

## EL INFORME KISSINGER: UNA VISION DEL PARTIDO REPUBLICANO SOBRE CENTRO AMERICA (\*)

Luis Garita  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Costa Rica

### INTRODUCCION:

En este ensayo se analiza el interesante, complejo y denso documento que constituye el llamado "Informe de la Comisión Kissinger" (1).

Se trata de preveer, de calcular el impacto político que tendrá este informe en Centro América y en los Estados Unidos. Fue hecho para los Estados Unidos, país definido por el mismo Informe como "gran potencial mundial", pero sus efectos y la aplicación de sus recomendaciones se darán en los pequeños países del Istmo Centroamericano.

Aparte del valor académico, que lo tiene, cabe interrogarse: ¿Cuál es el impacto político para estos siete países de la América Latina, contribuye a la paz o será un elemento más que incitará a la guerra? ¿Qué impacto tendrá en la Economía Centroamericana, en la vida social de los centroamericanos? ¿Qué objetivo persigue dentro de la estrategia de los Estados Unidos de América? ¿Responde a una estrategia del Gobierno, del Partido Republicano, o de los dos grandes partidos del sistema político de E.E.U.U.?

Para responder a inquietudes de tanta trascendencia, dividiremos este artículo en tres partes y una conclusión. *Para cada parte* veremos el contenido del "Informe", tratando de determinar los puntos que en nuestra opinión tienen mayor relevancia; en segundo lugar nos concretaremos a estudiar algunas de las recomendaciones y analizaremos el impacto que tendrá en E.E.U.U. y en Centro América; y en tercer lugar, haremos una reflexión sobre las consecuencias para los 7 países del Istmo, dentro del contexto de una estrategia global de los Estados Unidos.

### A. Antecedentes

La Comisión fue integrada por el Presidente de los Estados Unidos de América, Ronald Reagan, con el fin de responder a múltiples inquietudes que se generaban en el seno de su propio gobierno, en el Senado y en el Congreso, y en la opinión pública.

Como es de todos conocido, y como lo indica en múltiples ocasiones el Informe Kissinger, la gran mayoría del pueblo norteamericano tiene nociones muy confusas de lo que pasa en Centro América, tiene incluso dificultades para conocer la ubicación geográfica de cada país y más para comprender las condiciones políticas y económicas de la región. Así, uno de los objetivos que tiene la Comisión es la de informar, y educar, en alguna medida, a la opinión pública de los E.E.U.U. sobre lo que pasa en Centro América y sobre todo ilustrar la importancia que tiene esta región para la política exterior de los E.E.U.U. Por esa razón, es válido preguntarse, a lo largo de este ensayo, si el informe cumple una misión didáctica.

El senador demócrata Jackson tuvo un papel destacado en el Senado criticando la situación en el área. Los hechos dramáticos en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, contribuyeron a impulsar al Gobierno de E.E.U.U., a buscar una visión de conjunto sobre Centro América.

Además, dada la divergencia de criterios para enfocar la problemática del área, entre Demócratas, Republicanos y otros sectores de la opinión, el trabajo de una Comisión como la propuesta tenía el objetivo de unificar criterios dentro de la política interna de los E.E.U.U.

Es por esto que el Presidente Reagan, con la habilidad política que lo caracteriza, decidió dejar la coordinación de la Comisión en manos de una relevante figura del Partido Republicano, además de la participación de representantes de los dos

\* Artículo entregado para su publicación en mayo de 1984.

partidos, Demócrata y Republicano. También personas del mundo académico, magistrados retirados, abogados, etc. En el equipo de "Consejeros superiores de la Comisión" se integraron varios políticos prominentes de los dos partidos: tres senadores demócratas y uno Republicano y dos diputados Republicanos y dos Demócratas. En este punto hay que tener presente, que la orientación conservadora es el denominador común en los miembros integrantes, según personas informadoras del medio político norteamericano (2).

### B. Análisis del documento (3)

El Informe contiene tres grandes temáticas (4), que tal y como lo podemos comprobar en el análisis, se destacan a lo largo del documento:

1. La ubicación histórica, política, económica y social de la crisis en la región.

2. Las medidas económicas que podrían cambiar las condiciones sociales de los países del área.

3. Las disposiciones y medidas políticas y diplomáticas que el Gobierno de los Estados Unidos debería aplicar en Centro América.

Consideramos conveniente primero hacer un análisis minucioso de los 8 capítulos del Informe, para luego adentrarnos en reflexiones y opiniones finales. Por esa razón, trataremos de guiar al lector sobre todos y cada uno de los capítulos, ofreciendo breves resúmenes de los planteamientos de sus omisiones y luego los comentarios que constituyen nuestro aporte.

## II. LA UBICACION HISTORICA, POLITICA, ECONOMICA Y SOCIAL DE LA CRISIS EN LA REGION

En el capítulo I (Introducción) se ofrece una explicación sobre las razones por las que el pueblo norteamericano tiene que ocuparse de lo que pasa en Centro América. La primera y principal razón que se esgrime es la "*Seguridad Nacional*" de los Estados Unidos de América. Por lo tanto, ya desde la introducción, se deja claro y bien establecido que los aspectos militares serán muy importantes.

Aparece, muy bien presentado, lo que los miembros de la Comisión consideran los siete hechos comunes o elementos de base del informe (5), y que nos permitimos resumir así:

1. Lo militar, lo político, lo económico y lo social, son variables interrelacionadas que no pue-

den en ningún momento estudiarse de manera independiente.

2. Las raíces de la crisis en el área son claramente internas y locales pero también, estas condiciones son explotadas externamente por Cuba y por la Unión Soviética.

3. La reforma o la revolución nacional e interna son aceptables para los Estados Unidos, lo que es *inadmisible* es que esos movimientos se plieguen a otras potencias.

4. Existe un interés humanitario en ayudar a los pueblos de Centro América.

5. Por interés propio y por altruismo hay que ayudar a Centro América, región que necesita ayuda en todos los campos.

6. En el fondo, la verdadera solución vendrá de los mismos centroamericanos.

7. La crisis es de tal magnitud que hay que actuar rápidamente. "No hay tiempo que perder".

La introducción finaliza destacando que el Informe debe ser recibido como un *aporte bipartidista*; para Centroamérica el Informe será visto como un aporte de los Estados Unidos de América y no de ciertos grupos o intereses.

La forma racional de esta presentación, hace atractiva la lectura del Informe, y además realmente establece los supuestos de base que luego se desarrollan y que se buscan justificar a lo largo del documento.

El capítulo 2 (La transformación de un hemisferio) busca ubicar adecuadamente el problema del área dentro de una visión más amplia y más continental. De paso atribuye como una de las causas de la crisis actual, la dominación española de los siglos 16, 17 y 18. Sí parece de gran importancia, para los firmantes, destacar que a pesar de las diferencias entre Estados Unidos y América Latina, existen coincidencias que harán más fácil en el futuro, la relación entre estas dos partes del Continente. Tanto en este capítulo como en el siguiente se hace una omisión de bulto, esencial, cuando no se le explica con amplitud a la opinión pública de Estados Unidos, las grandes tensiones y hechos conflictivos que a lo largo de la historia han existido entre las dos partes del Hemisferio. Esta falta, pienso que hará incomprendible para el público norteamericano muchos hechos y actuaciones de los Gobiernos de América Latina frente a la crisis en Centroamérica.

Insiste que la América Latina y en especial la América Central afrontan un tremendo desafío económico y político. El primer aspecto que destaca es el de la pobreza de la población. Señala que

si bien, en las décadas pasadas hubo crecimiento económico, este se dio sin superar la lucha entre ricos y pobres. En cuanto al desafío político, se parte del supuesto de que en toda América hay una tendencia hacia la democracia. Y en este capítulo se enlaza claramente la idea de que la democracia es sinónimo de elecciones, punto que llega a ser uno de los postulados básicos del Informe: también aquí se plantea que solo Nicaragua no hace progresos en la vía electoral, planteando de una vez, el postulado de que ese país es el foco de la crisis política.

Sostiene que Estados Unidos se ha concentrado en su relación con Europa primero y Asia después, ahora en los años 80, tendrá que dedicarse también a cultivar mejores relaciones con América Central. Desarrolla entonces los *tres principios que fundamentarán esa nueva relación* (6): i) la autodeterminación democrática, definida como pluralista y legitimada por elecciones. ii) estimular el desarrollo económico y social pero que beneficie a todos, iii) desarrollar la cooperación para el enfrentamiento de los peligros que amenazan la seguridad.

#### A. La crisis

El capítulo tres (Crisis en Centroamérica una visión histórica) es un esfuerzo por explicar las raíces históricas de la crisis. Se pretende hacer un planteamiento global, con una visión amplia de la evolución de la región. Sin embargo, merecen destacarse algunas *omisiones* que de manera conscientemente se hicieron en el Informe. No parece posible que con la información que manejó este grupo, no exista referencia completa a las constantes intervenciones militares y políticas de los Estados Unidos en México, América Central y el Caribe. Veamos algunos ejemplos. Se indica con una predisposición positiva y en mi opinión correcta, que Costa Rica es el único país en el que se llegó a una fórmula claramente democrática. Dice textualmente: "Después de la corta pero decisiva guerra civil de 1948, elecciones regulares han producido una rotación en el poder de los dos grupos dominantes" (7).

