

Centroamérica en la coyuntura electoral de Estados Unidos

Lilia Bermúdez Torres

La estrategia de Guerra de Baja Intensidad (GBI) ha fracasado en Centroamérica en términos de los objetivos centrales que se planteaba el gobierno de Ronald Reagan: derrocar al gobierno sandinista y derrotar a las insurgencias revolucionarias a través de una guerra prolongada de desgaste de carácter global. Ello no entra en contradicción con la concepción más amplia de "victoria", asumida por los estrategas norteamericanos (el logro de los objetivos políticos) en tanto que se ha impedido la consolidación del proceso nicaragüense y el triunfo de los movimientos populares.

En la actual coyuntura, la constatación de lo anterior se combina con la apertura de una situación favorable de las posibilidades de un cambio en la política exterior enmarcada por las próximas elecciones norteamericanas y por el inicio de las negociaciones con la Unión Soviética.

Después de casi ocho años destinados a lograr el sueño reaganiano de recuperación de la hegemonía, el debate sobre el tema se ha vuelto a abrir dado el balance negativo de los resultados obtenidos. A lo ya dicho se añaden los problemas del gobierno norteamericano en la coordinación financiera con Alemania y Japón, las dificultades de su política hacia el Medio Oriente y la pérdida de la iniciativa en las negociaciones con la Unión Soviética.¹ En el ámbito interno los problemas tampoco son menores: las repercusiones del conflicto del Irán-contras, las denuncias de corrupción de funcionarios, las pugnas entre el Congreso y el Ejecutivo, los obstáculos para lograr un consenso bipartidista en política exterior y la ausencia de una estrategia global alternativa que cualifique la discusión del proceso electoral.

Dentro de este encuadre ¿qué perspectivas se

vislumbran para Centroamérica?

En la última cumbre Reagan ofrece un "clima de diálogo en lugar de golpes bajos", afirmando que "los norteamericanos siempre buscamos hacer amigos de viejos antagonistas". Con este acercamiento y con los acuerdos firmados se abre paso a una distensión que afectará sin duda a la globalidad de asuntos internacionales. Si en el decir de Reagan no habrá más "imperio del mal", ¿su percepción maniquea sobre el patrocinio soviético de la "turbulencia" en el Tercer Mundo también se modificará?

Lo cierto es que al respecto de los conflictos regionales, en la cumbre sólo se destaca la importancia de "reforzar la capacidad de la ONU y de otros organismos internacionales que aporten soluciones a los conflictos".

Resulta evidente que en ese espacio no se encontrarán respuestas. La coyuntura electoral norteamericana nos remite a considerar las alternativas que se manejan al interior de Estados Unidos y que pueden acercar o alejar la posibilidad anterior en lo que se refiere a Centroamérica, lo que a su vez parte de las evaluaciones de los resultados de la actual estrategia de GBI.

Un editorial del *New York Times*, del 2 de mayo planteaba lo siguiente:

Siete años después la posición de Estados Unidos en la mayoría de los países del istmo es débil. Cambios positivos como el cese al fuego en Nicaragua han ocurrido ante la desaprobación del gobierno. La guerra en El Salvador permanece en un punto muerto. Se levanta al antinorteamericanismo en Honduras. En Panamá (...) Abrams predijo la caída de Noriega en unos días. En vez de ello, Noriega permanece en el poder, negociando ahora con un humillado Departamento de Estado.

Este recuento de fracasos tiene otra lectura desde Centroamérica. La GBI ha dejado marcada

¹ Ver *Estados Unidos Perspectiva Latinoamericana*, vol. 13, núm. 6, junio de 1988, México, Centro de Investigación y Docencia Económica.

a la región con el incremento del armamentismo, la presencia militar foránea, la pérdida de la soberanía, la inestabilidad política y la ruptura del tejido económico y social.

Lars Shoultz plantea que "las fuerzas militares estadounidenses solamente pueden destruir pero no pueden ganar objetivos. Podrán destruir al gobierno sandinista, pero contrariamente a lo que ocurrió en épocas pasadas, en el proceso tendrán que destruir a Nicaragua".²

Frente a ello, ¿qué posiciones se perciben frente a la región?

