

# Esquipulas II en la estrategia de la Guerra de Baja Intensidad

Lucrecia Lozano

## Las valoraciones predominantes

Al llegar a término el segundo mandato de Ronald Reagan en enero de 1989, las evaluaciones de círculos políticos y académicos de ese país respecto a la crisis de América Central y sobre la política desplegada por la administración republicana hacia el área reflejan apreciaciones har- to divergentes y contradictorias. De una parte, existe un sentimiento cada vez más generalizado de frustración y desencanto<sup>1</sup> por estimarse que ocho años de activa intervención en el conflicto subregional arrojan resultados en extremo limitados, toda vez que no se lograron los objetivos de derrocar al gobierno sandinista en Nicaragua y de revertir el proceso de la guerra en El Salvador. Para los sustentadores de esta postura, el protagonismo de la administración Reagan en la crisis centroamericana abrió peligrosas fisuras en el gobierno, al desatar un profundo debate —sobre todo en los dos últimos años de la segunda presidencia— entre la Casa Blanca y el Congreso en torno a la definición y aplicación de la estrategia seguida hacia el conflicto, particularmente en lo referente al apoyo a las fuerzas contrarrevolucionarias nicaragüenses. De igual manera, se considera que el activismo de los republicanos en la región dio lugar a un progresivo cuestionamiento y aislamiento internacionales de la política de Washington que favorecieron la adopción de posturas independientes y de tendencias integradoras en el ámbito regional, mismas que desembocaron en la constitución de los grupos de Contadora, en 1983, y de Apoyo, en 1985.

<sup>1</sup> En una entrevista realizada en diciembre de 1988, el exsecretario de Estado del gobierno de Reagan, George Shultz, expresó que Centroamérica "Ha sido ciertamente uno de los problemas más difíciles para el gobierno y para mí. Ha sido una experiencia torturante", y se preguntó si un esfuerzo diplomático como el emprendido por Philip C. Habib en Medio Oriente durante los primeros años de la administración no hubiera permitido jugar un mejor papel en la región. *Excelsior*, México, 18 de diciembre de 1988.

Una lectura extrema de esta visión conduciría a sostener que la política de Reagan en Centroamérica fue un fracaso. En Nicaragua, la "contra", eje de la estrategia de la reversión del proceso revolucionario, nunca pudo remontar los conflictos y divisiones internas que tanto la debilitaron y desprestigiaron junto a las reiteradas acusaciones de su conducta violatoria de los derechos humanos; ni logró tampoco convertirse en una opción política legítima ni en una fuerza militar efectiva, capaz de derrotar a los sandinistas en el terreno de la guerra. En El Salvador, la estrategia contrainsurgente no frenó el desarrollo del conflicto armado ni detuvo el avance de las fuerzas del FMLN, las que al término del gobierno de Reagan se encontraban en un "empate estratégico" con el ejército de ese país. De otra parte, la situación de la Democracia Cristiana —aliada principal del gobierno estadounidense en la aplicación de la estrategia contrainsurgente de reformas y guerra— era de una extrema debilidad en el panorama político nacional a principios 1989: dividida; con su dirigente histórico, Napoleón Duarte, atacado por un cáncer terminal; perdedora en las elecciones legislativas y municipales de marzo de 1988 frente a las fuerzas de la derecha organizadas en ARENA (Alianza Republicana Nacionalista) y en los comicios presidenciales de 1989. Finalmente, la intervención estadounidense en los asuntos internos de Panamá, que precipita en ese país una compleja crisis a mediados de 1987 y la eleva a extremos agudos a lo largo de 1988, determina que esa nación —la cual se había mantenido al margen de un involucramiento en la crisis regional, desempeñando un importante papel de mediador en ella a través de su participación en el Grupo de Contadora— se incorpore al complejo espectro de la confrontación y se convierta en pieza clave para la aplicación de la estrategia.

global<sup>2</sup> de Washington en América Central, sin que las sanciones económicas y políticas adoptadas para forzar la renuncia del llamado "hombre fuerte" de ese país —general Manuel Antonio Noriega, acusado de narcotráfico por una corte estadounidense—, ni la convergencia entre el gobierno y la Casa Blanca en torno a la aplicación de esta política desestabilizadora permitieran dejar resuelto el asunto de la "democratización" panameña al término de la gestión de Reagan.