Como se puede observar se omiten aspectos que no pueden ignorarse para explicar la Democracia Costarricense: una tradición democrática muy arraigada; un respaldo económico y social a esa democracia, ya que tanto por el papel del Estado como por la riqueza de sus tierras y su distribución, y la laboriosidad de los costarricenses, esa democracia tiene un sentido más amplio que el

meramente electoral, pues implica servicios básicos como Salud, Educación, etc., el predominio de la acción civil del Estado, la desaparición del ejército y la flexibilidad en la política externa del país (8).

Para Nicaragua, en cambio, se soslaya toda la tradición guerrera y de violencia de ese país, las luchas de Sandino contra los marinos norteamericanos y el papel decisivo de los Estados Unidos de América en respaldar y consolidar una de las dictaduras más represivas de la historia de América Latina: la de Somoza (9). No se trataba de hacer una ubicación histórica? No se trataba de explicar a los norteamericanos, como sí se hace muy bien en otros puntos, el detalle de nuestra historia para que comprendieran las raíces de las relaciones políticas de estos cinco pequeños países con la gran potencia?

En cuanto a Guatemala, se comete otra ligereza que para justicia del relato debió ser completa. Se pasa muy rápidamente sobre el golpe sangriento, armado y preparado por los Estados Unidos de América desde Honduras, que derrocó a Arbenz, que como presidente electo, representaba una continuidad en un cambio interno importante, y dentro de una nueva vía democrática y legítima en ese país (10).

Cómo ignorar que la historia de asesinatos y de violencia que ha vivido Guatemala desde 1956, no ha tenido sino breves períodos de respiro.

Ya en estos momentos en Guatemala, no se sabe qué mecanismos emplear para buscar la democracia (11). El asesinato, la burla a las elecciones, la guerra regional, la guerrilla, el odio, la explotación, son las variables reales del Sistema Político en ese hermoso país. La opinión del Informe que en los sesenta "eran gobiernos relativamente centristas", es cierto si se le compara con los gobiernos posteriores, porque cada vez son más y más radicales, en una sola dirección, un proceso interminable hacia la represión y la "derecha". Simplificar este proceso en pequeños párrafos, confunde al lector norteamericano y crea desconfianzas en los políticos y población de Centroamérica que conoce su historia y que si bien desean la paz y la convivencia en beneficio mutuo con Estados Unidos, debe ser a partir de hechos reales, no de buenos deseos.

En cuanto a El Salvador, se menciona pero no se analiza el quiebre decisivo que causó la alteración del resultado de las elecciones de 1972, y luego las de 1976. A partir de ese momento la generación hacia la violencia y la destrucción del sistema político son evidentes; el breve período de

los años de 1979 y 1980, con la nueva Junta tampoco se analiza en detalle, pues pudo haber sido la última alternativa antes de la violencia generalizada. Que interesante habría sido analizar el papel que tuvo los Estados Unidos de América en esos hechos y por qué permitió una evolución hacia situaciones confusas, que hoy lo tienen al borde de la intervención militar. El Informe soslaya el papel de los E.E.U.U. y da la impresión de que todos los fenómenos políticos ocurrieron sólo por problemas internos. ¡Cuán útil sería para el análisis integral, esa variable fundamental!

En cuanto a Honduras, se hace una referencia a que en los 70 "los militares llevaron adelante un programa reformista moderado y prepararon al país para un retorno a la democracia" (12) que puede inducir a una excesiva simplificación. No se explica cómo surgió y por qué fue posible, durante un corto período ese reformismo. ¿Qué limitaciones tuvo? ¿Qué pasó con los golpes de Estado sucesivos que se dieron en Honduras durante los años 70?

## B. El Mercomún

Se presenta, en un sólo párrafo, cómo se llegó al Mercado Común Centroamericano. Se omite una parte importante de la historia: la interferencia inicial de los Estados Unidos de América, opuesto a la creación de un Mercomún como lo habían planteado CEPAL. Fue una versión ampliada y corregida por Estados Unidos de América lo que se puso a operar en el área. Pero aceptada esa simplificación, se explica de manera amplia y bien sustentada, por un lado el crecimiento económico, por otro, que el producto de ese período no fue distribuido en forma justa, pues los frutos del largo período de auge se distribuyó "en forma notoriamente desigual" (3). El panorama económico que se describe parece bien sustentado y el lector cuidadoso comprende el surgimiento de la violencia en la región.

De inmediato entra el Informe a plantear el papel de Cuba en la región y en la violencia de la región. Vemos aquí como de forma sutil, se respalda la idea de que si bien hay causas internas que explican la violencia, Cuba y el comunismo son elementos claves para comprender la persistencia de movimientos armados. Luego se hace la conexión de Cuba con el nuevo gobierno de Nicaragua, que es también presentado como centro de preparación de guerrillas y de subversión.

El Informe de manera breve, pasa a analizar la situación actual para cada uno de los cinco países

objeto del estudio. Por la extensión de palabras, por la vehemencia del tono utilizado, se destaca otro de los puntos claves del Informe: *La situación actual en "El Salvador" es el eslabón más débil, es el punto esencial de la lucha actual.* Se termina con una afirmación optimista, en el sentido de que después de 1979, la revolución interna continúa. Hay un error de apreciación y otro de omisiones serias, pues no se explican los cambios de línea política, los cambios de los grupos en el poder. ¿Cuál línea es la que respalda el Gobierno de los Estados Unidos de América, la de la Primera Junta, la Segunda, el Gobierno de Magaña?

Con relación a Guatemala se destaca la capacidad militar del ejército para enfrentar a la guerrilla, pero al mismo tiempo indica que "la falta de seguridad se expande" al crecer de nuevo la violencia. ¿En qué quedamos? Parece que el solo anuncio de elecciones para una Asamblea Constituyente a realizarse en julio de 1984 (14) le ofrece a los Estados Unidos de América gran optimismo sobre la evolución en Guatemala. Para las personas informadas de la violencia reinante, el anuncio de elecciones en Guatemala, no es ni nuevo ni es signo de cambio. Se omite, explicar la crisis política que vivió ese país a raíz de las elecciones de 1982, en que Lucas Romero impuso a su protegido y que a la larga significó su caída y el acceso de Ríos Montt a la presidencia. Esta cercana experiencia, y al posterior golpe de Estado contra Ríos Montt, muestra como en ese país se requieren cambios profundos en su sistema político para que esas elecciones sean realmente representativas y significativas.

En cuanto a Nicaragua el párrafo que le dedican es de crítica cerrada. Datos precisos sobre el armamento, los incumplimientos a los términos de la declaración dada en el 79, al momento de la toma de poder, etc., indican, sin lugar a dudas, que los Estados Unidos no aceptan al régimen sandinista. La apertura que ellos notan en Nicaragua, la ven por un lado, producto de la presión externa e interna, incluso de la acción militar de Estados Unidos de América en Granada (15), y por otro ponen en duda la honorabilidad de los gobernantes nicaragüenses para cumplir sus promesas de apertura y de futuras elecciones.

La descripción de la situación actual que se hace para Honduras es, dentro del análisis, la menos nítida, la menos explicativa y se limitan a destacar, básicamente el problema de Seguridad. Dice en uno de los párrafos más reveladoras del informe: "El gobierno de Suazo ha buscado la *seguridad nacional* al estrechar más los lazos militares



con los Estados Unidos de América y al apoyar las guerrillas anti-sandinistas que operan desde territorio hondureño, supuestamente en cooperación con los Estados Unidos de América" (16). Parece muy peligroso el papel del Gobierno de Honduras, que con una situación terrible de miseria, que afecta el 57% de la población y que lo convierte en uno de los países más pobres de América Latina, se encamine por la vía del armamentismo y la preparación de la guerra. A pesar de la ayuda de los Estados Unidos de América, en los últimos meses, su problema fundamental, el bajo nivel de vida de sus habitantes sigue sin resolverse.

Para Costa Rica, se reafirman los términos elogiosos para el orden democrático en que vive y se analiza favorablemente su modelo político, pero se apunta la grave crisis económica que lo afecta. Hecho real e indiscutible que este país vive serios problemas económicos estructurales y en el Informe se señala con claridad que sin la ayuda financiera de E.E.U.U., esta situación no se superará. Señala los problemas de seguridad nacional para este país sin ejército, hecho que se señala más con preocupación que con complacencia.

La conclusión de este análisis contemporáneo de los cinco países, es de nuevo el tema de la Seguridad Internacional, pues dice "ninguno de los cinco países centroamericanos está libre de guerra o de la amenaza de la guerra" (17). Aún después de muchas cifras y datos es el problema militar y de seguridad el que se destaca.

### C. Papel de E.E.U.U. en América Central

Este párrafo tiene de nuevo una mezcla de información correcta y precisa y de omisiones y simplificaciones. Se reconoce la presencia continua y omnipresente de la gran potencia en los países del área. Se reconoce, incluso, que se creó "una identidad entre E.E.U.U. y la dictadura en Centroamérica que dura, independiente de los hechos hasta hoy" (18).

Se mencionan algunas intervenciones, pero se omiten hechos de enorme trascendencia para la comprensión del tema, por ejemplo, la lucha de Sandino, pues en el párrafo ni se menciona, aún y cuando el Informe lo cita más adelante, lo cierto es que para comprender lo que ocurre hoy en Nicaragua y tal vez en Centroamérica, los hechos del acceso al poder de Somoza y la lucha de Sandino no pueden obviarse. Para los norteamericanos que tienden a personalizar los hechos históricos, esta

omisión solo se explica si se efectuó de manera consciente.

