

EL CONFLICTO ESTE-OESTE Y LA CRISIS CENTROAMERICANA

Cristina Eguizábal*

Por su cercanía geográfica, los Estados Unidos de América y los países centroamericanos han tenido históricamente contactos múltiples de muy diversa índole. Estos contactos se fueron multiplicando en la medida en que los Estados Unidos diversificaban sus intereses externos y aumentaban su proyección internacional.

A principios del siglo pasado, la política exterior de los Estados Unidos estaba determinada por consideraciones de índole estratégico militar: los norteamericanos temían, con razón, que las potencias europeas usasen sus islas caribeñas y a México como bases para asegurar su dominación sobre el Golfo y el Delta del Mississippi, confinando así a los Estados Unidos a la Costa Este. En el plano económico, no debe omitirse que la riqueza de las antiguas colonias españolas no dejaba de tentar a los pujantes empresarios anglosajones, así como a los grandes terratenientes sureños, la mano de obra indígena. Sin embargo, no es sino al finalizar la Guerra de Secesión que la "asociación geopolítica" entre el norte y el sur del "Mediterráneo Americano" alcanzan su madurez.^{1a}

Con el crecimiento económico y demográfico de California y de los Estados ribereños al Golfo, aumentaron las consideraciones de seguridad con respecto al Océano Pacífico. La apertura del Canal

de Panamá obedeció a estas consideraciones contribuyendo a su vez a la expansión económica del Oeste norteamericano y, por otra parte, el rápido desarrollo de las inversiones en la Cuenca Caribeña. Los países centroamericanos y del Caribe se convirtieron en receptores de capital y en abastecedores seguros de productos tropicales.

La relación entre los últimos y los Estados Unidos se caracterizó desde un principio, por una gran asimetría. La situación de los pequeños países de la Cuenca frente al Gran Vecino del Norte se convirtió rápidamente en una situación de dependencia casi perfecta.^{1b} Siendo este último su principal proveedor de bienes y de capital y constituyendo su principal mercado, ha tenido una capacidad de influencia prácticamente ilimitada ya sea en el plano interestatal, en las relaciones de gobierno a gobierno (uso de la fuerza, ayuda económica y militar), ya sea a través de actores transnacionales (corporaciones, iglesias, etc.) o subvirtiendo directamente el orden interno cuando ha sido necesario.

Hasta hace pocos años este tipo de dependencia parecía ser la única forma de adaptación de los pequeños países a su contexto externo. Sin embargo la evolución reciente del sistema internacional ha permitido una multiplicación de las posibilidades de cambiar el modo de vinculación tradicional

* La autora es Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad de BURDEAUX, Francia y miembro del Consejo de Redacción de esta Revista.

1a. S.B. COHEN, *Geography and Politics in a World Divided*, 29 ed., New York: Oxford University Press, 1975 p. 137.

1b. R.L. PAARLBERG, "Conflict and Interdependence in U.S. Foreign Policy" en: R.L. PAARLBERG (ed.) *Diplomatic Dispute: US, Conflict with Iran, Japan and Mexico*. Harvard Studies in International Affairs, 39, p. 149.

a través de un ensanchamiento del margen de autonomía con relación al sistema.

Entre los principales elementos que influyen en esta configuración emergente podemos citar el fin del orden bipolar que caracterizó los años de Guerra Fría y el advenimiento de un orden cuasi-multipolar, que ha aumentado considerablemente los costos de la hegemonía. También cabe mencionar aquí la multiplicación de los pequeños países nacidos de la descolonización, con problemas y preocupaciones similares: la creciente interdependencia entre las diferentes sociedades nacionales y la multiplicación de actores (políticos, económicos y culturales) de naturaleza transnacional que de allí se ha derivado, así como la globalidad de los problemas que afronta la humanidad.

En la Cuenca del Caribe se refleja en parte la evolución del sistema internacional. Ha habido una diversificación de las fuentes de financiamiento, de los mercados y de los abastecedores con la presencia cada vez mayor de los países europeos y del Japón. Han surgido nuevos países, algunos de ellos micro-estados fuertemente nacionalistas. También estamos en presencia de una vulnerabilidad creciente de la sociedad norteamericana ante los problemas sociales de la región, entre otras cosas por el importante flujo migratorio que se ha establecido.²

¿Cabría sugerir, como lo plantea Rosenau, que la crisis actual que vive Centroamérica traduce el surgimiento de una voluntad política estructurada, en procura de un cambio en lo internacional, del modo tradicional de adaptación al sistema?³

Dada la escasa viabilidad nacional⁴ de los países de la región, nosotros nos preguntamos en términos menos ambiciosos ¿cuál es el margen de maniobrabilidad internacional al que pueden aspirar nuestros pueblos?

No pretendemos en este ensayo dar una respuesta definitiva a tan complejo problema, si no

más bien proporcionar algunos elementos que nos permitan acercarnos a una.

Partimos del principio que la “crisis centroamericana” fue originalmente una crisis de dominación en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, resultante de la incapacidad de las clases dominantes locales, primero de legitimar estructuras de poder basadas en órdenes internos extremadamente injustos y luego de mantener control efectivo por medio de la fuerza. La posterior internacionalización de la crisis ha sido producto de la respuesta norteamericana al triunfo del Frente Sandinista contra Somoza y a la fuerza de los revolucionarios salvadoreños, percibidos por los actuales gobernantes norteamericanos y sus aliados centroamericanos como “agentes del expansionismo soviético-cubano”.

Creemos sin embargo, que la dimensión Este-Oeste en un principio irrelevante, con la creciente intervención norteamericana, se ha convertido en la coyuntura actual en una profecía autorrealizada. Esto es, en la *variable fundamental del contexto externo* de la crisis que atraviesa la región. De aquí que el examen de las prioridades de política exterior de las dos superpotencias se haga necesario. Tanto más cuanto que al contrario de lo que sugiere la retórica imperante, podemos afirmar que *no se trata de un juego de suma cero*.⁵

En tal sentido trataremos de elucidar los siguientes interrogantes:

1. ¿Hasta dónde estarían dispuestos los Estados Unidos como potencia hegemónica a ver a su hegemonía y dominación puestas en cuestión?
2. ¿Hasta qué punto puede decirse que, como potencia antagónica, la URSS tiene un claro interés de propiciar este cuestionamiento?

2. R. PASTOR, “Sinking in the Caribbean Basin”, *Foreign Affairs* verano 1982, p. 1041.

3. J.N. ROSENAU, “National (and Factional) Adaptation in Central America: options for the 1980’s. Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars, Swithsonian Institution. (Mimeo), p.6.

4. Utilizamos el concepto de *viabilidad nacional* en el sentido elaborado por H. JAGUARIBE en su libro *Desarrollo Político: sentido y condiciones*, Buenos Aires, Paidós, 1972, pp. 164-187.

5. K. DEUTSCH. *El Análisis de las Relaciones Internacionales*, 2° ed., Buenos Aires: Paidós, 1974, p. 141.

I. Centroamérica en el marco de las estrategias norteamericanas.

A. *Significación estratégico-militar, política y económica de Centroamérica para los Estados Unidos*

Hoy en día, dos visiones diferentes le asignan a la región del Caribe prioridades distintas en la determinación de los intereses de seguridad de los Estados Unidos de América. La primera, la más tradicional, le asigna una alta prioridad desde tres puntos de vista.⁶

Desde el punto de vista militar, tanto en el caso de una guerra nuclear como en el de un enfrentamiento convencional, esta visión considera que la región Mesoamericana es un área desde la cual se pueden lanzar ataques estratégicos a corta distancia en el marco de una guerra de teatro, así como toda una gama de acciones ofensivas de tipo convencional. Por otra parte, aducen los defensores de esta tesis, en la región están desplegados dispositivos defensivos cruciales para los propósitos de la defensa global norteamericana (bases de entrenamiento y estaciones de detección de submarinos).

Desde el punto de vista económico, un gran volumen del comercio exterior de los Estados Unidos se mueve a través del Caribe desde y hacia el Canal de Panamá. México y Venezuela son importantes abastecedores de materias primas, además de petróleo y de gas. Las refinerías situadas en la Cuenca procesan más de la mitad del petróleo proveniente del Medio Oriente y de África. Jamaica provee cerca del 50% de las importaciones de bauxita. Esto, además de los productos tropicales que tradicionalmente ha exportado la región.