Por otro lado, diversas instituciones, oficinas gubernamentales y funcionarios públicos —en los cuales— dominan las concepciones neoconservadoras y entre los que habría que destacar a los redactores de los documentos de Santa Fe I y II;<sup>3</sup> a Elliott Abrams, responsable de la política hacia América Latina en el Departamento de Estado desde 1984; a Fred Ikle, subsecretario de Defensa; y a José Sorzano, encargado de Asuntos Latinoamericanos del Consejo Nacional de Seguridad —evalúan estos ocho años de la gestión de Reagan como un logro en la contención del comunismo en la región, particularmente en el istmo— y como una significativa contribución en la construcción de la democracia: "El mayor logro de la administración Regan en América Latina fue el retorno a la democracia", señala el documento de Santa Fe II. En cuando al primer aspecto, los criterios para medir los alcances de la contención en Centroamérica es el que haya logrado impedir nuevos triunfos revolucionarios y el que se hubiera frustrado, en el corto y mediano plazos, la posibilidad de una victoria radical y contundente como la alcanzada por el FSLN en Nicaragua en 1979.<sup>4</sup> Respecto al segundo punto, se

<sup>2</sup> Cfr., Lozano, Lucrecia, "Alcances y límites de una estrategia intervencionista", en *Latinoamérica HoraCero*, año I, número especial 8-9, México, abril-mayo de 1988.

<sup>3</sup> Entre los redactores del primer Documento de Santa Fe, que lleva como título original *Una nueva política interamericana para la década de 1980*, están Bouchey, Lynn, Fontaine, Roger W., Jordan, David C., Sumner Godron y Tams, Lewis, integrantes del Comité de Santa Fe, organismo que elabora el documento del Consejo para la Seguridad Interamericana. El segundo documento de Santa Fe fue titulado *Santa Fe II: Una estrategia para América Latina en los noventa*. Cfr. A New Inter-American Policy for the Eighties, Prepared for the Comité of Santa Fe, New Mexico, for the Council for the Inter-American Security (CIS), Washington, D.C., 1980. Una excelente traducción comentada puede leerse en el trabajo de Selser, Gregorio, *El Documento de Santa Fe. Reagan y los Derechos Humanos*, Alpa Corral, México, 1988. Cfr., Santa Fe II: A Strategy for Latin America in the Nineties, Comité de Santa Fe. Pueden también consultarse las traducciones de Selser, Gregorio en *El Gallo Ilustrado*, Semanario del periódico *El Día*, México, 22 de enero de 1989 y la realizada por la revista *Envío*: "Santa Fe II. El imperialismo ante América Latina", año 7, núm. 90, Managua, diciembre-enero de 1989.

<sup>4</sup> Un especialista en política exterior señalaba hacia 1987 que la situación centroamericana era "mucho más favorable para Washington de lo que aconteció en el sureste asiático —y con mucho menos esfuerzo—. La revolución no se ha propagado y las guerrillas centroamericanas de izquierda no han prosperado sin que Estados Unidos haya tenido que desplegar sus tropas". Lifford, Klaus, "¿Revolution in Central America?", en *Foreign Affairs*, vol. 65, núm. 3, 1987.

destaca el hecho de que la democracia se extendió en América Latina mediante la instauración de gobiernos civiles —allí donde en las décadas anteriores predominaron regímenes militares—<sup>5</sup> y a través de la consolidación de procesos democráticos formales —electorales—, amén de haberse evitado y prevenido golpes militares exitosos. En lo tocante a Centroamérica, el señalamiento central es el de que al asumir Reagan su primera presidencia en 1981, países como Honduras, Guatemala y El Salvador vivían bajo dictaduras castrenses, en tanto que en 1989 el panorama político de la región arrojaba un saldo favorable a los gobiernos civiles establecidos mediante elecciones.<sup>6</sup> Desde esta perspectiva, el activismo desplegado por Estados Unidos en Centroamérica permitió reafirmar su presencia hegemónica en una zona tradicionalmente considerada como esfera natural de influencia y de interés estratégico para la salvaguarda de su seguridad: "Decidimos apoyar la voluntad de los centroamericanos de trabajar, y si fuera necesarios de luchar, por la democracia y los derechos humanos. Al respaldar estos esfuerzos para alcanzar la libertad y la prosperidad, nosotros estaríamos protegiendo nuestra propia seguridad".<sup>7</sup> Destacar esta cuestión es importante, sobre todo porque la caracterización de la crisis por parte de los formuladores de esta política la situaba en el marco de la confrontación Este-Oeste, y la apreciación dominante en numerosos sectores políticos y de opinión pública —aún después de que el llamado Informe Kissinger reconociera en 1984 las raíces internas de la crisis— era la de que la Unión Soviética pretendía aprovechar el conflicto para incrementar su influencia en la región apoyando a la revolución sandinista y colaborando con las fuerzas insurgentes en el área. Para los propugnadores de esta postura, la imposibilidad de obtener resultados más favorables no se debió a errores y/o limitaciones de la estrategia sino a las disputas al interior del gobierno respecto de la misma, así como a la negativa del Congreso a seguir brindando apoyo militar a los "contras" nicaragüenses a partir de

<sup>5</sup> El presidente Reagan apuntó durante su intervención del 7 octubre ante la OEA: "Esta última década ha hecho evidente el triunfo de la libertad en las Américas. Hace diez años la inmensa mayoría de los latinoamericanos vivían bajo la opresión. Hoy, el 90 por ciento de ellos conocen la libertad y la dignidad de los gobiernos democráticos. La historia de esta transformación democrática es uno de los capítulos más gloriosos del desarrollo humano". President Reagan, *Central America in Critical Juncture*, United States Department of State, Bureau of Public Affairs, Current Policy núm. 1007, Editorial División, Washington D.C., octubre 1987.