Después del escándalo del Irán-contras se abre la posibilidad a los demócratas de recuperar la iniciativa en la política hacia la región, tratando de capitalizar a su favor las repercusiones del mismo de cara a las elecciones presidenciales. En la coyuntura electoral han aparecido una serie de documentos importantes y de propuestas de diferente factura —incluyendo algunos que buscan recuperar un acuerdo bipartidista y visiones críticas de los militares—, en los que se observan líneas de continuidad y cambios tanto a nivel general como en lo específico de los dos ejes principales de la GBI, la reversión y la contra-insurgencia.

En términos de continuidad destaca el informe de la Comisión Iklé *Discriminate Deterrence*.³ Se trata de un documento elaborado a petición del Departamento de Defensa en cuya redacción participan estrategias civiles de ambos partidos y militares. Entre los más conocidos destacan el propio Fred Iklé, ex-subsecretario de Defensa de la actual administración; Zbigniew Brzezinski, demócrata asesor de seguridad de Carter; Samuel Huntington, teórico de la Comisión Trilateral; Henry Kissinger, y el general Paul Gorman, ex-jefe del Comando Sur.

De manera confesa, no se proponen reemplazar la estrategia, de defensa, sino ponerla al día de acuerdo a las realidades contemporáneas, planteando la necesidad de que la estrategia esté "más integrada".

Planteada como una disuasión discriminada, se concibe como una estrategia integral de largo plazo (20 años), y parte de la necesidad de tener respuestas militarmente efectivas que pueden limitar la destrucción para hacerlas más creíbles no provocando su propia autodestrucción en el terreno nuclear, frente a lo cual deben fortalecer

y diversificar las fuerzas convencionales.

En el documento queda claro que el Tercer Mundo seguirá siendo un escenario de confrontación. En cuanto a las capacidades de intervención directa norteamericana plantean la necesidad de fuerzas más móviles (fuerzas ligeras y de rápido despliegue). Reafirman la vigencia de los ejes de la GBI (contra-insurgencia, reversión de procesos y antiterrorismo), incluyendo operativamente el patrocinio de insurgencias contrarrevolucionarias para el segundo, a pesar de ser uno de los instrumentos más criticados de la actual política. Reiteran el carácter no combativo de su compromiso, reafirmando su papel fundamental en asesoría y entrenamiento a las fuerzas armadas aliadas, así como la ayuda económica y de seguridad. Advierten sobre el hecho de que no siempre la tecnología avanzada es la respuesta para este nivel del conflicto.

El único elemento novedoso respecto a los planteamientos anteriores de la GBI es el desarrollo de "fuerzas cooperativas" con los aliados del Tercer Mundo: "fuerzas móviles disponibles para el servicio en regiones particulares, o quizá fuera de ellas, bajo el modelo de las tropas de la República de Corea o la Fuerza de Tarea Filipina que ayudó a los Estados Unidos en Vietnam".

Como contraparte y aunque la plataforma del partido aún no está elaborada, en los discursos de campaña de los dos últimos contendientes por la nominación demócrata, (Jesse Jackson y Michael Dukakis) se observan dos elementos:

a) La ausencia de un planteamiento estratégico global alternativo al de la actual administración, aunque existan discrepancias en muchos aspectos.

b) En términos de contenido, posiciones que se alejan mucho del globalismo estratégico reaganiano y que podrían abrir el espacio político necesario para un cambio de orientación.

Jesse Jackson con su Coalición del Arcoiris trata de aglutinar a los desplazados y desposeídos de Estados Unidos demandando una justicia económica. Frente al Tercer Mundo plantea su Doctrina Jackson constituida por tres elementos: fortalecimiento del Derecho Internacional, apoyo a los Derechos Humanos y búsqueda de la justicia económica internacional. Con respecto a Centroamérica, su pronunciamiento ha sido más explícito que el de Dukakis, abogando no sólo por una salida negociada al conflicto y por el cese de la ayuda a la contra, sino que ha incluido también el cese de la ayuda militar a El Salvador, Guatemala y Honduras.

Michael Dukakis aboga por una política exterior que de vida a los principios y valores sobre los que fue fundada la nación, de momento enterrados por la administración Reagan. Para América Latina plantea una política que restaure el desa-

² Lars Shoultz, "La política de los Estados Unidos hacia América Latina" en *Defensa y Desarme, América Latina y el Caribe*, vol. II, núm. 3-4, julio-diciembre 1987, Santiago, Chile, Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme, pp. 3-4.