Finalmente, existe otra dimensión menos tangible, pero no por ello de menor importancia estratégica que se yuxtapone a las visiones anteriores; nos referimos a la dimensión del prestigio. Como esfera tradicional de influencia norteamericana, la pérdida de hegemonía en esta zona alentaría las

pretensiones de potencias hostiles y sería percibida como signo de debilidad atentatorio contra la credibilidad de la gran potencia.

Los propugnadores de la segunda visión de interdependencia compleja⁷ augumentan en contra de estos planteamientos. En lo económico, por ejemplo, aducen con la excepción de los abastecimientos de materias primas antes mencionadas, la región es económicamente insignificante, todo desde el punto de vista del volumen del comercio que mantienen con los Estados Unidos, como desde el punto de vista de la inversión. Por otra parte, la región es muy dependiente del gran vecino, lo que plantea límites a su capacidad de alejarse de la esfera de influencia norteamericana en el entendido que el fin de la "alianza automática" no significa la puesta en cuestión de la alianza en sí.

En lo militar, la capacidad disuasiva de los Estados Unidos se ha mantenido. Las actividades soviéticas en el Caribe han sido hasta ahora limitadas, y se ha respetado el acuerdo sobre los misiles de 1962. El establecimiento de bases implicaría, por lo demás, una larga línea de abastecimientos a un altísimo costo económico.

Este segundo tipo de consideraciones fue ganando adeptos dentro del contexto de la distensión, hasta convertirse en la visión predominante en los primeros años de la administración Carter.

B. *"Aliados preferenciales" y "potencias emergentes"*

El cambio de denominación a propósito de los aliados del "Sur", traduce más que un matiz en el vocabulario de los expertos norteamericanos en política exterior. Se inscribe, en diferentes proyectos hegemónicos que trascienden la división bipartidista tradicional.⁸

El primer proyecto político al que nos referimos, se estructura a grandes rasgos en una alianza cuya fracción hegemónica la constituye el llamado complejo militar-industrial, o sea los intereses combinados del *establishment* militar representado por

6. Véase: J.M. INSULZA. "La Crisis en Centroamérica y el Caribe y la Seguridad de Estados Unidos" en CECADE-CIDE *Centroamérica: Crisis y Política Internacional*, México D.F. Siglo XXI, 1982, pp. 198-203.

7. Para sus planteamientos generales, véase: R.O. KEOHANE y J.S. NYE. *Power and Interdepend-*

dence, Boston: Little Brown and Co., 1977, pp. 165-218.

8. Véase: J. NEF. "Political Democracy in Latin America: an exploration into the nature of two political projects" en D.H. POLLOCK y A.R.M. RITER, *Latin American Prospects for the 1980's*, Vol. 2, New York: Praeger, 1983 (en prensa).

el Pentágono y de las industrias de armamentos de alta tecnología que tienen al ejército como su único mercado.

En torno a ella se insertan las fracciones más "nacionales" del capital norteamericano. En cuanto a los lineamientos de política exterior que van a proporcionar este tipo de intereses, sobra el decir que en ellos el elemento militar será preponderante, y en este sentido las consideraciones de seguridad serán las que predominarán en la definición de prioridades.

El proyecto político alternativo, es el que propician las fracciones más internacionalizadas del capital, en particular del capital financiero simbolizadas por la conocida "Comisión Trilateral". Las preocupaciones de éstas estarán más vinculadas a cuestiones de índole económica percibidas en una dimensión global, que por lo demás, a menudo choca con las percepciones nacionales.

Cada uno de estos proyectos políticos aportará diferentes definiciones del interés nacional, determinando éste último a partir de los intereses de cada una de las fracciones hegemónicas en sendas alianzas. Los primeros como lo señalamos, privilegiarán las consideraciones de seguridad nacional, los segundos la seguridad de inversiones y del capital. Es interesante destacar a este respecto que ambas definiciones no son forzosamente contradictorias. A veces, efectivamente, se contradicen; pero, en general, se complementan en el sentido de que una prevalece sobre la otra en base únicamente a consideraciones coyunturales y temporales. La configuración del "sistema de influencias" en política exterior es así sumamente cambiante, resulta en última instancia de la relación de fuerzas que se establece entre grupos de interés burocrático, económico, militar y de inteligencia⁹ que a su vez se inscriben en la contradicción hegemónica a la que hemos aludido.

El principio de la década de los setenta, estuvo marcado por el "descuido benigno" en el que la Casa Blanca tuvo a sus vecinos del Sur. Después de haber considerado a la región como la prioridad

número uno en los años posteriores a la Revolución Cubana, las dificultades crecientes en Indochina fueron polarizando el interés de los dirigentes norteamericanos y alejándolos de cualquier otro tipo de preocupación. La llegada de Henry Kissinger al Consejo Nacional de Seguridad y posteriormente al Departamento de Estado, vino a reforzar esta tendencia tanto más cuanto que el peligro de "contagio revolucionario" se había neutralizado y el sub-continente había sido estabilizado gracias a la estrategia de la contrainsurrección.

En 1973, los expertos de la seguridad norteamericana afirmaban que no se contemplaba la posibilidad de un apoyo soviético o chino a insurrecciones locales, que Cuba ya no representaba una "amenaza" y que la insurgencia había sido controlada en los países en donde se había presentado. Finalmente, se aseguraba que los problemas fronterizos que constituían amenazas para la paz, no trascendían el ámbito local. En el informe Plank presentado ante el Senado podía leerse: "En último análisis, América Latina no tiene estratégica, política, económica o ideológicamente una importancia vital para los Estados Unidos. No vale, ni merece un compromiso masivo de recursos económicos, energía política o atención militar. América Latina no puede ir sola a ninguna parte y si bajo la dirección de otra gran potencia empieza a moverse, los Estados Unidos negociarán con la otra gran potencia no con América Latina".¹⁰

Este punto de vista estuvo implícito en el Nuevo Diálogo como enfoque hacia América Latina y sobre todo en la aplicación de la Doctrina Nixon a la región y el otorgamiento del status de "aliado preferencial" al Brasil (status visto con recelo por sus vecinos, Argentina y Venezuela, dicho sea de paso). La estrategia de "aliado preferencial" significaba la inclusión de la región en un enfoque global de política exterior y el abandono de las políticas regionales que habían caracterizado a las administraciones demócratas en los últimos años. Para Centroamérica esto significa el mantenimien-

9. Véase, J. NEF, "Pentagonism, Trilateralism and Military withdrawal in Latin America" en D.G. POLLACK y A.R.M. RITTER. *Latin American Prospects for the 1980's*. (Conference Proceedings mimeo), 1980, p.12. A la clasificación tradicional de los grupos burocráticos, económicos y militares que

influyen la toma de decisiones en política exterior, el autor citado añade la de los grupos de inteligencia.

10. Citado por A. PINTO, "Relaciones Económicas entre América Latina y los Estados Unidos". *Estudios Internacionales*, abril-junio, 1973, p.6.

to del *status quo* y el apoyo a los gobiernos de turno.

La administración Carter mantuvo un enfoque globalista, ya no basado en consideraciones de índole diplomático-estratégicas sino en consideraciones de tipo económico.¹¹ En efecto, el triunfo electoral de Carter significó entre otras cosas, el triunfo de los intereses transnacionales sobre los industriales nacionales y hasta cierto punto la puesta en vigencia de las directrices elaboradas por la Comisión Trilateral.¹²

Las medidas tomadas por Nixon en 1971 para luchar contra el déficit comercial (primer déficit comercial en un siglo), y para evitar las conversiones masivas de dólares en oro (los bancos extranjeros poseían más dólares que su equivalente en oro depositado en Fort Knox), habían beneficiado claramente a los industriales nacionales. Tanto la suspensión de la convertibilidad del dólar y su devaluación como la creación de un impuesto del 10% a la importación, constituían violaciones a las disposiciones del Fondo Monetario Internacional y al GATT, garantes del libre cambio, y un rudo golpe a las economías europeas y japonesa. Muchos temieron, y en particular los "internacionalistas", que renacieran las guerras comerciales y el proteccionismo. Con vistas a formular alternativas de política económica que favoreciesen sus intereses duramente puestos a prueba en los últimos años, a principios de 1973, el "lobby" de los "internacionalistas" lanzó desde entonces la famosa Comisión.¹³

Sus planteamientos básicos pueden resumirse en el siguiente: la eficiencia de una economía internacional libre y abierta implica la necesidad de desobstaculizar los mecanismos económicos en los diversos países que integran el sistema monetario internacional mediante la revalorización de la competencia entre los productores más eficientes.