Luego, se presentan como acciones privadas, la invasión de William Walker a Centroamérica (19) y la participación de la United Fruit Company en las economías del área. Para las poblaciones afectadas de Centroamérica, las acciones de Walker o de la United, tienen una relación directa con los Estados Unidos de América aun y cuando el apoyo "no fuera oficial". Se reconoce y se menciona, tal vez muy brevemente la razón de cierta aprehensión frente a los Estados Unidos de América de parte de los centroamericanos.

La conclusión parece ser correcta, la explicación de hechos y su análisis es parcial, y para efectos didácticos en los Estados Unidos de América, lo menos que se puede decir es que se pudo haber sido más preciso y completo.

En cuanto a las experiencias positivas de Estados Unidos de América en el área, señalan la alianza durante la segunda guerra mundial (39-45) y la Alianza para el Progreso en 1961. También, la importante inversión privada en la región, y cómo el comercio de la región sigue dependiendo de los Estados Unidos de América. Sin embargo, se reconoce que los resultados de esta relación han sido regulares. Aquí de nuevo, se omite una explicación que debió ser muy amplia, por decisiva para el análisis, del por qué no se han obtenido resultados más favorables para los centroamericanos. Este punto del Informe debió aclarar, de manera más profunda las razones de resultados económicos y sociales tan mediocres.

La conclusión del capítulo, explica como en Centroamérica los intereses estratégicos de Estados Unidos de América coinciden con sus obligaciones morales, luego afrontar esos problemas es su obligación, cumplir con ella es lo que se explica en los capítulos siguientes.

### III. LAS MEDIDAS ECONOMICAS QUE PODRIAN CAMBIAR LAS CONDICIONES SOCIALES Y POLITICAS DEL AREA

El capítulo cuarto (Hacia la democracia y la prosperidad económica) busca analizar las causas y condiciones de la crisis económica y como superarlas. Plantea una serie de propuestas para aplicar en el corto plazo, mediante un programa de estabilización que ataque las causas esenciales e inmediatas de la crisis, y luego para el mediano plazo, impulsar el crecimiento económico y el mejoramiento

político, mediante, la creación de una organización regional multilateral.

El Informe describe la situación actual, como marcada por disminuciones sensibles en el PIB de todos los países del área, el cual apenas llega en la actualidad a lo que fue en los años 70, con el agravante de que su crecimiento está basado en las exportaciones e importaciones, lo que hace que estas economías sean muy sensibles a las condiciones de la economía mundial. Además, la interrelación entre los cinco países es bastante grande, lo que los hace, además, sensibles, a las reacciones económicas de sus vecinos. El desempleo, el subempleo, el crecimiento exagerado de la población y la pobreza aumentan la crisis económica y sus efectos sociales.

Resumen en cuatro las causas principales del reciente deterioro de sus economías: (20).

1. *Causas de la economía mundial*: altos precios del petróleo, inflación mundial prolongada, recesión mundial y baja demanda y bajos precios para las exportaciones de productos de la región. Como resultado de esa situación, Centroamérica tendrá que exportar un 50% más para cubrir sus necesidades; este dato es relevante para comprender posteriormente el análisis que se hace en las conclusiones.

2. Tensiones inter-regionales y problemas políticos tales como la guerra El Salvador/Honduras, el colapso del Mercado Común y fuga, de la región, de \$ 3.000 millones de dólares.

3. Errores y dificultades en orientar la economía, sobretudo en control de la inflación, deuda externa, déficits presupuestario, etc.

4. La deuda externa de los cinco países asciende a \$ 14.000 millones.

#### A. Las soluciones para el corto plazo

El Informe insiste en que para afrontar la aguda crisis se debe actuar de inmediato. Es más, reconoce que ya se realizan esfuerzos sustanciales internos, con ayuda de Méjico, Venezuela y Estados Unidos de América. Este última país realiza múltiples acciones.

Del cuadro analizado por el Informe, se nota, que la perspectiva para América Central es inaceptable. Por eso hay que actuar fuertemente. Para resolver esa situación se propone un programa de *estabilización de emergencia económica* que cubre los siguientes aspectos:

1. Reunión de líderes de Estados Unidos de América y de los 5 países y entre otros puntos,

reactivar el mercado común centroamericano.

Esta propuesta como otras, peca por simplificada: ¿Se puede reactivar el mercomún cuando se está en plena guerra en Nicaragua y en El Salvador? Además Honduras ya casi es parte activa en las guerras de esos dos países. ¿O es que se piensa en otro mercomún?

2. Estimular por parte de los Estados Unidos de América, la mejor incorporación posible, del Sector Privado al esfuerzo de estabilización. En este punto se dice, incluso que "algunos de los programas, tienen por objeto estimular mayor iniciativa del Sector Privado" (21). Esta recomendación ideológica, de más inversión privada puede encontrar serios obstáculos en la realidad, pues en las condiciones actuales existen serias dificultades en llevarla a cabo, ya que los inversionistas tienden más bien a buscar zonas más "seguras" menos conflictivas.

3. Estados Unidos de América debe enfocar el problema de la deuda externa de estos países y ayudar a superar este aspecto crucial de la crisis. Solo Costa Rica lo ha negociado, y recomienda tasas de interés bajas y que se reciba un trato especial "como parte del esfuerzo de estabilización de emergencia" (22).

Es una recomendación cuyos efectos puedan ayudar a superar este elemento de la crisis, aún cuando consideramos difícil que los bancos privados se arriesguen a dar un trato muy diferente a Centro América, del que pueden dar a los deudores de otros países.

Así, esta recomendación ofrece serias dudas en cuanto a la aplicación efectiva que va a tener en las negociaciones de deudas externas.

4. Aumento de la ayuda bilateral de Estados Unidos de América para cada país de Centroamérica. *Curiosamente aquí, se emplea la cifra que cubre a los 7 países del Itsmo.* Para 1983, se dedicaron \$ 628 millones y lo programado para 1984 es de solo \$ 477 millones. La Comisión se permite solicitar, para todos los países, un adicional de \$ 400 millones solo para 1984, y deberían ser entregados muy rápidamente. Recomienda que se distribuya por medio del AID y con los objetivos de: crear empleos nuevos y productivos, mejorar la balanza de pagos y ayudar en los programas de estabilización económica.

Además, insta a Europa, Canadá y Japón a dar ayuda similar, es decir que aumenten sus aportes en la región. Como se ve el aumento de la ayuda dependerá de la política interna de Estados Unidos de América y en cuanto a la ayuda de otros países

pasará tiempo antes de que se materialice.

5. Ayuda orientada a infraestructura y vivienda. Esta recomendación parece lógica. Sin embargo en países como Costa Rica, con grandes avances relativos, en la realidad los servicios existentes se cobran cada vez más caros y en vivienda el déficit aumenta anualmente.

6. Nuevas garantías oficiales para el crédito comercial. La recomendación es sumamente interesante pues trata de que sea el gobierno de Estados Unidos de América el que ofrezca garantías para la importación de productos a la región. También en este punto, se refiere a un programa de créditos para el Sector Agrícola "lo que aliviaría una situación crítica en la región" pero no se analiza bien todo el problema, *pues por otro lado el Fondo Monetario Internacional obliga a cobrar intereses altos al Sector Agrícola*. Por ejemplo, todo un programa de exportación de productos agrícolas en Costa Rica no encontró créditos favorables, lo que llevó entre otras causas a pérdidas y lo hizo fracasar.

7. Otorgar fondos para financiar déficit acumulados comerciales entre los mismos países de la región.

Esta ayuda es esencial para revitalizar el Mercosur, lo que favorece a todos los países, incluyendo a Nicaragua.

8. Recomiendan para el corto plazo que Estados Unidos de América se incorpore al Banco Centroamericano de Integración Económica.

De estas recomendaciones, no se puede prever un impacto decisivo para que las economías centroamericanas vuelvan a tener crecimientos económicos importantes; lo que sí puede lograrse es una mejor estabilidad económica y sobre todo si ingresan los recursos económicos que se piensan otorgar como ayuda bilateral. La razón obvia por la que la ayuda se hará bilateralmente es con el fin de que Nicaragua no disfrute de esa ayuda o bien que si la recibe, sea en condiciones muy particulares. Todas las ayudas no están bien definidas, y con obstáculos que se centran en el mismo sector privado de Estados Unidos de América. Además, y esta es una objeción de fondo, si la ayuda para la estabilidad viene con las mismas condiciones actuales, *¿cómo asegurar una mejor distribución de los ingresos? ¿cómo atacar en el corto plazo las graves condiciones de pobreza que viven estos países?*

## B. Propuestas para el mediano y largo plazo

Se trata de proponer medidas a mediano y largo plazo. Ahora bien se procede a definir los objetivos

que a plazo medio sean "compatibles con los intereses de los Estados Unidos de América" (23).

Se trata por lo tanto de hacer compatibles los objetivos de una super potencia con los de 5 pequeños países ¿Será eso posible? Los objetivos que se señalan son importantes pero difíciles de lograr: eliminar la violencia y el logro de la paz; desarrollo de instituciones democráticas, tales como Poder Judicial y elecciones libres, sindicatos, "libres"; desarrollo económico fuerte, mejorar las condiciones sociales de los pobres; mejorar la distribución de la riqueza.

Las medidas propuestas se dividen en dos grupos: a) apoyo privado y público de los Estados Unidos de América a los esfuerzos de desarrollo centroamericano y b) un enfoque multilateral.