<sup>6</sup> Véase Secretary Shultz, *Power in the Service of Peace in Central America*, United States, Department of State, Bureau of Public Affairs, Current Policy núm. 1010, Editorial División, Washington D.C., octubre 1987.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 1.

1988, situaciones, ambas, que debilitaron la posición de Washington y fortalecieron a los sandinistas.

¿Fue en realidad un rotundo fracaso la aplicación de la doctrina de la Guerra de Baja Intensidad en Centroamérica, tal y como sostienen los detractores del gobierno de Reagan y de su beligerante protagonismo en los asuntos de política exterior? O por el contrario, ¿los obstáculos y limitaciones impuestos por el mismo juego político estadounidense fueron los que determinaron que no se alcanzaran los objetivos propuestos por una de las estrategias más acabadamente articuladas de los últimos tiempos? Y para entrar en el terreno de los propósitos de este análisis; ¿cuál fue el impacto de los Acuerdos de Paz Esquipulas II —el más alto momento de concertación regional en favor de la pacificación de Centroamérica— en la instrumentación de esta estrategia de la Guerra de Baja Intensidad en la región?

### Un poco de historia

En la definición geopolítica de la Cuenca del Caribe por parte de Estados Unidos —incluida en ella América Central—, descansa la enorme significación que la administración Reagan asignó a la resolución de la crisis que se precipita en el istmo en 1979 y el papel protagónico que la Casa Blanca asume en la aplicación de una estrategia tendiente a garantizar sus intereses. A esta ya tradicional postura, mediante la cual Estados Unidos se ha autoimpuesto el papel de regulador en la Cuenca y se ha reservado el derecho de intervenir en los asuntos internos de los países centroamericanos bajo el argumento de que se trata de Estados secularmente afectados por la inestabilidad y con limitadas capacidades de autogobernarse democráticamente, es preciso agregar los principios ideológicos básicos que animan al pensamiento neoconservador —dominante en el escenario político estadounidense de los años ochenta— en su cruzada contra el comunismo y en la resolución de los conflictos en el Tercer Mundo. De estos principios destacan: a) La recuperación hegemónica y el restablecimiento del liderazgo político, intelectual y moral de Estados Unidos en el mundo occidental, luego de que en los setenta el poder internacional norteamericano sufriera fuertes descalabros después de la derrota sufrida en Vietnam y a consecuencia del crecimiento del poderío militar de la Unión Soviética y de su influencia global, la cual se proyecta dinámicamente en América Latina;<sup>8</sup> b) El encuadramiento de los conflictos del Tercer Mundo en el ámbito del enfrentamiento entre el Este y el Oeste: entre el “mundo comunista” y el “mundo libre”; c) Una activa voluntad de restructu-

ración del liderazgo, que tendrá como fin revertir la tendencia de declinación del poderío internacional estadounidense experimentada en la década anterior y que se expresará agresivamente en los campos de la política, la diplomacia y la guerra; y d) El enfrentamiento la contención como “alma” de esta visión geopolítica de recuperación hegemónica.

Muy tempranamente, los casos de Centroamérica, Afganistán, Angola y Campuchea fueron evaluados como situaciones que exigían un tratamiento y respuesta inmediatos.

Por las aparentes ventajas que brindaba su proximidad geográfica y por el papel regulador que históricamente desempeñó Estados Unidos en Centroamérica, la Casa Blanca encaró en 1981 la crisis que desde 1979 parecía irradiarse de Nicaragua al resto de la región como el “caso test” de su política de contención global. La exitosa aplicación de ésta en la zona tendría, sin duda, un importante efecto de demostración en la implementación de la estrategia en otros conflictos en el Tercer Mundo, elevando la credibilidad y el prestigio de la administración entre sus aliados en el marco de su confrontación con la Unión Soviética.