³ *Discriminate Deterrence*. Report of the Commission on Integrated Long Term Strategy. Co Chairman C. Iklé and Albert Wohlstetter, Department of Defense, January 1988.

rrrollo y la oportunidad económica, que asegure la paz y la seguridad, y que promueva la democracia y los Derechos Humanos, combinando una suerte de Política de Buen Vecino con Alianza para el Progreso.

Su propuesta de política para América Latina más acabada se encuentra en su discurso ante el City Club of Chicago del 17 de septiembre de 1987, intitulado "Building a New Partnership". Partiendo de una crítica a la política intervencionista norteamericana y tomando como ejemplo el golpe de Estado Arbenz en Guatemala, concluye que casi sin excepción, el legado de las intervenciones hechas en nombre de la democracia y la libertad ha sido, por el contrario, la tiranía.

Su posición crítica de la política reaganiana lo conduce a proponer el apoyo al Plan Arias, una asociación para la paz y la seguridad regional con Nicaragua de asuntos de seguridad, la negativa de ayuda a la contrarrevolución y una reorientación de la ayuda al aspecto económico.

Sin duda estos planteamientos reorientarían la política norteamericana en el caso de un triunfo demócrata. Sin embargo, valdría la pena señalar problemas importantes que están ausentes del planteamiento y que han sido sacados del debate electoral debido a razones políticas sin duda. En primer lugar, si bien las propuestas se han centrado en Nicaragua condenando la ilegitimidad de las acciones contra el gobierno sandinista, ello no tiene como conclusión el cumplimiento del fallo de la Corte Internacional de Justicia en relación a la indemnización por los costos de la guerra y tampoco planteamientos explícitos sobre el levantamiento del bloqueo económico y el cese de la ayuda a la oposición interna. La otra gran ausencia en los planteamientos de campaña de Dukakis es la de propuestas concretas para reorientar la política contrainsurgente en Guatemala y en El Salvador principalmente. La omisión frente a un problema tan importante de la crisis regional sólo puede tener dos lecturas, una en el sentido de que al ser un problema tan complejo que involucra a las fuerzas armadas y a su concepción doctrinaria, la propuesta no puede ser superficial y por lo tanto habría que esperar un tiempo para la discusión interna así como para aquella con el gobierno y las fuerzas políticas de los países involucrados. La otra lectura es simplemente la de la continuidad.

El pronunciamiento a favor del apoyo al Plan Arias requiere de planteamientos políticos concretos que aborden la especificidad de cada problemática.

Dentro del Congreso, los demócratas aglutinados en la Comisión Sanford propugnan por el levantamiento de una suerte de Plan Marshall para Centroamérica.

Frente a cada eje de la GBI, hasta el momento hemos podido detectar los planteamientos que a continuación desarrollamos.

Reversión. La doctrina Reagan (que plantea la reversión de progresos a través de una política global que incluye el financiamiento de insurgencias contrarrevolucionarias) es sin duda la más afectada por el escándalo del Irán-contras, por la firma de los acuerdos de Esquipulas y, con posterioridad, por los de Sapoa, en tanto que el instrumento militar de la contra pareciera tender a ser eliminada como tal en la desestabilización de Nicaragua.

Sectores de demócratas en el Congreso impulsan un cambio de política enfatizando las presiones políticas y económicas sobre las militares. Ello incluye el fortalecimiento a la oposición interna, prevé la incorporación de la contra a la vida civil, pero no excluye la recuperación de la opción militar en caso de un retroceso en las reformas.

Al respecto de esto último, Reagan, y el gobierno hondureño pretenden boicotear los acuerdos de Sapoa promoviendo el liderazgo de Enrique Bermúdez (férreo opositor de los acuerdos) y reiterando obsesivamente su petición de mayor ayuda militar a la contrarrevolución. Ha resultado evidente que hasta el fin de su mandato el presidente norteamericano se mantendrá inamovible en su política hacia Nicaragua que busca el derrocamiento del gobierno a través de una política de desestabilización global.

Los cambios, como ya hemos señalado provenirán de este sector de los demócratas dentro del Congreso, así como del eventual triunfo de Dukakis.