Su estrategia a nivel global, en el buscar una mayor coordinación de las políticas de las principales potencias capitalistas y una ampliación del sistema atlántico. En otras palabras, se trata de definir un mayor grado de "liderazgo compartido" entre los países ricos, en particular con la República Federal Alemana y con el Japón. Frente a los países de la periferia, se trata de establecer "alianzas preferenciales" con países petroleros, o países exportadores de materias primas cruciales a su vez moderados en la contradicción Norte-Sur, de manera a favorecer la eventual incorporación de estas "potencias emergentes" en el segmento Norte del sistema.¹⁴ Es necesario señalar que dicha aproximación al Tercer Mundo, si bien no descarta deja en un segundo las consideraciones ideológicas.

En lo que concierne a América Latina, recordemos que mucho antes de la llegada del Presidente Carter, el *Council for the Americas*, organismo que reagrupa a las corporaciones industriales y financieras con fuertes intereses en Latinoamérica, admitía la necesidad de aceptar ciertas dosis de "nacionalismo latinoamericano" en aras de evitar choques entre ellas y los países receptores de inversiones.¹⁵ Es innecesario añadir que el Consejo constituye un importante grupo de presión en la formulación y ejecución de la política norteamericana para la región.

En su libro "*Between Two Ages*", Z. Brzezinski, expresa claramente las nuevas proposiciones de política exterior norteamericana para la región.

Dichos planteamientos sirvieron de fundamento para el trabajo de la Comisión Liowitz sobre las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina, el que a su vez fuera presentado como la opción de política exterior por el Presidente Carter, en su discurso de mayo 1977 en Notre Dame.

11. Para un estudio muy sugestivo con relación a los cambios acaecidos en el Sistema Internacional a este respecto, véase: S. HOFFMANN *Primacy or World Order: American Foreign Policy Since the Cold War*. New York: McGraw Hill Paperbacks, 1980, pp. 106-135.

12. Ver sobre este punto L. MAIRA y C. RICO. "La Política Latinoamericana de la Administración Carter: materiales para un primer recuento". *Cuadernos Se-*

mestres. Estados Unidos, perspectiva Latinoamericana. No.5, p. 29.

13. J.M. BAER, "Solidarité atlantique, rivalités commerciales, l'Europe des dix sous les assauts de la puissance américaine". *Le Monde Diplomatique*. Junio, 1981.

14. L. MAIRA y C. RICO. *Op. cit.*, pp. 22-26.

15. Véase: L. MARTINS, "La Política de las Corporaciones Multinacionales en América Latina", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, 72. Abril-Junio 1973, pp. 47-53.

Las recomendaciones de la Comisión sintetizan bien las preocupaciones de los "trilateralistas" en cuanto a las necesidades de liberalizar el comercio, internacionalizar y multilateralizar la ayuda, y las preocupaciones del nuevo establishment de política exterior en fuerte reacción contra la doctrina de la contención.¹⁶ En este sentido propugnaba por una promoción de los Derechos Humanos, insistía en la necesidad de respetar la soberanía de los otros países y abogaba por la aceptación de la diversidad política y económica en el continente. En lo concreto recomendaba la negociación con Panamá en la cuestión del Canal y la normalización de las relaciones con Cuba.

C. *Una estrategia para Centroamérica: la primacía de lo geopolítico*

En lo que concierne específicamente a Centroamérica, los responsables de la política exterior, no abandonaron totalmente las preocupaciones de índole estratégico-militar: el objetivo a este respecto continuó siendo el mantenimiento de regímenes amigos. El cambio fundamental provino de la nueva definición de estabilidad política interna para la región. A las dictaduras estables se preferiría en adelante las "democracias viables" que asegurasen el respeto a los Derechos Humanos, justificación última de la potencia norteamericana después de los desengaños de Watergate.¹⁷

A raíz de la polarización de fuerzas en Nicaragua, los dirigentes norteamericanos decidieron influenciar más de cerca los acontecimientos poniendo en práctica una táctica de "evolución controlada"¹⁸ como medio de guiar el cambio social y evitar el establecimiento de regímenes hostiles y de explosiones violentas, pues el cambio ya aparecía como inevitable.

Después del triunfo sandinista y del fracaso norteamericano en imponer un gobierno de "reconciliación nacional" en donde el Frente Sandinista no constituyese la fuerza hegemónica, los responsables de la política exterior tuvieron que estable-

cer nuevas formas de aproximación, al menos en lo que a Nicaragua se refiere: mientras los dirigentes nicaragüenses mantuviesen una posición de rigurosa no-alineación, los Estados Unidos tolerarían el nuevo régimen en la medida en que otros países de la alianza occidental europeos y latinoamericanos podían ser útiles substitutos del liderazgo norteamericano.

Para el resto de la región se mantuvo la política de la "evolución controlada". En El Salvador, la administración Carter tuvo una influencia decisiva en la liberalización propuesta por el General Romero y posteriormente en las políticas de la Junta Cívico-Militar que lo derrocó. En Honduras indujo la organización de elecciones y el establecimiento de las bases para un retorno a la normalidad institucional, que culminó con la elección del liberal Suazo Córdoba a la Presidencia de la República. Sólo las autoridades guatemaltecas continuaron oponiendo una feroz resistencia a cualquier tipo de reforma, fuese ésta impulsada o no por el Departamento de Estado, y ello a pesar de las presiones económicas, incluyendo la demora de préstamos en los bancos multilaterales de desarrollo, y la suspensión de las ventas de armas.

Es importante señalar que, aún antes de que los responsables de la política exterior de la administración Carter abandonaran estos objetivos reformistas, en los escenarios políticos de la región, su definición de la realidad y las estrategias establecidas en base a ellas, eran seriamente cuestionadas. Los llamados "halcones" continuaron ejerciendo presión y haciendo uso de sus poderosas influencias, tanto en los Estados Unidos mismos, como dentro del área, apoyando a los grupos más conservadores (a grupos de militares, a los ex-guardias somocistas, o a las milicias de extrema derecha salvadoreña o guatemaltecas).

Confrontado con un discurso electoral en el que se le acusaba de haber permitido y acentuado la decadencia de la potencia americana, en particular frente a la URSS, el Presidente en ejercicio fue

16. Para un estudio más completo sobre el *establishment* de política exterior véase C. GERSHMAN, "The Rise and Fall of the New Foreign Policy Establishment". *Commentary*, julio de 1980, pp. 13-24.

17. Véase: L. MAIRA. "Estados Unidos y América Latina: ¿Perspectivas de Cambio bajo la Administración

Carter?" *Cuadernos Semestrales, Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana* No.1, pp. 51-53.

18. Véase: A. FLORINI. "International Aspects of the Crisis in Central América". Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars, Swithsonian Institution (mimeo), p.10.

poco a poco abandonando las preocupaciones por los Derechos Humanos y las nociones de pluralismo político por una definición de intereses más tradicional, acentuando las preocupaciones de seguridad por sobre todas las demás. El discurso propio de la Guerra Fría estuvo de nuevo a la orden del día.

La administración Reagan lo magnificó, haciendo pasar la nueva línea de contención en Centroamérica y más concretamente en El Salvador.¹⁹

D. *La Guerra Fría en la Cuenca del Caribe*

“El deterioro de la posición de los Estados Unidos en el hemisferio ha generado ya serias vulnerabilidades donde ellas antes no existían y amenaza con enfrentar a este país con la necesidad sin precedentes de defenderse contra un anillo de bases soviéticas en y alrededor de nuestras fronteras al Sur y al Este”.²⁰ Estas palabras sintetizan bien el pensamiento de los nuevos responsables de las relaciones exteriores de los Estados Unidos al momento de entrar en funciones.