### C. Apoyo privado y público de Estados Unidos de América

Esta parte cubre 14 propuestas: dentro de ellas se destaca el *incremento de la ayuda financiera* (24).

El planteamiento es sumamente interesante y pretende diferenciarse de las propuestas y arreglos del Fondo Monetario Internacional (FMI) que se caracterizan por medidas tendientes a la "austeridad". Así, con inteligencia digna de destacar, la Comisión Kissinger percibe la necesidad de que los países del área tengan esperanza, de que para 1990, exista un verdadero crecimiento económico. Y aquí se "lanza" la cifra, realmente significativa, *se necesitan \$ 24 mil millones de dólares para los cinco países del área en los próximos 15 años*. Estos recursos provendrán de dos fuentes, \$ 12 mil que aportará el BID, FMI y Banco Mundial y \$ 12 mil millones que cubrirán los Estados Unidos de América. Se aclara, que en este monto van incluidas las necesidades de Nicaragua, país que no podrá recibir ayuda de E.U.de A.

De forma más específica se recomienda que de 1985 a 1990, se dediquen, por parte de E.E.U.U., \$ 8 mil millones a este plan o programa de impulso económico. Esto representa una duplicación de la ayuda anual que ese país dio para la región en 1983. Se reconoce lo alto de la cifra dada la importancia del déficit (\*), pero uno de los puntos claves del Informe, es que se reconoce que sin esa ayuda, los países de Centroamérica no saldrán ade-

\* Recordemos la fuerte polémica que existe en los E.E.U.U. sobre el déficit del Gobierno de Reagan para 1985. Véase *Time* March. 5, 1984 "That Monster Deficit America's Economic Black Hole". Pág. 32.

lante, no "recuperarán" sus economías. Se recomienda al Congreso de E.E.U.U. que apruebe los fondos para un lapso de cinco años para garantizar el éxito de la reactivación económica y superar la crisis social y política.

Ahora bien, ¿cuál es la condición para otorgar tan sustancial ayuda? Lo dicen muy claramente: se requiere un compromiso firme "para poner en práctica políticas económicas, incluyendo reformas tributarias, que estimulen la iniciativa del Sector Privado, creen incentivos para invertir, disminuyan la corrupción, e impulsen el desarrollo" (25).

Los medios que proponen son las instituciones democráticas y la capacitación de líderes.

También, al igual que con los fondos financieros, se hace un llamado a que "el resto del mundo abra sus mercados" (26).

Se indica que la "Iniciativa de la Cuenca del Caribe" es una forma concreta de cumplir con ese propósito de E.E.U.U. y la C.E.E. debería favorecer a Centro América con las preferencias del "Acuerdo de LOME".

Realmente, ¿es eso posible? Francamente creemos que no, y que más bien existen serias dificultades económicas, políticas e históricas para que Europa Occidental o Japón "abran sus fronteras" a estos cinco países. Menos aun lo harían los países del bloque socialista. Así, ese *liderazgo sobre el resto del mundo tendiente a impulsar un "neo-mercantilismo" parece difícil de concretar.*

#### *Exportaciones e Inversiones*

Se plantean una serie de propuestas para que se aumenten en forma intensiva las exportaciones diversificadas. También se enumeran elementos que deberían adoptarse para el incremento de la inversión, entre otros puntos: una gran corporación de Capitales privados para Centroamérica. (La ODAC), más y mejores seguros de inversión para el área. También estimular la pequeña y la micro empresa, como la típica organización privada del área. Este punto, es clave, pues las condiciones favorables se establecen para las grandes empresas, de capital principalmente foráneo. ¿Qué plan importante y real para los pequeños capitales de la región se propone? ¿Se desea que estos pequeños capitales puedan darle alguna fisonomía nacional al capital de estas naciones? Desafortunadamente, este punto clave, apenas si se menciona.

Como punto importante, se dan algunos lineamientos sobre *el agro nacional* y sobre *el coopera-*

*tivismo* que abrirían perspectivas nuevas para la región. Es de esperar que el desarrollo de cada uno de esos planteamientos, efectivamente se haga en el futuro y se impulsen estos instrumentos claves para las economías de estas pequeñas naciones.

#### *b) El enfoque multinacional: la ODAC*

Si las propuestas anteriores, interesantes y concretas dejan puntos positivos e interrogantes, la propuesta de la creación de una organización regional para el desarrollo nos deja serias inquietudes, e incluso dependiendo de la forma en que se ponga en práctica, para neutralizar los puntos más positivos del plan de estabilización y de impulso a la economía. Afortunadamente y tal vez tomando en cuenta lo arriesgado del planteamiento, el Informe indica que las propuestas "no corresponde a un diseño final".

Proponen un "proceso" y "un foro", que "proporcionan un enfoque continuo y coherente para el desarrollo de la región y acceso al proceso de desarrollo de Centroamérica a aquellos que no han sido normalmente una parte integrante del mismo" (27).

En la propuesta se incluyen unos principios, un bosquejo de estructura y algunas ideas de como operaría esa estructura. Veámoslo, con algún detalle y con nuestra interpretación para cada punto:

#### *i) Los principios*

1. El desarrollo de la región, incluyendo los 7 países y Estados Unidos, es un problema cooperativo, por lo tanto las políticas deben surgir de un "proceso de deliberación conjunto". Este postulado es de gran trascendencia y aunque más adelante se suavice, al indicarse que las recomendaciones pueden ser aceptadas o no por cada país, lo cierto es que una recomendación cualquiera que le interese respaldar a los Estados Unidos de América, para los pequeños países del área será difícil oponerse o bien tendrían que enfrentar una presión excesiva.

2. Se señala que el esfuerzo de desarrollo no debe ser únicamente enfocado en lo económico y lo social, sino también en los aspectos de "cambio social, modernización política y paz" (28). Como se ve la idea es correcta, como principio, pero en la práctica será no solo polémica sino incluso puede llevar a la parálisis del "Foro". Imaginemos algunos casos hipotéticos: Si en Guatemala ocurre un golpe de Estado, como el último que derrocó a



Río Montt, se considera un "Progreso" o un "retroceso" ¿Quién juzga? ¿Cómo se juzga?

Si el Mecomún, a pesar de haber sido totalmente orientado a los aspectos económicos no estuvo exento de las dificultades políticas, al establecer este principio, muy pronto, dada la inestabilidad de las repúblicas centroamericanas, las dificultades de operación serán monumentales.

3. El control de los fondos de ayuda corresponderá siempre al país donante, y en la evaluación del proceso participarán tanto los 7 países del Istmo como los países donantes.

Parece lógico que los países que ofrecen dineros para la cooperación lo hagan con un interés y que deseen evaluar y controlar los resultados de esa ayuda. Lo que es explosivo es la forma estructural que se propone más adelante en el documento, en el sentido de que sean básicamente representantes del *Sector Privado los que evalúen. Esto pondría en entredicho el impulso a la democracia, tal y como lo veremos con más detalle.*

4. La estructura de esta organización es para que funcione largo tiempo. Se trata entonces de un largo plazo. Analicemos con algún detalle esta propuesta.

#### ii) La ODAC, su estructura y operación

Se plantea como esquema general una estructura organizacional, que lleva el nombre de "Organización del Desarrollo de América Central" (ODAC) y en inglés: "Central American Development Organization" (CADO).

La primera observación, de forma, es que el nombre está mal puesto en español, puesto que el uso de la contracción "del" no puede sustituir la indicación "para el", que señala un objetivo: el desarrollo de una región.

En cuanto al fondo, se propone que la organización tenga 8 miembros; los 7 países de Centro América y Estados Unidos de América; luego la organización estaría abierta a *nuevos miembros asociados*, básicamente para otros países de América Latina, de Europa Occidental, Canadá y el Japón. De inmediato se aclara que el *Director de la Organización será un ciudadano de Estados Unidos y que el Secretario Ejecutivo será un ciudadano centroamericano*. Como se puede observar la organización no es muy atractiva para países fuera de los 8 antes mencionados. Pensemos por ejemplo, por qué razón el grupo de Contadora, o alguno de los países europeos, van a preferir trabajar en el ámbito de ODAC y no en el de las relaciones bila-

terales? ¿Cuáles son los atractivos para ingresar en esta organización cuya orientación principal será marcada por los Estados Unidos de América?

Se indica, que la representación de los países evaluará los resultados, tanto económicos, como sociales y políticos para cada país. Pero lo que llama poderosamente la atención es el hecho de que *"la representación debería provenir principalmente del sector privado"* (29).

Se señala que para cada país habrá una delegación con representantes del "sector sindical democrático, del sector empresarial o del gobierno". No se indica, en ningún momento como se seleccionaría los delegados. ¿Con qué criterios se escoge un delegado sindical y no otro? ¿Porqué irá una cámara patronal y no otra?, o ¿serán empresarios a título individual, los que asistirán? Luego la frase "o de gobierno" no queda del todo clara, pues como se sabe, en español la conjunción "o" tiene dos acepciones y puede indicar en muchos casos exclusión. ¿Cómo aceptar una un país determinado, que en el análisis de las políticas públicas sean los otros sectores y los otros países los mayoritarios? ¿Los gobiernos centralizados, dictatoriales y semidictatoriales de algunos países del área, realmente van a aceptar este procedimiento? Más aún, los gobiernos democráticos, ¿Cómo van a aceptar una representación sin legitimidad?