Contraingurgencia. Como adelantábamos, si se analizan los discursos de los candidatos presidenciales resulta notorio el hecho de que la problemática de las guerras civiles está ausente en términos de propuestas alternativas reales que vayan más allá de los pronunciamientos generales a favor de una solución negociada. Más aún, Dukakis ha llegado a plantear el mantenimiento de la ayuda a El Salvador condicionada a una mejoría del respeto a los Derechos Humanos.

Las propuestas las encontramos a otros niveles, habiéndose ubicado tres hasta el momento.

Dentro de las fuerzas armadas norteamericanas los abogados de la GBI en su eje de contraingurgencia se muestran críticos de los resultados de la guerra en El Salvador, concentrándose en el problema operativo, no de su concepción, particularmente en lo que se refiere a "la otra guerra" (los instrumentos no militares que globalizan la estrategia).⁴

⁴ Ttes. Coroneles A.J. Bacevich, James B. Hallums, Richard H.

Llaman a rescatar la experiencia de El Salvador para rediseñar una estrategia contrainsurgente que sirva para ganar la guerra, no sólo para pelearla, ya que asumen que lo que está en juego una vez más es el prestigio norteamericano, reconociendo que el retirar la ayuda, implicaría la derrota de las fuerzas armadas salvadoreñas y el colapso del gobierno.

Reconocen el estancamiento de la guerra y que su fin está lejos debido a una serie de errores operativos:

—La ayuda económica no ha trascendido más allá de poder mantener la economía del país en un crecimiento cero.

—No se han definido objetivos políticos claros.

—Se necesita profundizar la "profesionalización" de las fuerzas armadas, su subordinación al poder civil, respetando los Derechos Humanos para lograr el apoyo popular.

—Se necesitan mejorar a las capacidades de combate en un sentido contrainsurgente ya que a pesar de los esfuerzos norteamericanos, los salvadoreños siguen usando un ejército convencional y tácticas convencionales para pelear una guerra no convencional.

—Evitar el uso de tecnología inapropiada, por sus limitaciones para enfrentar pequeñas guerras. La utilidad de la aviación se reduce cuando la insurgencia se descompone en pequeñas unidades.

—Perfeccionar "la otra guerra" para lograr el apoyo popular incrementando la participación política, modificando el papel de los militares, diseñando una amplia estrategia de operaciones psicológicas, creando una efectiva fuerza de defensa civil y promoviendo un gobierno responsable y honesto.

Como contraparte se ubica el informe de 3 congresistas, dos republicanos y un demócrata, presentado ante el Arms Control and Foreign Policy Caucus en noviembre de 1987, en el que concluyen que la política de la administración Reagan hacia El Salvador ha sido un completo fracaso.⁵ Proponen una política nueva dirigida a resolver las raíces de la guerra y promover una solución política para ello. Las principales medidas propuestas son:

1. La promoción de un arreglo político, sugiriendo que el Congreso retenga el 50% de

las transferencias de efectivo y de la asistencia militar hasta que el gobierno informe acerca de sus esfuerzos para concluir la guerra.

2. Vínculo de la ayuda policial a la reforma judicial en la que se promueva juzgar a los oficiales que abusan de los Derechos Humanos o cometan otros crímenes.

3. Priorización de la asistencia para reformas, desarrollo y necesidades básicas en lugar del actual privilegio a los fondos destinados al esfuerzo de guerra.

4. Control de la corrupción.

En el otro extremo se plantea el regreso a la guerra total, es decir a la búsqueda del triunfo militar eliminando de la estrategia "la otra guerra" que se plantea como básico ganar "las mentes y corazones" de la población. Esta concepción se manifiesta en los sectores más derechistas de la clase dominante y de los militares salvadoreños, descontentos con los resultados y con los daños económicos y materiales que ha acarreado y que continuará generando la concepción de una guerra prolongada de desgaste inherente a la doctrina de la GBI.

Con respecto al tercer y cuarto ejes de la GBI, el antiterrorismo y la lucha contra el narcotráfico, una breve reflexión. El escándalo del Irán-contras produjo una considerable disminución de la diatriba antiterrorista, dándose paralelamente una elevación del problema del narcotráfico.

La manipulación y tergiversación de ambos problemas que sin duda son de preocupación internacional estaba orientada a ampliar las capacidades intervencionistas norteamericanas en el Tercer Mundo, distorsionando por tanto el sentido de una colaboración mundial para enfrentarlos.

