembre del mismo año, junto con Suecia, Francia, Dinamarca, Irlanda, Argelia, Países Bajos y Grecia, presenta ante la Asamblea General de las Naciones Unidas un proyecto de Resolución sobre la situación en El Salvador³⁹; en Febrero de 1982, en un

37. Rosenzweig, Gabril. "La cooperación económica de México en C.A. a partir de 1979. Perspectivas para los próximos años" en: Pellicer, Olga. *Op. cit.* pp. 272-275.

38. Olga Pellicer y R. Fagen. *Op. cit.* pp. 101-116; Labastida, J.(et.al) *Op. cit.* p. 241. Pierce, Jenny. *Op. cit.* p. 252.

39. Labastida, J. *Op. cit.* p. 119.

acto de masas celebrado en la Plaza de la Revolución en Managua, López Portillo expone su "Plan de Paz", una serie de propuestas para desatar los "nudos" de tensión en el área⁴⁰; en julio del mismo año, México, Venezuela y Canadá aceptan finalmente una invitación de los Estados Unidos para conformar un Plan Multilateral de ayuda para los países Caribeños, el Grupo Nassau⁴¹, a partir del cual México ya no será el único latinoamericano en las iniciativas. Desde este momento, y gracias al conflicto de las Malvinas, Venezuela y México se insertan en el escenario regional como **"poderes regionales"**. Cuando Panamá invita a la conformación del Grupo de Contadora, ya México había entrado en un periodo de grave crisis económica (1982). Desde septiembre de este mismo año de 1982 dio muestras de empezar a cambiar de su irrestricto respaldo a los sandinistas y a los rebeldes salvadoreños por una instancia de **"mediación"**, para lo cual se hace acompañar de Venezuela al enviar cartas idénticas a los Presidentes de Honduras, Nicaragua y los Estados Unidos, llamando a la negociación de sus diferencias.

40. Herrera y Ojeda. *Op.cit.* p. 45.

41. Tokatlían, Juan y Klaus Schubert (Edits.). Relaciones Internacionales en la Cuenca del Caribe y la Política de Colombia. Bogotá: Cámara de Comercio. Fescol, 1985. p. 131; Labastida, Jaime. (et.al) *Op.cit.* pp. 118-249.

.....con el fin de mediar con alguna posibilidad de éxito, tuvo que "correrse" al "centro" diplomático, lugar bastante difícil en la política latinoamericana bajo cualquier circunstancia y particularmente bajo la administración Reagan"⁽⁴²⁾.

Según Castañeda, México ingresó en Contadora porque consideró que sus instancias de respaldo y apoyo a los cambios centroamericanos no le habían permitido lograr el entendimiento entre las partes en conflicto y se le convertían en peligrosa arma, sobre todo a partir de su crisis económica. Por tanto, intuye la necesidad de instrumentar mecanismos y políticas de cooperación con otros países latinoamericanos, tendientes a moderar y a distender los conflictos. Su apoyo no es retórico; se materializa e intenta elevar la moral de las fuerzas que buscan el cambio socio-político en los países del área. Cuando se une a Contadora, ya sus acciones de política exterior le habían conferido la dimensión de "...uno de los poderes anti-estatus quo del Tercer Mundo"⁽⁴³⁾.

42. Castañeda Jorge. "Don't Coner México", en: *Foreign Policy*. No. 60, 1985. p. 84.

43. Grabendorff, Wolf. *El papel de las potencias....*" *Op.cit.* p. 442.