Por lo tanto lo más grande es que *la ODAC, no tendría ninguna legitimidad política*. Puede que llegue a tenerla desde el punto de vista técnico, pero no desde la perspectiva de instituciones democráticas. Así, si se ha planteado a lo largo del documento que la democracia es uno de los objetivos esenciales a impulsar, ODAC, sería, sin lugar a dudas, un organismo paralelo que nace en contraposición a los representantes del Estado, o a los dirigentes electos por los pueblos. ODAC, se convertiría en un organismo "suis generis" puesto que no representa gobiernos, ni Estados; sin embargo en su seno se trata de juzgar las Políticas Públicas. Estará integrado por representantes del sector privado pero no se establecen los mecanismos ni las razones para su selección.

El procedimiento para establecer CADO por carta de entendimiento o carta convenio, tiene un trámite importante, en las Asambleas Legislativas. Por lo menos en Costa Rica ese procedimiento es insoslayable. Falta pues, un cronograma de creación clara y una definición clara de las funciones y potestades del organismo. ¿Se puede renunciar a la soberanía entregándola a una organización cuyos representantes oficiales del país son empresarios

privados? Se podría responder que ODAC, no va a absorbersoberanía alguna. Sin embargo, la realidad política del organismo y los efectos económicos de sus decisiones son tremendos. Por ejemplo, en su seno se va a evaluar el uso de los recursos que aportará los Estados Unidos de América, a estos países, y de las recomendaciones que ODAC ofrezca, que supuestamente son optativas, va a depender la continuación de la ayuda masiva. ¿Es realmente opcional? ¿Cómo van a defender los puntos de vista los gobiernos, si únicamente habrá representantes del Sector Privado? Y aún y cuando se corrigiera ese serio defecto, y se integraran oficialmente miembros de los gobiernos, se va a aceptar una evaluación por parte de los otros países. ¿Guatemala no aceptará que Honduras, Belice y Panamá, lo juzguen en la eficacia de la utilización de recursos! Lo que podría ocurrir entonces, es que se caiga en lo típico de un formalismo, de una evaluación aparente, y entonces el efecto sería nocivo y ODAC perdería sentido (30).

La mención que se hace de que sería una experiencia, en alguna medida, similar a la de CIAP (Comité Interamericano para la Alianza del Progreso), no parece válida. Recordemos que la mayor parte de los recursos de la "Alianza para el Progreso" se canalizaron por medio de instituciones oficiales, de los gobiernos, legítimos o no, que gobernaban América Latina. Además se trataba de un instrumento para el Continente, y no para una región. Recordemos que en Ciencias Sociales, lo que es válido para un todo, puede que no sirva para las partes.

La última inquietud, que deseamos plantear, se refiere a que la propuesta para que ODAC mantenga un fondo de reconstrucción económica, que se otorgaría a planes de desarrollo orientados no solo a la estabilización, sino también al crecimiento. La situación de estos países se complica, pues sus planes de desarrollo ahora, tendrían que responder a muchas instancias. Por ejemplo, responder a los intereses nacionales, a las condiciones draconianas y "depresivas" del F.M.I. y ahora a ODAC. Así la ayuda internacional se vuelve cada vez más difícil y condicionada, en momentos en que como el mismo informe lo indica, urge y en cantidades importantes. Lo que puede ocurrir es que al final los deseos y necesidades de los pueblos centroamericanos van a estar *tan matizados por grupos de interés, por fuerzas económicas poderosas, que la ayuda, como ya ha ocurrido, se canalice a favorecer personas y empresas particulares*, con efectos mínimos en el logro de objetivos políticos y nacionales.

Dentro de los datos que se manejan por la Comisión Kissinger, en el corto y el largo plazo, tiene especial interés las cifras que sobre "Necesidades Financieras" tiene la América Central (31).

Merece destacarse que se prevee la necesidad para 6 años. (Hasta 1990), así:

Costa Rica	\$ 5.1	miles de millones
El Salvador	5.5	
Guatemala	4.5	
Honduras	2.3	
Panamá	3.2	
Nicaragua	3.4	
	\$ 24.0	miles de millones

Es decir que si tomamos el ejemplo de Costa Rica se requerirán unos \$ 850 millones de dólares anuales entre 1984 y 1990, provenientes solo del proyecto. Esta cuantificación, con las salvedades y condiciones que la Comisión establece, es de gran importancia y *constituye una verdadera orientación de los requerimientos de recursos para estos países*. Se concluye que "la combinación de paz, un mejor desarrollo de la economía, una mayor ayuda externa, una mayor demanda de productos para la exportación permitiría a estos países encontrar una salida a la crisis" (32). Como se ve la superación de esas condiciones difíciles, no dependerá únicamente de los centroamericanos.

Como conclusión de los aspectos económicos, se señala de manera acertada y realista que todos los esfuerzos que se hagan, apenas si nos llevarán en 1990, a que Centroamérica tenga los niveles de vida de 1980.

### *c) Aspectos sociales y políticos para el largo plazo:*

En el capítulo 5 (Sobre el Desarrollo Humano) se plantean los objetivos para mejorar el nivel de vida, o condiciones de vida de los centroamericanos. Tres objetivos están ligados a la salud: reducción de la desnutrición; acceso universal a los servicios de sanidad primaria; reducción de la mortalidad infantil. Dos objetivos se relacionan con la Educación: eliminación del analfabetismo y acceso a la educación primaria. Y dos objetivos generales ligados con la vida social: "reducción" sostenida de las tasas de crecimiento demográfico, (suponemos se refieren simplemente a reducción de la tasa de crecimiento demográfico) y finalmente un mejoramiento significativo en vivienda. Todos esos ambiciosos objetivos se lograrán con los fondos

que se describieron en el punto anterior. El desglose de esos puntos que veremos a continuación nos permitirá hacer los comentarios pertinentes.

### *Educación y nutrición*

Se hace un análisis muy global de las cifras para Centro América del alfabetismo y la desnutrición. Se indica como en El Salvador, el 73% de los niños en edad escolar están desnutridos y que el 52% del total de la población en la región están desnutridos (33).

El manejo de las cifras es muy general y los comentarios no parecen adecuados sino repetición de "slogans". Por ejemplo se indica que "muchas de las universidades se han politizado demasiado, interesándose más en el activismo político que en la educación de sus estudiantes" (34). Sin entrar a discutir el fondo de la afirmación (35), el hecho que se pretende describir es falso. Las universidades pasan en Centroamérica por un período, en algunos casos de calma, en otros de control gubernamental y en otros casos de asfixia. Veamos brevemente: en Guatemala la Universidad de San Carlos funciona "casi por milagro" después de cientos de profesores asesinados y de alumnos muertos y raptados; en El Salvador, la Universidad Nacional funciona en condiciones precarias pues su principal campus está sometido a intervención militar. En Nicaragua, la Universidad no tiene confrontaciones importantes con el régimen; en Honduras tampoco. En Costa Rica la situación es normal, lo mismo que en Panamá. Así la afirmación que pudo haber tenido algún sentido en los comienzos de los 70, o en otras épocas de la historia (1970 en Costa Rica o 1964 en Panamá) no tiene validez hoy. Así hay un error de bulto, o bien la información que se obtuvo fue de personas que no estaban capacitadas para opinar sobre la realidad. La otra posibilidad es que se desea, simplemente mantener al lector norteamericano con el estereotipo de la "Universidad politizada en América Latina".

### *Proveer de Alimentos*

Este es uno de los puntos positivos del informe, pues se hace un llamado a la ayuda alimentaria y el aumento de programas como el PL 480.

Luego se plantean dos temas que se ligan a un problema estratégico: ofrecer unos 3.000 maestros, del cuerpo de paz y de otros países de América Latina y la creación de 10.000 becas para que estudiantes centroamericanos vayan a los Estados

Unidos de América a estudiar. En este punto se contrasta con la ayuda que ofrecen la URSS y Cuba a los países centroamericanos y al ofrecer esos datos, parece se busca simplemente generar un apoyo en los medios políticos de E.E.U.U. Además ofrecen un argumento muy racional de que en vista de la baja de matrícula en las Universidades Norteamericanas, este programa ofrece una ayuda adicional e indirecta a las Universidades de E.E.U.U.

Se indica que específicamente para las Universidades se debería desarrollar un programa de ayuda, de desarrollo. Pareciera un punto positivo, que bien analizado podría enriquecer las Universidades, siempre y cuando no se establezcan condiciones perjudiciales para las propias universidades. Parece un programa bien orientado y como se ve la frase anteriormente citada, sobre la politización, no es empleada en el punto que parece más específico referido a las Universidades.

Para finalizar se ofrece ayuda para mejorar los sistemas judiciales y de intercambio de lecturas y traducciones.

Como comentario general, diríamos que los temas aquí tratados son todos importantes y es de desear que la ayuda efectivamente venga en todos estos campos. La dificultad estará en que los E.E.U.U., como gran potencia, tendría que respetar la cultura y los deseos de los centroamericanos en estos campos; de otra forma estaríamos hablando de neo colonialismo" que no parece ser la solución a los problemas de estos países. Así, la ayuda en estos campos será de gran beneficio, siempre que se dé dentro del respeto a las personas que habitan en estos siete países. Sí llama la atención la falta de especificidad, en esta materia, para cada país. Lo que sí se hizo en lo económico y se hace en lo militar, no se plantea claramente en esta materia, que se trató de manera global para la región.