El terrorismo se había convertido en un adjetivo aplicable a los movimientos populares de oposición y a los actos de violencia política inherentes a una guerra civil o a una guerra de defensa. El problema de las drogas se ubica en la esfera de la producción y comercialización, dejando de lado el problema del consumo.

Con el descubrimiento de la venta de armas a Irán por parte del gobierno de Reagan, considerado por él mismo como uno de los principales patrocinadores del terrorismo internacional, se baja el perfil del antiterrorismo y se eleva el del narcotráfico y de su combate, útil para distraer a la opinión pública, logrando convertirlo en un tema central de política interna electoral. En el terreno internacional, este cambio de énfasis se instrumenta como herramienta alternativa de presión e intervención frente a gobiernos que no abrían el flanco de un conflicto social polarizado y que, como México y Panamá, habían defi-

White, Thomas F. Young, *American Military Policy in Small Wars: the case of El Salvador*. The John F. Kennedy School of Government, March, 1988, 94 pp.

⁵ Senador Mark Hatfield (R-Oregon) y Representantes Jim Leach (R-Iowa) y George Miller (D-California), *Bankrolling Failure: United States policy in El Salvador and the Urgent Need for Reform*. Arms Control and Foreign Policy Caucus, November 1987.

nido una política exterior independiente y activa.

Siendo un tema de enormes repercusiones dentro de la sociedad norteamericana, el combate al narcotráfico ha sido asumido como tema de campaña de los candidatos a la presidencia de ambos partidos. La disyuntiva que persiste es si se buscará una política de colaboración o de intervención, frente a gobiernos de países que forman parte de la intrincada red del narcotráfico internacional.

Finalmente, hay que analizar con particular atención una propuesta que cobra su propia lógica sin desvincularse de los objetivos e instrumentos de la GBI, relativa a la *promoción de la democracia*.

El documento más reciente es el "Marco de Trabajo para el Apoyo del Desarrollo Democrático de América Latina", elaborado para el Departamento de Estado por la Fundación Nacional para la Democracia, institución bipartidista creada por Reagan en 1983.

Su objetivo es un cambio a largo plazo de la política de Estados Unidos, que se traduciría en el retiro definitivo del apoyo a regímenes militares y la promoción de democracias proestadunidenses, como nueva fórmula de protección de la seguridad nacional norteamericana. El carácter bipartidista del proyecto proporcionaría una base de consistencia y continuidad a la política exterior de Estados Unidos.

El eje de su propuesta es el financiamiento a las iniciativas privadas que apoyen la organización política y laboral en sus respectivos países.

Como vehículo de financiamiento se ubica en primer lugar a la AID; en segundo a organizaciones privadas y fundaciones como la Ford y la Rockefeller, así como instituciones como la Comunidad Económica Europea y la OEA para evitar que el proyecto sea percibido como un "esfuerzo ideosincrático" de Estados Unidos.

Ubican 14 áreas de actividades potenciales: administración de justicia, fortalecimiento del proceso legislativo y de procesos electorales, desarrollo de gobiernos locales y municipales, fortalecimiento de medios libres de información y administración pública, educación en liderazgo y civismo (a través de becas), desarrollo de partidos políticos, y de organizaciones de base, de asociaciones de voluntarios, de organizaciones comerciales, de ideologías democráticas, promoción de un papel positivo de los militares en el desarrollo de la democracia y la identificación de indicadores democráticos.

El programa define como prioridad en su aplicación a Centroamérica, las naciones andinas y los países con democracias "frágiles".

En ellos, la preservación de la democracia y el

enfrentamiento al terrorismo, el tráfico de drogas y a las insurgencias requiere de un íntima cooperación entre civiles y militares y borrar los recuerdos de pasadas irrupciones militares en algunos países. Los ejes de la GBI referidos implícitamente se hacen evidentes en esa propuesta pensada para el Departamento de Estado y destinada a la promoción de la concepción de una democracia controlada y sancionada a través de la óptica norteamericana.

En la transición electoral de Estados Unidos, las propuestas reseñadas abarcan una multiplicidad de áreas para enfrentar la crisis centroamericana y la política hacia América Latina.

La expectativas de cambio se circunscriben a la posibilidad de un triunfo demócrata en las próximas elecciones. La discusión dentro de la Convención del partido así como el contenido de la Plataforma serán fuertes indicadores de las líneas y de la profundidad de los cambios de política que esperamos como latinoamericanos.