Siguiendo este razonamiento, los expertos gubernamentales en política exterior, estiman que para defenderse contra el anillo de bases existentes en Cuba, Grenada y Nicaragua y evitar que el “cerco” soviético se amplíe, su política debe tender a privilegiar ante todo la estabilidad interna de los gobiernos “amigos”, ayudarles a mantenerla inclusive con apoyo de tipo militar para luchar contra las fuerzas que pretenden alterar esta situación. Paralelo a este esfuerzo de lucha contra la subversión, debe promoverse un esfuerzo de contención hacia los países que supuestamente se hallan ubicados en la órbita soviética, contribuir a su desestabilización y mantener la tensión en el plano de las relaciones formales.

El Salvador fue definido como el principal “caso prueba”. Se consideraba que desde un punto de vista militar, con una ayuda substancial, el ejército salvadoreño podía cambiar la relación de fuerzas en su favor, la fallida ofensiva de enero de 1981 mostraba a sus ojos la debilidad del movimiento revolucionario. Un programa de reformas

de guerra, como continuación de las reformas propuestas por el grupo reformista que derrocó al General Romero podría eliminar en un plazo razonable, la oposición al gobierno del Presidente Duarte. El proceso en general sería legitimado por la celebración de elecciones para una Asamblea Constituyente, en marzo de 1982.

Un mes antes de las elecciones en El Salvador, en un discurso pronunciado ante la Organización de Estados Americanos, el Presidente Reagan lanzó lo que se ha dado en llamar la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). La ICC articula de manera más clara la política norteamericana para la región en un programa de acción que pretende integrar aspectos de tipo económico, político y militar. En lo económico pareciera ser que la idea ha sido regionalizar el experimento jamaquino, en cuanto a inversión privada y a preferencias arancelarias. En lo político, consolidar la exclusión de los regímenes considerados hostiles. En lo militar pretende sentar las bases del establecimiento de un bloque de países y fuerzas “amigas” capaces de enfrentar a las fuerzas anti-norteamericanas. En este mismo sentido, el Departamento de Estado había propiciado, unas semanas antes, la formación de la Comunidad Democrática Centroamericana, con la participación de Honduras, El Salvador y Costa Rica, a pesar de que los gobiernos de los tres países en cuestión estaban por terminar sus gestiones respectivas.

Por diversas razones las dos líneas de política exterior que hemos señalado y que constituyen, desde nuestro punto de vista, las líneas de fuerza de esta última, han sido fuertemente cuestionadas en el sistema político interno. La creciente ayuda militar a El Salvador ha hecho emerger de nuevo el “síndrome de Vietnam” que el Presidente Reagan había tratado de desmitificar desde su campaña electoral. Los resultados de las elecciones en El Salvador, que llevaron a la Asamblea Constituyente una mayoría de extrema derecha y la incapacidad del ejército salvadoreño de controlar la situación de guerra interna, hicieron que amplios sectores de la sociedad norteamericana cuestionaran la política de su país. Este cuestionamiento se tradu-

19 Véase: L.MAIRA. “La Política Latinoamericana de la Administración Reagan: del diseño armonioso a las primeras dificultades” en: CECADE-CIDE, *Cen-*

troamérica: Crisis y Política Internacional, Op. Cit., pp. 154-163.

20 J. KIRKPATRICK. “US Security and Latin America” *Commentary*, enero 1981, p.29.

jo en la decisión del Senado de condicionar la ayuda a El Salvador, exigiendo que el Presidente certificara progresos sustanciales en las reformas económicas y sociales y en el respeto a los Derechos Humanos. A pesar de haber encontrado serias dificultades en la obtención del visto bueno legislativo a la certificación presentada el 28 de julio, finalmente el Congreso accedió a otorgarlo.

En cuanto a la ICC, independientemente de sus limitaciones intrínsecas, en cuanto a su validez estratégica y política,²¹ su aprobación por el Congreso ha sido obstaculizada por la fuerte oposición que ha encontrado en los círculos sindicales norteamericanos por el peligro que a juicio de los trabajadores haría correr a sus empleos, tanto por la exportación de capitales (que se traduce en exportación de empleos), como por el ingreso en el mercado norteamericano de productos más baratos. En un afán de desligar la ayuda propiamente dicha de las otras disposiciones de la ICC, el Congreso votó un paquete de ayudas que incluía fondos para reforzar los programas de ayuda social a nivel interno. Dicho paquete fue vetado por el Presidente Reagan dada su oposición a este tipo de gastos estatales.²²

El resultado de las recientes elecciones parlamentarias y estatales, permite pensar que los problemas del ejecutivo norteamericano con los representantes lejos de disminuir van a verse incrementados, lo que restará al Presidente Reagan margen de acción en el manejo político.²³ En cuanto a su política Centroamericana y Caribeña, no podemos asegurar modificaciones substanciales, pero sí un resurgimiento de las posiciones divergentes basadas en diversas definiciones de la defensa estratégica de la región que, como vimos en los primeros párrafos de este apartado, han estado subyacentes en todos los diseños de política regional.

Estas últimas consideraciones nos llevan a replantearnos la pregunta a cuya respuesta hemos tratado de aproximarnos a través del examen de las políticas exteriores para nuestros países en los últi-

mos quince años. En último análisis, podemos decir que estamos en presencia de dos grandes grupos de hombres susceptibles de elaborar políticas para la región. Están aquellos que estiman que la actual dinámica centroamericana obedece a problemas de índole doméstica. Por otra parte, aquellos que, por el contrario, ven en el conflicto Este-Oeste la causa fundamental de la inestabilidad. Los primeros tienden a favorecer una actitud tolerante por parte de los Estados Unidos, actitud que permitiría un mayor margen de autonomía a los países del Istmo, en la conducción de sus asuntos internos. Los segundos, ven el problema como un problema que los concierne directamente, lo que justifica a sus ojos la utilización de toda la gama de políticas intervencionistas. Hoy por hoy, estos últimos son los más numerosos y también los más poderosos en el escenario político norteamericano.

¿De qué factores podría depender un cambio en la política exterior norteamericana hacia Centroamérica? Primero, dentro de los Estados Unidos misma ésta estaría determinada, como hemos dicho, por la posición de fuerza que los diferentes grupos logren mantener en la estructura de poder interna.²⁴ En segundo lugar, de su habilidad para mantener la disposición de los gobiernos centroamericanos de servir de "peones" en el marco de la estrategia norteamericana para la región.

E. *Definiciones políticas de los aliados centroamericanos*

Dentro de los límites de este ensayo no pretendemos ahondar en el análisis de las situaciones políticas internas de los países que estamos considerando. Nuestro objetivo es más bien destacar las tendencias que se perfilan en el plano regional a partir de las definiciones que de sus intereses parecen hacer los diferentes gobiernos, según se traduce de los últimos acontecimientos.

El gobierno de los militares Hondureños ha aceptado el rol que se le ha asignado en

21. Para un estudio más detallado véase, A.F. LOWENTHAL, "The Caribbean Basin Initiative: Misplaced Emphasis", *Foreign Policy*, No.47 Verano 1982, pp. 114-118.

22. Finalmente los 350 millones de dólares por concepto de ayuda de emergencia fueron aprobados por el congreso. Ver: R. REAGAN. "Remarks to the Costa

Rican People". *Presidential Documents*, Vol. 18, No.49, p. 1565.

23. Para un análisis de los resultados electorales véase: CIDE. *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana* . 7 (12). Diciembre, 1982.

24. Véase: *Supra*, p.6.

Washington dentro de la estrategia norteamericana para la región. Por su situación geográfica, —el país tiene fronteras comunes con otros tres países centroamericanos (Guatemala, El Salvador y Nicaragua), y por su situación política— como ya lo hemos señalado, es el único país en el que la estabilización política basada en la “evolución controlada” ha tenido relativo éxito. Es así como Honduras se ha convertido en el eje central del dispositivo estadounidense de defensa regional.

Desde la firma del Tratado de Paz con El Salvador, en octubre de 1980, el ejército hondureño coopera con su homólogo salvadoreño en su intento de liquidar a la guerrilla. El Tratado mismo estipula en una de sus cláusulas, que los ejércitos de ambos países se comprometen a evitar que la zona fronteriza continúe siendo un “refugio” para los insurgentes. Con relación a su vecino Nicaragüense, las autoridades hondureñas accedieron, desde un primer momento, a la presencia de fuertes contingencias de ex-guardias somocistas cerca de la frontera y el laxismo de los controles oficiales, rayando a menudo en la complicidad, permitió que se rearmaran y que utilizaran los campamentos de refugiados como bases de hostigamiento dirigidas contra el territorio del país vecino.