Durante los inicios de la primera administración Reagan (1981-1985) fue privilegiado el criterio de que la solución a la crisis se alcanzaría en el corto plazo, desplegando un esfuerzo fundamentalmente militar. En un primer momento (1981-1982), El Salvador fue contemplado como el escenario fundamental de la estrategia bajo la estimación de que se trataba de un caso todavía “no perdido”, a diferencia de Nicaragua, y porque se consideraba que existían las condiciones internas —fortaleza de la Junta Militar presidida por Duarte y debilidad del FMLN tras el fracaso de su “Ofensiva Final” de enero de 1981— para emprender una fulminante ofensiva contrainsurgente que permitiera obtener resultados exitosos de manera inmediata y sin demasiados costos. El alto perfil que se dio a la situación salvadoreña no significó, sin embargo, que se hiciera de lado la preocupación por Nicaragua, considerada como un puente de la “infiltración soviético-cubana” en el área y como base para el suministro de armas a los guerrilleros del FMLN. Desde 1981 la Casa Blanca autorizó la realización de actividades

<sup>8</sup> “En la década de 1980, la Unión Soviética parece pronta a competir con los Estados Unidos por la influencia en América Latina. Con una marina expandida, dos gobiernos marxistas en nuestra esfera de influencia, relaciones amistosas con muchas naciones latinoamericanas moderadas, e incrementados programas de comercio y de venta de armas en la región, los soviéticos han tenido un éxito sorprendente en cuanto a proyectar su poder hacia el hemisferio occidental”, Kryzaneck, Michael J, *Las estrategias políticas de Estados Unidos en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, GEL, Buenos Aires, 1987, pp. 255-256.

encubiertas promovidas por la Agencia Central de Inteligencia, CIA, para desestabilizar a ese país y aprobó 19.5 millones de dólares<sup>9</sup> para que la Agencia organizara una fuerza de 500 hombres que tendría como propósito desarrollar "operaciones políticas y paramilitares"<sup>10</sup> contra la revolución sandinista.

Las previsiones, sin embargo, fallaron. Para 1982, el proceso revolucionario nicaragüense se consolidaba, no obstante los esfuerzos de Washington por desestabilizarlo, y la insurgencia salvadoreña recuperaba su capacidad militar y lograba significativos avances en el campo internacional, coronados por la Declaración Franco-Mexicana de octubre de 1981 que reconocía al FMLN-FDR<sup>11</sup> como fuerza política representativa en la guerra civil. El agravamiento de la situación de los derechos humanos, violentados a niveles de genocidio en 1981-1983 por los "escuadrones de la muerte" tolerados y prohijados por el gobierno, provocó, además, una avalancha de críticas a la actuación de Estados Unidos en ese país que se tradujeron en una disminución de los apoyos internacionales a la política de contrainsurgencia.

Todo esto condujo a una revaloración de la estrategia. Dejó de considerarse a El Salvador como situación que ameritaba una atención casi exclusiva y, paralelamente al mantenimiento de la línea de activo apoyo a la lucha contrainsurgente en ese país, Nicaragua comenzó a ser objeto de mayor atención hasta convertirse en los años subsiguientes en la preocupación por excelencia de la política de la administración Reagan hacia América Latina. De igual manera, se impulsó la regionalización restringida —"centroamericanización"— de la crisis, que trajo aparejado "el incremento de la ayuda y la asesoría militares a los regímenes amigos — Guatemala, Honduras, El Salvador y Costa Rica— y la idea de establecer una más estrecha colaboración entre sus gobiernos y las Fuerzas Armadas",<sup>12</sup> y se alentó la escalada del conflicto militar, comprometiendo al gobierno hondureño en la agresión contra Nicaragua.

Bajo esta revalorización estratégica, aunque continuaron privilegiándose las opciones militares<sup>13</sup> empezaron a elaborarse recomendaciones para encarar los problemas del desarrollo y

la democracia en la región como un complemento a las medidas bélicas y de seguridad. Como parte de esta política se trabajó "en la búsqueda o consolidación de la institucionalidad a través de las elecciones de los gobiernos centroamericanos aliados de Estados Unidos"<sup>14</sup> y se propició la formación de la Comunidad Democrática Centroamericana a principios de 1982— que excluyó a Nicaragua y cuya existencia fue efímera, así como del Foro Pro Paz y Democracia en el mes de octubre. La línea, sobre todo después de la remoción de Thomas Enders como subsecretario de Asuntos Hemisféricos en mayo de 1983 y quien se manifestaba más proclive a una solución de la crisis mediante la doble vía guerra-negociación, dio mayor énfasis a la opción guerra-elecciones, deshechando en lo inmediato cualquier esfuerzo negociador.<sup>15</sup>

No es si no hasta la segunda Administración Reagan (1985-1989) que la intervención de Estados Unidos en el conflicto centroamericano alcanza una globalidad y una articulación más acabadas en la propuesta de la Guerra de Baja Intensidad (GBI), doctrina cuya aplicación en la región es sancionada por demócratas y republicanos en el llamado Informe Kissinger.<sup>16</sup> Mediante este documento, el gobierno de Reagan y los formuladores de la política hacia América Central logran el consenso bipartidista buscando infructuosamente los años anteriores en torno a la caracterización del conflicto y en el establecimiento de recomendaciones para enfrentar conjuntamente la inestabilidad interna y la subversión. Como una novedad frente a los planteamientos tradicionales, el Informe Kissinger parte del reconocimiento de factores internos —económicos, políticos y sociales— en la base de la crisis, los cuales operan como un caldo de cultivo para la actividad de los grupos insurgentes. El documento añade, sin embargo, que una vez en acción, los procesos de insurgencia revolucionaria son influenciados y utilizados por actores externos —el poder soviético

<sup>9</sup> Los fondos fueron autorizados mediante la National Security Decision Directive-17 (NSDD-17), aprobada el 23 de noviembre de 1981.