### *La Salud*

Partiendo del hecho de que las condiciones de salud son muy deficientes, se plantea la urgencia de acciones rápidas que superen esa situación. Se recomienda respetar la modalidad de estos países de impulsar la ayuda por medio del gobierno, y que se financien proyectos en todos los campos de la salud sobre todo en "servicios de atención primaria de la salud en áreas rurales". Se recomienda muy especialmente, que por medio del AID, se reanude e intensifique la lucha contra la malaria y la fiebre dengue. En cuanto a la planificación familiar, se recomienda un apoyo fuerte de la AID y se



recomienda para financiar el costo de la salud, que algunos servicios de hospital sean pagados por los interesados en clínicas privadas. Esta recomendación parece que con base en todos los datos suministrados en el mismo Informe, tiene poca posibilidad de aplicación extensiva antes de 1990, pues las condiciones económicas de la región son tan precarias que no parecen permitir mayores cambios en la participación del Estado en materia de salud.

Sí llama la atención la brevísima referencia que se hace a *los problemas ambientales* y que partiendo del supuesto de que "bajo las presentes circunstancias los controles ambientales son limitados" (36). El Informe se limita a hacer una "recomendación moral" a las empresas privadas para mejorar las condiciones de seguridad y bienestar y de control del medio ambiente.

Creemos que la temática del medio ambiente será de gran actualidad política, por lo tanto hay un serio error de perspectiva al no darle una mayor relevancia al problema (37).

En cuanto al *Tema de Vivienda*, se ofrece una visión correcta, relacionada al proceso de urbanización y de las condiciones del agro, y además se reconoce el hecho de que no se ha podido, hasta el momento dar solución a este serio problema. Además, agravado por la carencia de agua potable e infraestructura, se convierte en causa de muchos males. Se vuelve a insistir en la ineficiencia de los gobiernos para resolver este y otros problemas y de manera "mecánica", se propone que de nuevo la iniciativa privada puede contribuir mucho a resolver el problema de vivienda. Esto parece difícil y si bien es aceptable que el Sector privado de E.E. U.U. puede ayudar, parece muy difícil que el sector privado en América Central contribuya de manera significativa. Esto implicaría un cambio de *actitudes y aspiraciones* ¿Cuántas fundaciones privadas existen en América Central, financiada por el Sector Privado en los campos de la cultura, la salud o la vivienda? La única que conozco en Costa Rica es "Fundosol", con la ayuda y el apoyo privado, pero bajo el impulso del Lic. Armando Aráuz, Vicepresidente de la República. En lo que sí ha trabajado el sector privado, en Centro América es en el ramo propiamente de construcción. Así, este punto es muy delicado, pues si se quiere ser efectivo, parece que la participación del Sector Privado no es suficiente solución. Para resolver este agudo problema se requerirá participación privada, pública y comunal, cooperativa e individual. Así el Informe, parece estar bien orientado en lo que se refiere al diagnóstico pero "los consejos" para la

solución, no parecen viables, ni suficientes.

Este punto finaliza con dos recomendaciones que compartimos plenamente, la urgencia de *capacitar personal idóneo para la administración del Sector Público* y la urgencia de tener un buen programa de *asistencia a refugiados*. Luego explica a los ciudadanos norteamericanos como el problema del bienestar de América Central es crucial para los Estados Unidos y de inmediato se concentra, el informe, en los problemas de Seguridad y militares.

#### IV. LO MILITAR, LA SEGURIDAD Y LA DIPLOMACIA

En los capítulos 6 y 7 se analiza esta temática. En el Capítulo 6 (Problemas de Seguridad en América Central) se explica porque este problema es esencial. De nuevo se insiste en que este conflicto tiene raíces internas y externas. Las explica de nuevo, recopilando lo dicho a lo largo del Informe. Se insiste en un punto que analizado con cuidado, en nuestra opinión, es contradictorio con el resto del análisis. Se insiste en que "los movimientos de reforma internos, incluso las revoluciones internas, no son en sí una preocupación en términos de seguridad para los E.E.U.U." (38). Sin embargo todo el análisis posterior señala que la violencia revolucionaria es culpa de los marxistas-leninistas, de Cuba y de URSS. Es cierto que también se ataca la violencia de la derecha. Se pretende justificar una posición de apoyo "democrático a base de elecciones y oponerse a la guerrilla y a los ataques para-militares.

##### A) Elecciones y la guerrilla

La gran interrogante es: ¿es posible en este ambiente de miseria, de opresión cultural, de confusión, pretender buscar la democracia solo mediante procesos electorales mal organizados, donde únicamente participan ciertos sectores del espectro político? ¿Existen posibilidades para ese cambio en Guatemala, en El Salvador? Formalmente, los hechos parecen confundir y dificultar esta alternativa. Se imaginan los europeos, los norteamericanos o los costarricenses, unas elecciones sin padrón electoral? Con solo presentar un documento ¿podrá votar una persona? ¿Cuántas veces al día? ¿Cuántos documentos falsos? ¿Con qué control? En suma se sabe que los resultados son apenas indicadores y orientaciones, no verdaderos resultados como en elecciones realmente democráticas.



cas (39). Se debe buscar resolver los problemas económicos y sociales, y los grupos políticos que lo hagan o prometan hacerlo recibirán apoyo de grandes sectores de la población que literalmente muere de hambre. Hacer pasar "la solución de la miseria por el cristal de elecciones" podrá retardar la violencia pero no la eliminará, pues ella será producto, resultado y no causa.

Según el Informe los elementos para que la guerrilla exista en el Salvador o Guatemala son tres:

i) *Dependencia del apoyo externo*: Se concreta en el tema de El Salvador y considera que es ahí en donde se concentra la ayuda externa y por esa razón es que se da la guerrilla. Así para la Comisión "reprimir la violencia en El Salvador implica aislarlos de sus fuentes de apoyo externo" (40) ¿Será cierto esta premisa? en realidad este postulado se parece mucho a la idea de que en Vietman, suprimiendo la ruta y la "complicidad" de Sihanouk, en Cambodia, se acabaría la guerra de Vietnam. Las consecuencias de ese error, fueron fatales, no solo para los Estados Unidos de América, como, y para ellos sí el daño fue irreparable, para el pueblo Kmer.

ii) La insurgencia tiene su propio ímpetu, su dinámica de destrucción y ningún programa de Reformas, por sí solo, resuelve la lucha guerrillera.

Este interesante punto del análisis, parece válido con la salvedad, de que hay que tener presente que las reformas reales y profundas no se realizan por gobiernos conservadores, en abierta colusión con los que han generado la miseria, la crisis. Así, si este postulado del Informe fuera cierto para El Salvador lo debería ser para *Guatemala*, en donde francamente no se percibe ninguna transformación profunda. Afirmar en un futuro, que es la propia dinámica de la guerrilla o la ayuda externa, la que impiden resolver los problemas en Guatemala o en Honduras no será válido, pues el Informe plantea la exigencia de reformas en todo el área.

iii) Se parte del postulado de que de triunfar los *insurgentes*, formarán un gobierno totalitario. Aquí se sostiene que las guerrillas no son vehículo para el desarrollo y la democracia, sino un medio hacia la dictadura. Esta percepción norteamericana, quien sabe si la comparten los campesinos sin tierra, con hambre, semi-analfabetos, o los centroamericanos que alrededor de las ciudades se agrupan en condiciones miserables, que no son ni obreros, ni empleados, son "lumpen". Es decir que las condiciones reales son más complejas que lo que permiten prever los postulados del Informe.

#### a) *Conexión Cuba-Soviética*

Se analiza la evolución de la URSS en relación con Centro América, y cómo Cuba y la URSS, países que tuvieron diferencias en el pasado en cuanto a la estrategia para la región, hoy "dramáticamente" convergen.

Se parte de una respuesta difícil de sostener y que aún en los Estados Unidos de América es comentada y criticada, de que los países de Occidente son engañados por los grupos guerrilleros.

Luego, se indica que Cuba es la segunda potencia militar de América Latina, después del Brasil. Y se concluye en uno de los puntos claves del Informe: "Nicaragua es por lo tanto una plataforma continental, un puente indispensable, para los cubanos y soviéticos, de promoción de la insurgencia armada en Centroamérica" (41).

Se justifica esta afirmación con una lógica, simple: La URSS es una superpotencia, más "poderosa relativamente de lo que fue la Alemania Nazi", esto dificulta la acción americana fuera del continente. Cuba es un centro de apoyo para los soviéticos y Nicaragua posiblemente lo sea en cualquier momento.

*Obviamente la consecuencia de esta conclusión, es que se justifica cualquier medio para derrocar al gobierno de Nicaragua. A partir de ahí, la guerra abierta o encubierta, no solo se justifica, sino que se hace necesaria.* Por esa razón, en lo militar, en la materia de seguridad, es donde el informe más parece una justificación, una preparación para acciones posteriores.

#### b) *Las guerrillas y la estrategia de E.E.U.U.*

El capítulo termina con el estudio de la guerra de guerrillas y sus dificultades para vencerlas. Se explica, con precisión militar, como para vencer la insurgencia se requieren dos puntos básicos: i) una milicia popular ii) un ejército regular numeroso y bien dotado, en equipo y de comunicación.

Actualmente no se está dando la ayuda que requieren los países de la región para vencer, de una vez, las guerrillas. No se puede "aceptar un empate". Se trata entonces de alcanzar un nivel de superioridad sobre los "subversivos" que permita el triunfo total democráticamente". Se trata aquí de nuevo de convencer al Congreso de que la paz, el arreglo democrático, vendrá una vez vencida la guerrilla. Este planteamiento con lógica racional, incluso con rigor dentro del planteamiento, no es del todo convincente para el lector agudo, por dos

razones: a) no se analizan otras alternativas, sino una y solo una; b) no se plantean los riesgos y desventajas de esta única alternativa. Es decir que se trabaja con "validez" rigurosa pero en una única dirección.