A cambio, Honduras es uno de los países que mayor ayuda reciben de los Estados Unidos. Para el año fiscal 1982, se estipuló un monto de cerca de 65 millones de dólares por concepto de ayuda económica. Después del viaje de Suazo Córdoba a Washington, se incrementó la ayuda militar, de 10.5 millones de dólares a 31.5 millones, para la modernización de tres aeropuertos. El número de asesores militares ha pasado de 14 el año pasado, a cerca de 100 y el ejército hondureño ha participado, en numerosas ocasiones, al lado de las fuerzas norteamericanas en maniobras conjuntas.²⁵

En lo político, la cancillería hondureña, ha apoyado tanto la creación de la Comunidad Democrática Centroamericana, como la del Foro Internacional por la Paz y la Democracia, al tiempo que ha presentado ante la OEA y ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, una propuesta de paz para la región, cuyo rasgo sobresaliente lo

constituye la sugerencia de establecer mecanismos de supervisión y vigilancia internacionales sobre los posibles acuerdos con relación al desarme, la reducción del número de asesores extranjeros, el respeto de las fronteras, etc.

Sin embargo, el Ministro Paz Barnica no deja duda sobre la definición de intereses imperante, al calificar de “muy saludable” la determinación norteamericana de incrementar la ayuda al ejército, en la medida en que Honduras como “democracia que está surgiendo en el seno de la comunidad internacional necesita avanzar socialmente, modernizarse políticamente y fortalecerse militarmente.”²⁶

El gobierno del Presidente Luis Alberto Monge en Costa Rica, también parecer haber definido los intereses de su país como en total coincidencia con los de los Estados Unidos. Agobiados por una profunda crisis económica, los dirigentes sienten amenazada la vigencia del sistema político si no logran solventar en un plazo relativamente corto, las dificultades por las que atraviesa la economía. Las autoridades costarricenses estiman que un acercamiento con Washington, les facilitará el acceso al crédito internacional y a la definición de mejores términos en el pago de su deuda externa.

En tal sentido, resultó particularmente significativa la posición asumida por el Presidente Monge, en su primer viaje a Washington, de total apoyo a la ICC y a su contenido ideológico al denunciar el peligro de “la subversión marxista-leninista” en la región, como la principal amenaza a la que se enfrentan nuestros países.²⁷

El gobierno costarricense, a través de su cancillería, también ha jugado un papel importante en las tentativas norteamericanas de aislar a Nicaragua. Primero, esto se ha hecho al seguir legitimando las iniciativas norteamericanas de englobar a sus aliados más cercanos en una alianza cuyo objetivo manifiesto es el de reforzar a los regímenes “democrático representativos” del área pero que muy obviamente tiene como propósito último el de aislar al régimen sandinista. Es así como el canciller Volio acepta mantener en un primer momento la participación costarricense en la Comunidad Democrática Centroamericana, y aún de justificar la po-

25. Véase: *Inforpress Centroamericana*, Nos. 484 y 485, Marzo de 1982.

26. *Inforpress Centroamericana*, No.481, febrero de 1982, (el subrayado es nuestro).

27. Véase: CIDE *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana* 7 (10), Octubre, 1982.

sible participación en dicha comunidad del gobierno del General Ríos Montt. En un segundo momento lanza iniciativa para la conformación en San José de un Foro para la Paz y la Democracia que amplía la coalición, a los países del Caribe.

Más importante sin embargo, ha sido la escalada en la tensión entre los gobiernos costarricense y nicaragüense a propósito de la interpretación del Tratado de Límites Cañas-Jeréz y de las definiciones de soberanía (nicaragüense) y derecho de libre navegación (costarricense). Los excesos nicaragüenses han sido demostrados claramente por las autoridades costarricenses.²⁸ Ahora bien, el problema fronterizo encubre mal el problema de fondo entre los dos países, a saber, los temores de las autoridades sandinistas de ver al río San Juan, convertido en una vía de penetración de la contrarrevolución, auspiciada por Washington, con la anuencia de San José.

A pesar de las dificultades del diálogo entre las dos capitales, en los últimos días de 1982, hemos asistido a una baja en el tono de las acusaciones recíprocas, aunque la prensa costarricense no ha cesado de denunciar el armamentismo nicaragüense como causa fundamental del clima de guerra que vive la región.

Dentro de este contexto, la visita del Presidente Reagan a Centroamérica, a San José y San Pedro Sula, en donde tuvo la ocasión de entrevistarse además con los mandatarios, salvadoreño y guatemalteco respectivamente, constituye de manera muy comprensible, una provocación para las autoridades sandinistas. Fue un tanto malogrado como intento de legitimar a los ojos del Congreso y del electorado norteamericano, la política de ayuda económica y militar que ha sido escogida para el área, al asociar a ella a los gobiernos más representativos, en particular, al de Costa Rica. Más bien viene a ratificar la actitud de los gobiernos costarricense y hondureño en cuanto al tipo de alianza establecido con Washington y la casi total ausencia de definición de intereses propios.

El reciente cambio de gobierno ocurrido en Panamá, traduce a su vez un cambio de actitud de las autoridades panameñas con relación a los Estados Unidos. La estrategia nacional continúa teniendo al Canal y a los servicios conexos (Centro Financiero, Zona Libre, etc.), como eje. Su recuperación total está íntimamente ligada al establecimiento de un clima de *seguridad* que se ve seriamente comprometido por la inestabilidad que impera en la región.

La línea "torrijista", dominante hasta hace poco, concebía esta seguridad ligada a la capacidad panameña de jugar un rol activo en el establecimiento de un clima de paz entre sus vecinos. Las diversas propuestas de paz para la zona formuladas por el Presidente Royo en varios foros internacionales y las relaciones cordiales que había mantenido con el gobierno nicaragüense, lo corroboran.

En contraposición, las actuales autoridades, aunque formalmente declaran que los lineamientos fundamentales de política exterior no serán modificados, de hecho vienen abandonando paulatinamente la posición de "neutralidad activa" inaugurada por Torrijos, por una posición más alineada con Washington, en el entendido que solo los Estados Unidos están en la capacidad de estabilizar la región y de que, si la insurgencia continúa y arrecia, la eventual soberanía de Panamá sobre el Canal a finales del siglo, se vería en serio entredicho, pues los Estados Unidos tendrían así una justificación para no entregar las instalaciones.

"El mundo de hoy gira alrededor de dos polos: la democracia tradicional y una economía abierta dirigida por Estados Unidos y un mundo comunista. Nosotros no somos enemigos de los soviéticos, pero tampoco queremos que se entrometan en nuestros asuntos".²⁹

Paradójicamente, los gobiernos con los que Washington ha tenido más dificultades en "armonizar intereses" son los de El Salvador y Guatemala. El triunfo de la extrema derecha en las elecciones

28. Véase el Libro Blanco transmitido a las Embajadas por el Canciller Volio (fotografías de documentos notariales).

29. Citado en CIDE, *Estados Unidos . . . Op. Cit.*

de marzo en El Salvador puso en cuestión la estrategia de reformas con represión como única capaz de asegurar cierto apoyo a la política exterior de la actual administración. En este sentido, el desplazamiento de algunos jefes militares cercanos al mayor D'Aubuisson, a cargos de importancia secundaria dentro de la jerarquía militar, y la formación de un "centro" a partir de la alianza entre el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Acción Demócrata y una fracción del Partido Conciliación Nacional, constituye un esfuerzo más por legitimar a las autoridades salvadoreñas tanto frente a su opinión pública como frente a la opinión internacional.

Por lo que se refiere a Guatemala, el gobierno del General Ríos Montt, antiguo candidato, perdedor de una coalición que incluía a la Democracia Cristiana, también pretende mejorar la imagen del régimen guatemalteco frente a la actitud del legislativo norteamericano en cuanto al levantamiento de la prohibición de ayuda militar a ese país.

La paradoja, sin embargo, no es más que aparente, la renuencia de poderosas fracciones de los grupos dominantes salvadoreños y guatemaltecos de verse desplazados del poder político y de ver su poder económico disminuido explica tal actitud. Los intereses inmediatos de las oligarquías terratenientes nacionales están en contradicción con los intereses de la potencia hegemónica que propugna "reformas" y existe clara conciencia de ello.