<sup>10</sup> *Washington Post*, 10 de marzo de 1982.

<sup>11</sup> Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y Frente Democrático Revolucionario.

<sup>12</sup> Bermúdez, Lilia y Benítez Manaut, Raúl, "La política de Estados Unidos hacia Nicaragua, 1979-1986. De la contención pasiva a la Guerra de Baja Intensidad", en *Estados Unidos contra Nicaragua. La Guerra de Baja Intensidad en Centroamérica*. Editorial Revolución, Madrid, 1987.

<sup>13</sup> Prueba de ello fueron el apoyo que brindó el gobierno hondureño en la conformación del futuro ejército contrarrevolucionario; la vasta serie de maniobras militares conjuntas que a partir de 1983 emprenden tropas de los ejércitos de Honduras y Estados Unidos en la región; los reiterados esfuerzos por revivir el CONDECA (Consejo de Defensa Centroamericano) y los intentos por materializar la alianza de las fuerzas armadas de El Salvador, Honduras y Guatemala en el llamado "Triángulo de Hierro".

<sup>14</sup> *La Primera Administración Reagan y El Salvador*, Cuadernos CECARI, núm. 1, Serie Avances de Investigación, México, junio de 1987, p. 7.

<sup>15</sup> En noviembre de 1981 se realizaron elecciones presidenciales en Honduras, luego de años de dictaduras militares; en marzo de 1982 hubo elecciones para Asamblea Constituyente en El Salvador.

<sup>16</sup> *Report of the National Bipartisan Commission on Central America*, United States Government Publication, Washington, D.C., January 1984.



que interviene en América Latina a través de sus agentes locales: Cuba y Nicaragua—, los cuales operan como determinantes fundamentales de la inestabilidad para influir en la resolución de la crisis en favor de sus propios intereses hegemónicos en la región. La tesis de la confrontación Este-Oeste en Centroamérica queda así incorporada en el Informe Kissinger como una directriz de política para enfrentar el “expansionismo soviético”.

Un plan de ayuda masiva para el istmo —ocho billones de dólares para un periodo de cinco años— que estableciera en lo inmediato las bases para la estabilización y garantizara en el mediano y largo plazo el desarrollo y la prosperidad económicas, una voluntad para emprender reformas que coadyuvaran a la instauración y consolidación de la democracia formal, y una firme y decidida estrategia militar —respaldada por una activa diplomacia— para acabar con la subversión y garantizar la seguridad del área, son las recomendaciones centrales de esta propuesta global, que recibe el aval del Congreso y plantea el logro de sus objetivos sin voluntarismos cortoplacistas: en el mediano y largo plazo.

### La agenda de la GBI en Centroamérica: Nicaragua y El Salvador

La exitosa invasión a la isla de Grenada en octubre de 1983, el realineamiento de los gobiernos aliados de Centroamérica en favor de la política republicana a partir de 1982-83 y el consenso interno que se articula en torno al Informe de la Comisión Kissinger dieron un vuelco inusitado a la intervención de Washington en la región durante el segundo gobierno de Reagan. Mientras que en El Salvador se mantuvo la aplicación del diseño contrainsurgente, Nicaragua continuó siendo considerada la prioridad número uno de la política de la administración en el hemisferio, impulsándose activamente la estrategia de contención activa —reversión— de la revolución mediante la articulación de la agresión militar —a través de la “contra”—, económica —bloqueo comercial y financiero<sup>17</sup>— e ideológica —calificación del gobierno sandinista de régimen totalitario que actúa como factor de desestabilización regional—, con la disuasión —amenaza del uso de la fuerza sin combatir mediante la realización de maniobras conjuntas en el istmo y el entrenamiento y asesoría militares de ejércitos aliados locales— y una agresiva diplo-

macia que promueve la instauración de un gobierno democrático.

Mientras que en los albores de su primer gobierno el presidente Reagan se refería a la aplicación de medidas desestabilizadoras y a la ejecución de operaciones encubiertas, militares y paramilitares, para cortar el flujo de armas a la insurgencia salvadoreña y para “presionar, pero no para derrocar al gobierno nicaragüense”,<sup>18</sup> a mediados de 1983 el mandatario reconocía públicamente el apoyo de su gobierno a las fuerzas antisandinistas —a las que denominó “luchadores de la liberación”— y en febrero de 1985, recién iniciaba su segunda gestión al frente de la Casa Blanca, apuntaba que el propósito de su gobierno era “modificar la estructura actual del gobierno” de Nicaragua. Esta declaración pública asignaba a la estrategia de la reversión el carácter de una política oficial —de Estado— la cual, en sus mejores momentos —que se inauguran con el Informe Kissinger y se cierran con la firma de los Acuerdos de Paz de Esquipulas II— sería legitimada por el mismo Congreso.