De manera inteligente, se dan datos sobre la situación en el Salvador, Guatemala, Honduras y Costa Rica, para luego pasar a los montos de ayuda militar que se requieren para hacer valer este punto de vista en la realidad.

### B) Los montos y calidad de la ayuda militar

Aquí se entra en un análisis de la estrategia que permite romper el "empate" actual de la guerra en El Salvador, además para lograrlo se requiere de unos \$ 400 millones en 1984 y 1985. Tal vez uno de los puntos esenciales del Informe es la recomendación de las medidas a tomar por los militares. La más importante es la recomendación de que el Congreso de Estados Unidos de América y la Administración "deben trabajar conjuntamente para conseguir un mayor grado de confiabilidad, que se podría conseguir con mayor eficacia mediante asignaciones para períodos de varios años" (42). Luego se enumeran, como de paso, otras medidas, tales como: la duración del turno de servicio de los asesores norteamericanos en El Salvador; esta medida, aunque aparentemente simple, tiene repercusiones importantes. Además se indica que el fomento del conocimiento sobre el área debe hacerse por un pequeño grupo de expertos militares; obviamente la insistente "visita de ingenieros militares" a Costa Rica tiene que ver con esta propuesta (43). Nuevas medidas en el Pentágono, juegan un papel mayor en la estrategia. Se trata de medidas todas delicadas pues buscan intensificar la presencia militar en el área.

### Derechos humanos

Se indica que al igual que la ayuda militar y la seguridad, el desarrollo de los Derechos Humanos es otro objetivo básico de los Estados Unidos de América y no deberían ser incompatibles, sino por el contrario, más bien contribuir a su logro.

Así la ayuda militar debería condicionarse a un mejoramiento en el avance de los derechos humanos y del proceso de elecciones libres, etc. Este rige para El Salvador como para Guatemala y se sugiere que esté supervisado por ODAC

Este punto es político y parece una concesión, sin mucho calor a la Fracción Demócrata del Congreso. La participación de ODAC en la supervisión

del progreso de todos los puntos que se indican parece exagerado, pues repetimos, que es difícil que gobierno alguno acepte una supervisión de un organismo cuya estructura no es nada clara y cuyos poderes y responsabilidades aparecen cada vez mayores.

### C) Las grandes medidas diplomáticas

El capítulo 7 (En busca de la paz) reconoce que en América Central existe consenso para que se busque la paz por medios pacíficos. Pero se indica que para la estrategia diplomática sea exitosa se requiere: 1) Recursos para promover el progreso económico, 2) Promoción de la democracia, 3) "otros incentivos y sanciones sin llegar al uso de la fuerza, para apoyar nuestra diplomacia" (44). Todo ello matizado con la posición clara de E.E.U.U. del uso del poder.

Estos elementos que se plantean son importantes, pero los hechos no parecen confirmar que ésta sea realmente la diplomacia de los E.E.U.U. pues en la actualidad más parece una diplomacia encaminada a respaldar la acción militar.

Se insiste de nuevo en que los E.E.U.U. no se oponen a la revolución interna, incluso a los conflictos internos. Sí se opone y para ello dirigen todo su esfuerzo, a la presencia de cualquier otra potencia en la Región y en especial la U.R.S.S.

Se indica que El Salvador es el punto decisivo de lo que pase en Centro América. Esta afirmación pareciera no solo exagerada, sino realmente "corto placista". El Salvador no es el *dominó clave* para Centroamérica (45). La "Teoría del Dominó" no solo está "gastada" sino que se ha demostrado poco efectiva.

Para el El Salvador, plantea el Informe, únicamente dos alternativas: elecciones o el poder compartido. Se explica por qué E.E.U.U. no acepta el "poder compartido" y el Informe, le da todo el "poder" de solución, a las elecciones. Este punto en nuestra opinión refleja en una de las incongruencias más delicadas del planteamiento, tal y como lo comentamos en nuestra conclusiones.

El Informe pasa a analizar la situación en Nicaragua. Se hace una repetición de lo dicho. Se insiste en que el peligro proviene de una orientación marxista-leninista, de su relación con Cuba y con la URSS, y del armamentismo que la convierte en potencial "agresora" de los demás países. Esa es la argumentación básica. De ahí a la necesidad de hacer caer el régimen no hay más que un paso.

### *La seguridad regional*

Se plantea como una necesidad. "Tal solución (regional) no significaría la liquidación del gobierno sandinista o el abandono formal de sus ideales revolucionarios, sino solamente la aquiescencia para legitimarse por medio de elecciones libres" (46).

El arreglo diplomático se hará con base en ciertas condiciones; respecto de democracia, derechos humanos, derecho a la soberanía, exclusión de bases militares en los cinco países. Esto permitirá que Nicaragua reciba la ayuda descrita en el mismo Informe. El "Grupo Contadora" jugaría, por lo menos teóricamente, un papel esencial para lograr ese equilibrio.

En cuanto al papel de Cuba se cae en constantes contradicciones. Se cita a Kennedy en otro contexto, se dice que la actual amenaza es "más peligrosa para la región que los IRBMS de los años 60" (47).

Si esto fuera cierto, los E.E.U.U. que, intervienen con Kennedy, dispuestos a ir a una guerra mundial por los cohetes en Cuba, estarían dispuestos a hacerlo de nuevo por la ayuda cubana a Nicaragua? Pienso que esta argumentación ambivalente no hará sino confundir al lector norteamericano que no podrá jamás percibir la crisis en Centroamérica como igual a la crisis de 1962. Así, aquí, el Informe Kissinger fuerza la situación para convencer al pueblo de E.E.U.U. y a los demócratas de que la lucha es igual a la de Kennedy en los años 60. Francamente pienso que se podría demostrar, en otro trabajo, que eso no es así.

La relación de la URSS con la región, sí se hace únicamente desde la perspectiva de la relación de E.E.U.U. con ese país. *Es decir relación entre superpotencias.* A Europa Occidental, se le advierte que para ellos América Central no es vital y sí para su aliado E.E.U.U. De ahí que deberían limitarse a respaldar la política norteamericana en Centro América y a ofrecer ayuda bilateral para completar la norteamericana. ¿Aceptan los Europeos ese papel (48)? ¿y los centroamericanos tienen algo que decir sobre este planteamiento?

El Informe concluye con la idea de que los norteamericanos deben tener conciencia de que así como desarrollaron relaciones con Europa luego en el Pacífico, hoy lo deben hacer con el Sur. Es pues un recordatorio que como potencia mundial, Centroamérica es una parte de la estrategia global.

### CONCLUSIONES

El Informe busca respaldar, una posición, la del actual Gobierno de los Estados Unidos de Améri-

ca, que a su vez es el resultado del pensamiento de quienes elaboraron la política exterior del Partido Republicano. Kissinger, Haig, Kirpatrick, Reagan, etc., han elaborado una "Tesis" de política exterior y dentro de ese marco general se enmarcan, de manera inteligente, las propuestas del documento sobre Centro América.

Uno de los objetivos más claros desde el punto de vista político, era el de aglutinar a los dos partidos políticos principales en una sola posición, en una sola estrategia de política exterior de los E.E. U.U. para la región. Tal y como lo definió Haig de manera clara (49), se trataba de fijar un límite político en América Central. Así el exsecretario de Estado, desde los inicios del período del presidente Reagan había establecido los límites de la política en Centro América, que respondían a lo dicho en campaña por el Partido Republicano. El Informe, no hace sino completar esa posición con el respaldo de una visión amplia de la situación económica y social. Es por esto que el Informe respondía a lineamientos ya pre—establecidos.

Como posición del Partido Republicano y de la Administración Reagan, el Informe es de gran valor histórico y político, pues en él se pueden encontrar, sin lugar a dudas, las prioridades y la estrategia global para la región. Ahora bien, respecto a la búsqueda del objetivo de obtener una unión de puntos de vista con el Partido Demócrata y con el Congreso, el resultado parece poco exitoso.

Los hechos posteriores, como el minado de puertos nicaragüenses, ayuda encubierta a los rebeldes, etc., no ha hecho sino aumentar la confrontación entre las posiciones de los dos partidos, al punto de que se ha desarrollado una verdadera lucha política, con dos enfoques distintos, sobre la región (50). De momento el "Informe Kissinger" resume la posición del Partido Republicano, la del Gobierno, y si el Presidente Reagan gana las elecciones probablemente habrá un endurecimiento para respaldar las "tesis" sostenidas en él, si las pierde habrá seguramente una modificación. Habrá que esperar hasta noviembre de 1984, para conocer con más claridad los efectos y las repercusiones que el Informe tendrá en la vida de los centroamericanos.

Dentro de la estrategia que plantea el documento, la solución militar y una eventual generalización de la lucha armada son elementos claves. Tanto el problema político de El Salvador, como la relación del Gobierno de los E.E.U.U. con Nicaragua aparecen abordados fundamentalmente desde una perspectiva de seguridad.



El establecimiento preciso de la ayuda militar para El Salvador, que contrasta con las perspectivas ambiguas de una eventual solución a la situación en Nicaragua.