De todo lo expuesto a estas alturas de nuestro análisis podemos establecer algunas conclusiones parciales.

Primero, que existe una constante en el largo plazo, a saber, la imposibilidad para cualquier gobierno norteamericano, por liberal que sea su orientación, de aceptar el establecimiento de bases (o el surgimiento de aliados político-militares) de una potencia hostil en lo que considera su frontera sur.

Segundo, que en el corto plazo, la política exterior resulta de la compatibilización de intereses tanto internos como externos (los de sus aliados), que aunque no son forzosamente contradictorios, tampoco son necesariamente concordantes. De ahí las fluctuaciones y aún las incoherencias que percibimos en la evolución coyuntural.

Hemos destacado, a través de la evolución reciente, que la alianza entre los gobiernos centroamericanos y el de los Estados Unidos, se ha mantenido, y más aún, se ha visto reforzada por la percepción compartida de un "enemigo común", el expansionismo soviético-cubano.

II. La política soviética hacia el Tercer Mundo y sus implicaciones en Centroamérica y el Caribe.

La segunda interrogante que nos hemos propuesto contestar se refiere a las posibilidades de maniobrabilidad que tienen nuestros "pequeños países" ya no con relación a los designios de la potencia hegemónica, sino con relación a la potencia que podríamos denominar antagonista dentro del contexto geopolítico en que se encuentra Centroamérica. Las posibles opciones de la URSS en Centroamérica serán por otra parte un buen indicador, de las posibilidades de aumentar nuestro margen de maniobra, frente a los Estados Unidos en la medida en que como dijimos en la visión norteamericana, el punto de no retorno está dado por el establecimiento de bases militares hostiles en cualquiera de los países de la Cuenca del Caribe.

Dada la escasa relación que ha existido entre la URSS y nuestra región, debemos tomar un foco más amplio para esclarecer las opciones soviéticas desde una perspectiva histórica, antes de aproximarnos al problema desde un punto de vista más coyuntural.

A. *La política exterior soviética hacia los países del Tercer Mundo: una perspectiva histórica.*

Entre los estudiosos occidentales de asuntos soviéticos se destacan dos lecturas dominantes en el análisis de la política exterior soviética hacia el Tercer Mundo. La primera estima que en los últimos años, la URSS ha desarrollado una estrategia global para los países del Tercer Mundo tendiente, en una primera instancia, a aumentar su zona de influencia y a más largo plazo, al establecimiento de regímenes marxistas-leninistas propiamente dichos que reconozcan su liderazgo dentro del bloque socialista. La segunda lectura no cree en la existencia de una estrategia a largo plazo, estima que la política soviética es una política *ad hoc* que

reacciona frente a acontecimientos determinados en el tiempo y en el espacio.³⁰

Sin embargo, independientemente de la existencia o no de una estrategia a largo plazo por parte de los soviéticos, podemos encontrar una lógica en lo que ha sido su política hacia el Tercer Mundo, lógica que alfa una dimensión ideológica a una político-militar, en la que el componente económico, aunque menos importante, no está del todo ausente.³¹

A la muerte de Stalin, los nuevos dirigentes soviéticos se abocan a una reevaluación del "neutralismo" proclamado por las jóvenes naciones Africanas y Asiáticas recientemente independizadas. El nivel de desarrollo económico y militar de la URSS le permitía presentarse ante los dirigentes de los nuevos países como una fuente de ayuda sin pretensiones hegemónicas ni en lo militar ni en lo económico. Es en este sentido que la URSS aparecía como un "aliado natural" de los países del Tercer Mundo. Ya en 1954, la URSS proporcionaba ayuda a Afganistán y a la India.

En el XX Congreso del PCUS, al tiempo que se declaró la política de coexistencia pacífica como la línea general de política exterior, se estableció el apoyo a los movimientos de liberación nacional como uno de sus corolarios. La política de coexistencia pacífica y la desaceleración de la carrera armamentista debía permitirle a la economía soviética una mayor expansión, gracias a la cual se podrían consagrar importantes recursos a la ayuda al Tercer Mundo en aras de reforzar la independencia de los nuevos países y por ende reducir la esfera de dominación imperialista.

Ese mismo año, la crisis de Suez, provocada por la nacionalización del Canal, decidida por el Presidente Nasser, le permitió a la URSS aparecer

como el campeón del nacionalismo árabe frente a Francia e Inglaterra. Poco tiempo después, ante el rechazo norteamericano de aprobar el financiamiento de la construcción de la represa de Asuan, Kruschev se comprometería a hacerlo para probar que la tecnología soviética estaba en capacidad de llevar a buen término una obra de tal envergadura. El golpe de estado en Irak que derrocó a la Monarquía Hachemita y estableció en su lugar un régimen militar con fuertes simpatías hacia la URSS, consolidó en un primer momento, la influencia soviética en el Medio Oriente.

La crisis del Congo en 1960 marcó a su vez la entrada soviética en el escenario africano, consolidando las buenas relaciones mantenidas con Ghana y con Guinea (Conakry). Ese mismo año, la URSS hizo su aparición en el Hemisferio Occidental al aceptar adquirir la totalidad de la zafra cubana que los norteamericanos se rehusaban a comprar en represalia por la nacionalización de propiedades de ciudadanos norteamericanos.³²

En los primeros años de la década de los sesenta, la URSS consolidaba su presencia en el escenario global, ampliando su zona de influencia más allá de los límites del bloque socialista propiamente dicho. Se trataba de un incremento de su influencia en términos políticos, porque teniendo en cuenta que su desarrollo económico y militar no le permitía ir más allá, el elemento cohesionador de las nuevas alianzas debía ser ante todo ideológico. Es así como se elaboraron los conceptos de *democracia nacional* en 1960 y de *democracia revolucionaria* pocos años más tarde, para integrar la política soviética en un conjunto coherente y contrarrestar las críticas chinas de abandono del objetivo revolucionario en la política exterior.³³

30. Los responsables actuales de la política exterior norteamericana participan de la primera visión evocada, (esto resultaba particularmente cierto con el Gral. Haig tal y como se desprende de las múltiples declaraciones que hizo al respecto), basada en los estudios hechos por prestigiosos círculos académicos como el American Enterprise Institute y otros —Stanley Hoffmann, por ejemplo en su libro *Primacy or World Order* . . . (op. cit.), participa de la otra visión. Véase también el artículo de C. GERSHMAN, "The Rise and Fall . . ." *op.cit.* y de J.A. SILVA MICHELENA. *Política y Bloques de Poder: Crisis en el Sistema Mundial*. 3a. ed. México: Siglo XXI, 1981 (caps. 1,2 y 3).

31. Véase al respecto: J. VALENTA, "The USSR, Cuba and the Crisis in Central America". Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars, Swithsonian Institution. (Mimeo), p.6.

32. Sobre el proceso de descolonización y las relaciones soviéticas con los nuevos países véase, P. THIBAUT ' *Le temps de la contestation 1947-1969*. Paris: Larousse (Col. Livre de Poche), 1971, 3a. parte.

33. Véase J. LEVESQUE, *L'URSS et sa politique internationale de 1917 á nos Jours*. Paris: Armand Colin, 1980, pp. 163-215.

Los académicos soviéticos definieron que podían considerarse democracias nacionales aquellos países que, en su política exterior defendieran consistentemente su independencia política y económica manteniendo una lucha constante contra el imperialismo y sus bloques militares; en política interna, llevaran a cabo una reforma agraria e hicieran del Estado el motor principal de la economía. El rol del partido comunista no debía ser necesariamente predominante, pero las fuerzas en el poder, calificadas de “progresistas” (obreros, campesinos y miembros de las burguesías nacionales) debían eso sí, mantener una actitud favorable ante los comunistas locales. En 1961, se definían como democracias nacionales, Cuba, (su expresión más acabada), Guinea, Ghana, Mali e Indonesia.