En diciembre de 1982, impelido por la preocupación de que las crecientes tensiones fronterizas entre Honduras y Nicaragua —generada por el apoyo hondureño al establecimiento de bases contrarrevolucionarias en su territorio— desembocara en un conflicto de alcances regionales, el Congreso estadounidense aprobó la primera Enmienda Boland, que prohibía a la CIA y al Departamento de Defensa destinar recursos y desarrollar actividades militares para derrocar al gobierno nicaragüense. Dos años más tarde, en octubre de 1984, los legisladores emitieron la segunda Enmienda Boland, por medio de la cual se establecieron restricciones al Pentágono, a la CIA y a todas las agencias de inteligencia del gobierno para asistir directa o indirectamente a las fuerzas antisandinistas. Ambas enmiendas no fueron un obstáculo para que el Congreso fijara, en diciembre de 1983, en 24 millones de dólares el límite de los recursos que la CIA podía disponer en su “guerra encubierta” contra Nicaragua, ni para que en agosto de 1985 otorgara 27 millones de dólares de financiamiento en ayuda no letal, “humanitaria”, para los “contras”, misma que sería administrada por una agencia recién creada: la Oficina de Ayuda Humanitaria para Nicaragua (Nicaraguan Humanitarian Aid Office).<sup>19</sup> En

<sup>17</sup> El primero de mayo la Casa Blanca estableció un embargo comercial contra Nicaragua que suspendió las importaciones y exportaciones de este país con Estados Unidos. Desde 1981 el gobierno estadounidense ha encabezado ante diversos organismos financieros internacionales una campaña para cortar y/o limitar créditos a Nicaragua.

<sup>19</sup> Véase Kornbluh, Peter, *The Price of Intervention. Reagan's War against Nicaragua*. Institute of Policy Studies, Washington, D.C., 1987.

<sup>17</sup> *The New York Times*, 2 de noviembre de 1982, citado por *The Chronology. The Documented Day-by-Day Account of the Secret Military Assistance to Iran and the Contras*, Warner Books, New York, 1987, pp. 6-7.

agosto de 1986, después de que el 31 de marzo venciera el plazo de vigencia de los 27 millones de dólares, los representantes votaron el mayor financiamiento aprobado sin restricciones para la contrarrevolución: 100 millones de dólares, 30 de los cuales correspondieron a ayuda "humanitaria" y 70 a ayuda militar.

La convergencia entre la Casa Blanca y el Congreso respecto al apoyo a las fuerzas contrarrevolucionarias se rompió a finales de 1986, al estallar el escándalo del Irán-Contras. Este sacaría a la luz la campaña organizada por altos funcionarios del Consejo Nacional de Seguridad<sup>20</sup> para financiar a los antisandinistas con recursos obtenidos de la venta ilegal de armas al gobierno de Irán, en momentos en que el Congreso había prohibido, mediante la Enmienda Boland, toda asistencia a estas fuerzas.

De los temas de política exterior más destacados por Washington durante la era Reagan, el asunto del apoyo a la contrarrevolución nicaragüense fue, sin duda, uno de los puntos de mayor conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso, sobre todo desde 1987, momento a partir del cual, luego de las elecciones legislativas de 1986, el control de la Cámara de Representantes pasó a manos de la mayoría demócrata.

El rechazo de un significativo sector del Partido Demócrata a votar en favor de la renovación de la ayuda militar para la "contra", no obstante las reiteradas peticiones que formulara en este sentido el presidente Reagan ante los legisladores,<sup>21</sup> no tuvo como base una identificación política o de simpatía de los demócratas con el sandinismo, sino, fundamentalmente, el temor a que la obstinada actitud del mandatario pudiera dar pie a un indeseable involucramiento de fuerzas de Estados Unidos en el istmo. Este criterio fue igualmente compartido por algunos funcionarios y oficinas gubernamentales, no sólo con relación a Nicaragua sino también respecto al conjunto de la región. A diferencia del Departamento de Estado, por ejemplo, donde tanto su titular, George Schultz, como el responsable para América Latina, Elliott Abrams, promovieron una línea de protagonismo y dureza frente a la crisis centroamericana —particularmente

hacia Nicaragua—, permeada por posturas en extremo ideológicas, los directivos del Pentágono<sup>22</sup> siempre fueron más cautelosos en cuanto al vehemente apoyo de Reagan a la "contra", pues de una manera más pragmática vieron en esta política el peligro de un escalamiento de la guerra que podría, eventualmente, derivar en un comprometimiento directo de tropas norteamericanas.