Prueba de esto es que el documento compara la situación de Nicaragua con la crisis de los cohetes, en 1962, con Cuba, de lo que se puede inferir que los E.E.U.U. están dispuestos a arriesgar todo su poderío militar en esta confrontación.

Llama la atención, la presión política que se desea ejercer sobre las potencias medias europeas, las que son llamadas a seguir la política exterior del Gobierno de los E.E.U.U. en la región. Si además se conoce que por otros medios esa presión también es intensa, como por ejemplo en materia militar en la OTAN (51) se concluye que el planteamiento del Informe para Centroamérica es congruente con la política exterior para otras regiones del mundo. La respuesta de estos países es dudosa, pues hasta el momento la coincidencia no es palpable, y más bien se conocen públicamente divergencias importantes.

La descripción económica y social que hace el Informe es incompleta, pero muestra algunas de las características reales del estado de crisis y de dificultades que afronta el área. La ayuda financiera y económica que se propone es de enorme magnitud, y solo si es efectiva, y sin condiciones, el impacto

requerido se alcanzará. Es de lamentar que el Informe no afronte de manera directa cómo se va a impulsar una mejor distribución del ingreso entre la población.

En el largo plazo, la propuesta de CADO, tendría que ser profundamente revisada si se desea que opere y obtenga los objetivos y funciones que se le asignan. De no superarse esos defectos, CADO podría poner en peligro la efectividad de la ayuda para la estabilización y la reactivación, con el agravante de que quedaría en entredicho el proceso de democratización en la región. También para el largo plazo, si se desea ser efectivo, habrá que definir de manera más precisa como superarán los países del área, los grandes problemas que los cambios tecnológicos, industriales y agrícolas que en el presente ocurren en los países más desarrollados.

Una nota final. Después del estudio cuidadoso del documento, queda clara la complejidad de la situación en el Istmo. Una solución militar no resuelve por sí sola los verdaderos problemas del área. Las causas de estos solo se eliminarán con cambios sustanciales en la economía, en la vida social, con la instauración de la democracia y la distribución efectiva de la riqueza. Guerra o transformación son las opciones..., el futuro nos dirá a cuál vía contribuyó el Informe...

## NOTAS

1. El nombre original del Informe es: "The national bipartisan Commission on Central America", sin embargo, la Prensa Mundial le dio el título de "Informe de la Comisión Kissinger para Centroamérica".

2. Según Fred B. Morris, del "Instituto for Central America Studies", once de los doce miembros eran reconocidos *conservadores* del medio político norteamericano. Conferencia "Implicaciones del Reporte Kissinger", en que participaron además, el Expresidente José Figueres de Costa Rica y el Dr. Peter Duisberg; realizada el 13 de abril de 1984. Centro de Paz, San José, Costa Rica.

3. Nos hemos ceñido estrictamente al texto del periódico "La Nación", Suplemento publicado el viernes 13 de enero de 1984, bajo el título "Informe de la Comisión Kissinger para Centroamérica". Las citas que se hacen del texto, se referirán a esa publicación, y los textos se publicarán por número de página y por columna de página. Cada párrafo corresponde a las separaciones por los "punto y aparte".

4. Esta división es nuestra y a lo largo del artículo se mostrará cómo el tercer punto es el que predomina. Así, la seguridad y lo militar, van a dominar sobre lo diplomático, lo económico y lo social.

5. Informe Kissinger op. cit. Página 2D. 4ta. columna, párrafo 13.

6. Informe Kissinger op. cit. Pág. 4D. Columna 2da. y 3ra.

7. Informe Kissinger op. cit. Página 5D. Columna 3era. Párrafo 8.

8. Véase entre otros, los siguientes trabajos en que se analiza la evolución de Costa Rica. Vega J.L. "La formación del Estado en Costa Rica". Ed. ICAP., San José, Costa Rica, 1981.

Rovira, Jorge. "Estado y política en Costa Rica. 1948-1970. Ed. Porvenir, San José, 1982.

Garita, Luis. "La réforme administrative, son processus d'apparition et son rôle dans l'évolution de l'Etat au Costa Rica" Tesis doctoral, Université de París I, Sorbona, 1977.

9. Para el caso de Nicaragua, véase, entre otras publicaciones, el capítulo sobre las Raíces de la Rev. en Nicaragua. Torres, R. Edelberto en "Crisis de poder en C.A". EDUCA, 1981.

También ilustra la recopilación de Textos de Sandino en "El pensamiento vivo de Sandino". EDUCA, San José, Costa Rica, 1979.

10. Véase: Arévalo Juan José "Fábula del tiburón y las sardinas". Ed. Palestra, Buenos Aires, Argentina, 1961.

11. Véase, por ejemplo: Torres R. Edelberto en "Crisis de poder en Centroamérica". El capítulo sobre Guatemala. pág.145. EDUCA, 1981, San José.



12. Informe Kissinger, op.cit. Pág.5D. Columna 3a. Párrafo 13.
13. Informe Kissinger op. cit. Pág. 6D. Columna 1a. Párrafo 3.
14. Informe Kissinger op. cit. Pág. 7D. Columna 1a. Párrafo 4to.
15. Informe Kissinger, op. cit. Pág.18D. 4ta. Columna. Párrafo 12.
16. Informe Kissinger op. cit. Pág. 7D. 2da. columna. 3er. párrafo.
17. Pág. 7D. Columna 3. Ultimo párrafo.
18. Informe Kissinger op. cit. Pág. 7D. Columna 4, 6to. párrafo.
19. Principal gesta militar de Centro América y verdadera lucha por la soberanía de estos países.
20. Informe Kissinger, op.cit. Pág.9 Columnas 1, 2 y 3.
21. Pág. 10 1a. Columna Párrafo 1
22. Pág. 10 1a. Columna Párrafo 5to.
23. Informe Kissinger op. cit. Pág. 10D. Columna 2da. Párrafo 8vo.
24. Pág. 10D y 11D.
25. Informe Kissinger... op. cit. Pág. 10D. 4 columna, 7 párrafo.
26. Pág. 11D. 1 columna, 3 párrafo.
27. Informe Kissinger... op. cit. Pág. 11D. Columna 3 párrafo 6to.
28. Informe Kissinger. Op. cit. Pág. 11D. Columna 4. Párrafo 2do.
29. Informe Kissinger Op. cit. Pág. 11D. Columna 4. Párrafo 8.
30. Para usar una terminología empleada por algunos autores norteamericanos, se caería en las prácticas de la sociedad "prismática", donde lo formal predomina sobre lo sustancial.
- Véase Heady F., Public Administration. A comparative perspective. Modelo de Riggs. Cap. II Ed. DEKKER. 1979. También véase las numerosas publicaciones de Friedricks Riggs sobre el tema.
31. Informe Kissinger, Op. cit. Apéndice del capítulo IV. Págs. 12D.
32. Informe Kissinger, Op. cit. Pág. 12D. Columna 2da. Párrafo 7.
33. Pág. 12D. Columna 4. Párrafo 6.
34. Página 12D. Columna 4 Párrafo 4.
35. A este tema hicimos referencia en nuestro artículo. L. Garita: "Las Universidades de América Latina frente a la crisis económica: el caso de Costa Rica". Rev. Ciencias Económicas Vol. III No.2 127/135. Universidad de Costa Rica, San José, 1983.
36. Pág. 14D. Columna 2. Párrafo Primero.
37. Esta tesis la hemos desarrollado en otra publicación: véase el artículo L. Garita. "Los partidos políticos y el control de Medio Ambiente". Publicado por CEDAL en el libro sobre "Los efectos económicos e industriales en el Medio Ambiente". Aparecerá próximamente CEDAL, San José 1984.
38. Pág. 14D. Columna 4ta. párrafo 2do.
39. Véase los cables sobre la primera ronda de las Elecciones en El Salvador. Periódicos "La Nación" y "El Debate". Días 25, 26 y 27 de marzo de 1984.
40. Pág. 15D. Columna 1a. Párrafo 11.
41. Pág. 15D. Columna 3. Párrafo 5to.
42. Pág. 17D. Columna 2da. Párrafo 4to.
43. En tres ocasiones los Ingenieros Militares, han anunciado su llegada al Norte de Costa Rica. En la última ocasión en que se "congeló" la visita, el Sr. Embajador K. Winsor manifestó públicamente su malestar por ese hecho.
44. Pág. 17D. Columna 3. Ultimo párrafo. Columna 4ta. 1er párrafo.
45. El planteamiento de que El Salvador es el punto clave de los límites en Centro América, fue esbozado desde el inicio de la administración por A. Haig. Véase *Time* April 2, 1984, pág.20.
46. Pág. 19D. 1a. Columna 2do. párrafo.
47. Pág. 19D. 3a. Columna 7mo. párrafo.
48. Las declaraciones de los europeos parecen opuestas a esa posibilidad. Para no citar sino un ejemplo, véase las declaraciones del Embajador Itinerante Francés para América Central, Antoine Blanca: "En el Informe Kissinger siguen prevaleciendo las soluciones bélicas". Periódico *El Debate*, 8 de febrero de 1984. San José, Costa Rica.
49. Haig. A. Caveat, Realism, Reagan and Foreign Policy Resumen en la revista "Time". Números del 2 y del 10 de abril de 1984.
50. Para ver un resumen de esa situación véase: Mining Nicaragua's Harbors Policy Collision *Revista Time* 23 de abril de 1984.
51. Véase Kissinger. "A planto reshape NATO. *Revista "Time"* Pág. 16, 5 dy marzo de 1984.