Los acontecimientos acaecidos en el escenario de la descolonización obligaron a los científicos soviéticos a revisar el concepto de democracia nacional y a adaptarlo al desarrollo de regímenes como el de Nasser en la RAU, pero más específicamente como el argelino de Ben Bella. Estos últimos mantenían una actitud intransigente ante los comunistas locales, a pesar de estar llevando a cabo en lo económico reformas de corte bastante radical en términos de colectivización y de estatificación y de mantener estrechos contactos con la URSS en el plano de la política internacional. Los nuevos regímenes serán calificados de democracias revolucionarias caracterizadas por vanguardias, cuyos integrantes provenientes de “capas sociales intermedias”, han escogido una “vía socialista” hacia el desarrollo. Entre estos además de los ya mencionados, se clasificaba a Birmania y al Congo-Brazzaville.

En los últimos años, se ha desarrollado un nuevo concepto concerniente a regímenes como los de Etiopía y Angola, a los que se considera de “orientación socialista”.^{*34}

Si aceptamos que el conjunto de países de orientación anti-imperialista conforman una coalición liderada por la URSS, podríamos destacar dos de sus principales características a partir de la evolución en los últimos años: la primera es su inestabilidad, la segunda es la jerarquización que hace el

líder de la coalición entre los países miembros. Veamos más de cerca estos dos elementos.

En cuanto a la inestabilidad de la coalición y a la debilidad que de allí se deriva, un indicador bastante claro lo constituye la pérdida por parte de la URSS de las dos únicas bases navales que poseía entre sus aliados no socialistas propiamente dichos; la de Alejandría en Egipto, perdida en 1972, aún antes de la ruptura total entre los dos países y la de Berbera en Somalia, perdida a raíz del apoyo soviético a Etiopía en la guerra del desierto de Ogaden, en 1977.

Hasta hace poco tiempo, a pesar de una proyección política global, la URSS no dejaba de ser una potencia eminentemente regional. Sin embargo en los últimos años hemos asistido a un incremento de sus capacidades económicas y sobre todo militares que le permiten globalizar su proyección como potencia. A la jerarquía ideológica establecida entre sus aliados van a ir añadiéndose consideraciones de índole geo-política y en un segundo término, consideraciones de índole económico, a tener en cuenta en el momento de elegir una línea de acción determinada.

Después del desengaño soviético por el desenlace de la “crisis de los misiles”, los expertos en seguridad volcaron sus esfuerzos hacia el establecimiento de una fuerza naval poderosa que asegurase la presencia soviética en los mares del globo. A partir de allí el establecimiento de bases navales se ha convertido en un imperativo de política exterior. En este sentido, la URSS va a enfrentar una dificultad mayor con respecto al nacionalismo que caracteriza a sus aliados: ni siquiera los más identificados con la vía socialista de desarrollo están dispuestos a ir más allá de proporcionarle facilidades portuarias. Angola y Etiopía, por ejemplo son miembros del CAME, reciben ayuda militar directa por parte de la URSS y, sin embargo, han rehusado hasta la fecha el establecimiento de bases soviéticas, para no mencionar a Guinea, Mozambique, Siria, Libia, India, etc. que son todavía más reticentes. En cambio Cuba y Vietnam sí llevan a cabo una política de cooperación estrecha con la URSS en el plano militar. Ambos han intervenido militar-

* Solo Cuba y Vietnam entre los países del Tercer Mundo aliados a la URSS son considerados verdaderamente socialistas.

34. Véase J. VALENTA, *Op. cit.*, p.7.

mente en diferentes partes del globo con fuerte apoyo logístico por parte de los soviéticos y mantienen en sus territorios importantes contingentes y armamento directamente utilizable por estos últimos.

Esto nos lleva a referirnos a la dimensión económica de la alianza que hemos venido tratando de caracterizar. Con excepción justamente de Vietnam y Cuba, la mayoría de los aliados de la URSS continúan manteniendo su comercio exterior dirigido hacia los mercados occidentales y dependiendo de las fuentes occidentales de financiamiento externo. La economía soviética no está en capacidad ni de absorber sus exportaciones ni, lo que es más importante, de financiar su desarrollo. Los gastos que ha implicado el financiamiento del experimento cubano, constituyen un elemento disuasivo de cualquier estrategia que conlleve erogaciones semejantes.

Hasta ahora hemos dejado a un lado la política soviética para América Latina en general y para Centroamérica y el Caribe en particular. Esto por una razón muy simple y es que desde la revolución cubana ésta ha estado estrechamente vinculada al desarrollo de la alianza soviético-cubana. En los próximos párrafos nos referiremos a ella con mayor detalle.

B. *La alianza soviético-cubana y sus implicaciones para Centroamérica*

Aun para el observador menos suspicaz, la alianza soviético-cubana aparece como una alianza fundamentalmente asimétrica en provecho del primer componente citado. Sin embargo, los cubanos tienen ciertos factores de poder con relación a los soviéticos que históricamente han sabido aprovechar en la conducción de sus asuntos externos. Es así como han podido mantener líneas de acción que diferían considerablemente de los planteamientos de los primeros, siempre y cuando no aparecieran como contradictorios. El margen de autonomía cubano pareciera depender de la región del Tercer Mundo de la que se trate. Sería considerablemente superior en el establecimiento de su política para América Latina que para las otras regio-

nes, aunque en todos los casos Cuba mantendría un poder de veto, al tener la posibilidad de cooperar o no con su aliado "mayor".³⁵

La década de los sesenta estuvo marcada por profundas discrepancias entre los dos aliados en cuanto a la política a seguir en América Latina. La URSS, desde una perspectiva de gran potencia con intereses que empezaban a globalizarse, tendía a incluir a los países de la región dentro de los lineamientos de la política anti-imperialista. Desde un punto de vista táctico, Moscú favorecía una línea de acción por parte de los partidos Comunistas tendiente al establecimiento de amplias coaliciones formadas con fuerzas progresistas y nacionalistas que pudieran llegar al poder por la vía electoral y desde allí propiciar el advenimiento de regímenes de democracia nacionalista o de democracia revolucionaria.

Cuba, siguiendo la consigna lanzada por el Che Guevara, "crear dos, tres o más Vietnam", sustentaba la tesis de la vía armada hacia el socialismo y apoyaba a los grupos revolucionarios que en el Continente trataban de reproducir la experiencia foquista que había culminado con el triunfo del Movimiento 26 de julio y llevado a Castro al poder. En esta época importante grupos guerrilleros se habían desarrollado en Guatemala, Nicaragua, Bolivia, Venezuela y Perú, recibiendo del gobierno Cubano, entrenamiento militar y asesoría política.³⁶

Varios elementos contribuyeron a acercar los puntos de vista soviéticos y Cubano en años posteriores. Primero, a medida que la dependencia Cubana se acentuaba con relación a la URSS, los soviéticos pudieron ejercer presiones cada vez más fuertes sobre los dirigentes cubanos recurriendo al chantaje económico. Esto, sin duda constituyó un elemento fundamental de acercamiento, aunque sin embargo no fue el único. La evolución del contexto internacional y la consolidación del poderío soviético como potencia global, también incidieron.

A mediados de la década de los setenta, la distensión empezó a hacer sentir sus efectos en el Hemisferio Occidental. La estrategia de la contrainsurrección había surtido efecto, para principios

35. *Ibidem*, pp. 11-15.

36. Sobre las diferencias entre las concepciones soviéticas y cubanas de vía al socialismo ver: W.M. LEO

GRANDE, "Cuba Policy Recycled". *Foreign Policy*. No. 46, primavera 1982, pp. 113-114.

de los setenta, los movimientos guerrilleros habían sido sofocados en casi todos los países. Cuba había mantenido en los últimos años una actitud de presencia discreta y ya no aparecía como una amenaza en estos años marcados por el signo del pluralismo político.

Varios países latinoamericanos habían restablecido sus relaciones con el gobierno de Castro poniendo de hecho fin al embargo decretado por la OEA. Incluso el gobierno de Caracas, que había tomado quince años atrás la iniciativa de las sanciones a Cuba, tenía proyectos de comercio triangular entre La Habana, Caracas y Moscú. En Centroamérica, la presencia Cubana se mantuvo discreta aunque se establecieron una embajada en Panamá y un consulado en San José. La actividad diplomática y comercial Cubana fue más importante en el Caribe angloparlante. Jamaica, Guyana, Barbados y aun Trinidad y Tobago mantuvieron relaciones estrechas con la Antilla Mayor durante toda la década.