De otra parte, esta política de la administración nunca logró generar los consensos suficientes al interior de la opinión pública estadounidense ni a nivel internacional. La actuación política y militar de los antisandinistas, organizados a partir de mayo de 1986 en la Resistencia Nicaragüense, siempre estuvo permeada por su comportamiento violatorio de los derechos humanos y por la existencia de contradicciones y conflictos en su seno, situación que dio lugar a continuas purgas y divisiones. Todo ello fue un obstáculo insalvable para que estas fuerzas adquirieran la legitimidad que siempre pretendió asignarles la Casa Blanca y para que se convirtieran en una opción viable de cambio frente al gobierno sandinista. Las expectativas de que los "contras" pudieran derrocar al gobierno nicaragüense en el corto plazo,<sup>23</sup> fundamentadas en la creencia de que contaban con el suficiente apoyo político interno y tenían la capacidad material para lograrlo, se vinieron abajo en 1984. Los limitados éxitos de estas fuerzas en el terreno de la guerra frente a la consolidación de las estructuras de defensa del Ejército Popular Sandinista, y su incapacidad para establecerse de manera regular y permanente en territorio nicaragüense determinaron que funcionarios del Pentágono y la CIA reconocieran a partir de 1984 que los contrarrevolucionarios no constituían una amenaza real para el gobierno de Nicaragua: que podían, en efecto, convertirse en un factor de presión militar y de desestabili-

<sup>20</sup> Entre los funcionarios involucrados en el escándalo Irán-Contras se encuentran el ex titular del Consejo Nacional de Seguridad, John Poindexter, y el teniente-coronel Oliver North, asesor de ese organismo. El escándalo permitiría, al mismo tiempo, hacer pública la existencia de una compleja red de apoyos privados y oficiales, tanto en Estados Unidos como en otros países, que aportaron financiamientos millonarios a la guerra de los antisandinistas.

<sup>21</sup> El argumento que reiteradamente manejó la Casa Blanca para justificar su política de apoyo a los "contras" fue que sólo la presión militar forzaría al gobierno de Nicaragua a su democratización interna. Elliott Abrams, secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos, fue uno de los funcionarios que con más firmeza sostuvo esta posición.

<sup>22</sup> Algunos de los altos oficiales funcionarios del Pentágono opuestos a comprometer fuerzas de combate en Centroamérica sin un decidido respaldo del Congreso y la opinión pública son John Vessey, expresidente de la Junta de Comandantes, y el general Wallace Nutting. Alexander Haig, secretario de Estado en 1981-1982, se referiría a la cautela externada por el secretario de Defensa, general Gaspar Winberger, en los momentos iniciales de la crisis en los siguientes términos: "Winberger sinceramente temía que otra guerra inmanejable en el trópico con tropas y dinero norteamericano conduciría a los mismos resultados que Vietnam. El Consejo de Estado Mayor, desalentado por la experiencia de Vietnam (...) se resistió a tomar acciones significativas. Yo me encontraba prácticamente solo, con un punto de vista contrario", citado en *La Primera Administración Reagan ... op. cit.*, p. 10.

<sup>23</sup> Todavía a mediados de 1983, funcionarios que simpatizaban con la agresión al gobierno de Nicaragua sostenían que los contrarrevolucionarios —cuyas fuerzas crecieron considerablemente en 1983-1984, incrementando sus efectivos de 8 mil hombres a cerca de 12-15 mil— controlarían una tercera parte de la población rural y la mitad del territorio nicaragüense en diciembre de ese año.

zación, pero que contaban con nulas posibilidades para triunfar por sí solos.<sup>24</sup> Este momento de reconocimiento de las limitaciones militares de la estrategia de la reversión, que nunca fue compartida por Reagan y sus colaboradores más cercanos como Shultz, Abrams o la exembajadora ante la ONU, Jeane Kirkpatrick, coincidió, además, con la publicación del Informe Kissinger, lo que contribuyó a imprimirle a la estrategia el carácter globalizador y de mediano y largo alcance que en estas páginas hemos señalado.

Aunque a raíz del escándalo Irán-Contras el presidente Reagan trató de mantener el acuerdo bipartidista respecto a su política hacia Nicaragua, lo hizo sin modificar las líneas sustantivas de la estrategia de la reversión. La obstinación del mandatario abriría las puertas a uno de los debates más desgastantes de los últimos tiempos entre el Congreso y la Casa Blanca, situación que conduciría a la parálisis de la política del gobierno en el país centroamericano, tema que monopolizó durante los últimos años de la administración la atención del Ejecutivo en el conjunto de sus relaciones hemisféricas.