No se veía ninguna contradicción entre los dirigentes de Moscú y los de la Habana, la aproximación cubana hacia Latinoamérica estaba en total coincidencia con la soviética. Tanto más cuanto que la evolución de la situación política africana, en particular la caída del imperio portugués les proporcionaría a ambos, elementos de coincidencia. Para los soviéticos, el apoyo a los movimientos de liberación nacional ofrecía de nuevo una oportunidad de consolidar su influencia en el África Negra; para los cubanos la ayuda militar directa constituía también un instrumento de influencia, pero sobre todo, la posibilidad de demostrar su celo revolucionario y su compromiso tercermundista. Con tropas cubanas en Angola, Castro fue electo presidente del Movimiento de los No-alineados en la última cumbre, celebrada en La Habana, lo que aparece como bastante significativo a este respecto.

Durante los últimos meses de la lucha contra Somoza, Cuba participó al lado de otros gobiernos latinoamericanos, en particular los de Costa Rica, Venezuela y Panamá en el suministro de armas, combatientes y asistencia logística al Frente Sandinista. El triunfo de la Revolución en Nicaragua y

los antiguos lazos que existían entre los comandantes sandinistas de mayor rango y los dirigentes cubanos colocaron a Cuba en una posición de privilegio entre los países amigos de Nicaragua. La ayuda cubana se incrementó aunque sin alcanzar los niveles de la ayuda proporcionada por México o por los países europeos rivalizando sí, en efectividad y dirigida hacia sectores estratégicamente importantes, (defensa, alfabetización, salud primordialmente).

La creciente hostilidad mostrada por los Estados Unidos hacia la Revolución en Nicaragua, la ayuda proporcionada a los ex-guardias somocistas acantonados en la frontera hondureño-nicaragüense, los campos de entrenamiento en Florida, las presiones económicas, los sabotajes, etc,³⁷ han contribuido a estrechar los vínculos entre los dos gobiernos de la misma manera que las amenazas dirigidas contra Cuba estuvieron en la base del acercamiento entre la Habana y Moscú y del incremento en la ayuda militar que el último le proporciona a la primera.³⁸ En última instancia, las "amenazas norteamericanas" siguen justificando el rearme cubano a los ojos de los soviéticos, lo mismo que la ayuda militar que la Habana le proporciona a Managua para enfrentar dichas amenazas.

De lo anteriormente expuesto se deduce, que si bien Cuba está lejos de ser sólo un peón en la estrategia soviética para el Tercer Mundo, la URSS tiene sin embargo una gran capacidad de influencia sobre los dirigentes cubanos. Esto implica que está de acuerdo en la ayuda que los últimos le proporcionan al gobierno nicaragüense y posiblemente a los revolucionarios salvadoreños. ¿Cuál sería el interés soviético de involucrarse en una zona considerada como vital desde un punto de vista estratégico por la potencia antagonica y que no ofrece mayores ventajas económicas o militares desde la óptica de Moscú?

No existe una única respuesta a dicha pregunta, sino varias.

Parte de la respuesta reside muy probablemente en el interés soviético de mantener sus relaciones con Cuba en buenos términos y a través de ella, con los No-alineados. Fidel Castro es un revolucionario convencido, comprometido con el triun-

37. *Inforpress Centroamericano*, No. 483.4 de marzo de 1982.

38. Véase al respecto. W.S. SMITH, "Dateline Havana: Myopic Diplomacy", *Foreign Policy*, No.48, otoño 1982, pp. 157-174.

fo de la revolución en los países del Tercer Mundo y con mayor razón de Centroamérica y el Caribe.

Ahora bien, si el compromiso cubano de defender la Revolución Sandinista y contribuir al triunfo de la salvadoreña obedece a razones de índole ideológica, no debe olvidarse que el establecimiento de gobiernos afines en la Cuenca del Caribe conllevaría ciertas ventajas económicas y sobre todo consolidaría a Cuba en tanto que potencia regional, aumentando su margen de autonomía frente a los soviéticos. ¿Estarían estos últimos de acuerdo con una evolución en este sentido? Algunos analistas estiman que sí, en la medida que una mayor independencia cubana con relación a la ayuda económica proporcionada por Moscú aliviaría la carga que representa para la economía soviética.

Otro elemento de respuesta es el comprensible deseo soviético de contribuir a los problemas de su rival en su "patio trasero". En la medida en que los Estados Unidos definan el conflicto en Centroamérica como un conflicto Este-Oeste, su incapacidad en resolverlo de manera satisfactoria (v.g. con el aniquilamiento total de las fuerzas de oposición) se traduce automáticamente por una ganancia para la URSS, por el juego de las profecías auto-realizadas.

El tercer componente de la respuesta nos aparece el de más peso: la voluntad soviética y su capacidad de utilizar "la carta centroamericana" en otro juego de mayor importancia estratégica razonamiento (Polonia, o Afganistán, por ejemplo).³⁹

Todo esto nos lleva a pensar que el compromiso soviético en la región centroamericana es relativo, más no así el cubano. A mediano plazo los intereses de los unos y de los otros pueden entrar en contradicción, en cuyo caso puede preverse que prevalezcan los puntos de vista soviéticos que probablemente tenderán hacia la moderación y el compromiso.

Una disminución de las tensiones que dé paso a una solución negociada reduciría la influencia cubana en el área al reducir la necesidad de ayuda militar, aunque no la haría desaparecer del todo por el prestigio de Fidel Castro entre los líderes revolucionarios centroamericanos.

Por otra parte, pensamos, al igual que otros analistas, que una disminución de las tensiones en el área que dé paso a una solución negociada, reduciría la influencia cubana al reducir la necesidad de ayuda militar.⁴⁰

Consideraciones finales

¿Qué podemos sacar en conclusión respecto al problema que nos ocupa, a saber las posibilidades que tienen nuestros países de ensanchar su margen de maniobra en el sistema internacional en el contexto actual de internacionalización de la crisis?

Los conflictos de prioridades que se presentan entre los grupos de intereses que conforman el sistema de influencia de la política exterior de los Estados Unidos ofrecen posibilidades de acción para nuestros pequeños países. Un cambio en la actitud de los gobiernos democráticos representativos del área contribuiría a reforzar a los grupos de tendencias más liberales proclives a buscar una solución negociada en aras de la paz regional. Sin embargo como hemos señalado anteriormente no parece ser el caso hasta el momento.

Lo que conocemos de la política exterior soviética y particularmente de su alianza con Cuba, no nos permite inferir que entre los objetivos soviéticos esté el de financiar el establecimiento y posteriormente el desarrollo de Estados-clientes en la región. Es bastante improbable que el fallecimiento de Leonid Brezhnev y la llegada de Andropov al poder tenga implicaciones en este sentido. Cuba, por su parte, no tiene la capacidad de hacerlo sin la ayuda de Moscú. Por consiguiente podemos pensar que el cuestionamiento de la hegemonía norteamericana por los revolucionarios centroamericanos, no implica automáticamente un cambio de alianzas, *independientemente* de la voluntad política que los anime. Como dijimos, dicha posibilidad está condicionada en primera instancia por la estrategia del líder de la coalición (la URSS) y la de sus miembros principalmente concurridos.

El alineamiento incondicional con Washington legitima y fortalece a los sectores más conservadores. Esta actitud no puede más que reforzar las tendencias hacia la polarización regional. Por una

39. Véase J. VALENTA, *Op. Cit.*, p.20.

40. Véase J. CHILD, "Abstention or Intervention", *ORBIT*, verano 1982, pp. 311-317.

parte, aumentando las posibilidades de una intervención directa de los Estados Unidos en la medida en que los recursos de intervención indirecta se vayan agotando. Por otra parte, favoreciendo el acercamiento del régimen nicaragüense a la coalición socialista.

A pesar de la polarización que azusan los sectores más conservadores, el contexto externo de la actual crisis centroamericana ofrece espacios de maniobrabilidad y la solución de los múltiples conflictos que se entrecruzan en el momento actual

pasa necesariamente por la utilización de dichos espacios.

Paradójicamente, los espacios existen, lo que parece faltar es justamente una *voluntad política estructurada* capaz de trascender el conflicto Este-Oeste y de contribuir a llevar a la práctica soluciones a los urgentes problemas que vive la región. Esto implicaría necesariamente el establecimiento de políticas pragmáticas que modificarán forzosamente los modos tradicionales de adaptación al sistema internacional.