Las propuestas demócratas se dirigieron a promocionar los Acuerdos de Esquipulas II —que ellos siempre han denominado “Plan Arias”— y a impulsar una nueva orientación de política hacia Centroamérica que matiza los aspectos militares que tanto privilegió la administración republicana. Este diseño se centra en la defensa de la seguridad estadounidense en el área, la pacificación y la reconciliación mediante el apoyo a un acuerdo regional negociado y el otorgamiento de asistencia económica para contribuir al desarrollo y la estabilidad. Dichos planteamientos estarían dirigidos, en el caso de Nicaragua, no a derrocar al gobierno revolucionario sino a forzarlo a su “democratización interna” por medio de lo que Viron Vaky, exsecretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos, han denominado “contención positiva”, esto es, la articulación “de la presión diplomática y económica para promover la evolución interna nicaragüense hacia un sistema abierto y menos virulento” con el apoyo a las fuerzas de la oposición “a fin de mover al gobierno sandinista hacia la reforma política y fortalecer alternativas políticas al actual gobierno”.<sup>25</sup> Según Vaky, en lugar de pretender el

derrocamiento del gobierno revolucionario, Estados Unidos debe aprender a convivir con él, estimulando el desarrollo de la democracia pluralista y tendiendo la mano y abriendo espacios a los sandinistas para alejarlos de la órbita de la Unión Soviética.

Desde la perspectiva demócrata, compartida por sectores republicanos más pragmáticos y desencantados de los magros, a su entender, resultados obtenidos por la administración Reagan en la crisis centroamericana, el eje de “la política” hacia Nicaragua —el término “reversión” desaparece del discurso de estas fuerzas— se trasladaría del campo de la guerra al terreno de la lucha político-ideológica, y tendría como protagonistas principales ya no a la insurgencia contrarrevolucionaria —dividida, sin el apoyo del Congreso para su refinanciamiento bélico y carente de un horizonte militar certero— sino a las fuerzas de la oposición interna —partidos, gremios, jerarquía eclesiástica, medios de comunicación, etc.—, las cuales pasarían a ser los sujetos del apoyo material, político y diplomático de Washington.

Cuestión distinta fue el caso de El Salvador, en donde la aplicación de una estrategia de contrainsurgencia para enfrentar el ascenso de la lucha política y militar popular concitó generalmente acuerdos consensuales en el Congreso y entre los legisladores y la Casa Blanca.

La línea contrainsurgente se caracterizó por la articulación de una política de reformas, sugerida desde la época del presidente Carter por expertos norteamericanos<sup>26</sup> —reforma agraria, reforma bancaria y estatización del comercio exterior—, con una estrategia de guerra encaminada a derrotar a la insurgencia nucleada en el FMLN. El esquema militar tuvo como línea fundamental el entrenamiento y modernización de las fuerzas armadas salvadoreñas y el encubrimiento de la actividad de los grupos paramilitares —“escuadrones de la muerte”—, organizados por sectores de la derecha vinculados al partido ARENA y cuyas acciones fueron funcionales a los propósitos de la estrategia en varias etapas del proceso.

El apoyo a los procesos electorales, como parte del diseño de normalización democrática y de constitución de gobiernos civiles en la región, fue igualmente incorporado a esta política. Las elecciones para Asamblea Constituyente de marzo de 1982 condujeron a la integración de un gobierno de Unidad Nacio-

<sup>24</sup> Lozano, Lucrecia, “Estados Unidos frente a Nicaragua (1981-1987)”, en *Política Internacional*, Revista Venezolana de Asuntos Mundiales y Política Exterior, Caracas, núm. 9, enero-marzo de 1988, p. 15.

<sup>25</sup> Citado por Bermúdez, Lilia, en “Estados Unidos-Centroamérica. Entre el Irangate y Esquipulas II” CIDE, *Cuadernos Semestrales. Estados Unidos Perspectiva Latinoamericana*, núm. México, 20. Semestre de 1987.

<sup>26</sup> “Enfrentada a la ofensiva guerrillera de 1981, esta administración incrementó la ayuda militar pero también continuamos respaldando las iniciativas de la administración Carter respecto a la reforma agraria y los derechos humanos. Impulsamos el desarrollo, la democracia, la diplomacia y la defensa como parte interrelacionadas de un todo”. *Power in the Service of Peace...*, op. cit., p. 1.

nal, que vino a sustituir a la Junta Militar integrada en octubre de 1979 y a cuya cabeza estaba un civil miembro de la democracia cristiana: José Napoleón Duarte.

La alianza con el Partido Demócrata Cristiano, a quien se le asignó el rol de centro político democrático en el polarizado espectro de las fuerzas existentes en el país —ARENA en el extremo de la derecha y el FMLN-FDR como polo izquierdista y procomunista— y se convirtió en el vehículo de la aplicación de la contrainsurgencia, contribuyó a legitimar esta estrategia a la interior del sistema político norteamericano.

El Informe Kissinger recomendó para El Salvador un esfuerzo diplomático-militar que privilegió las elecciones presidenciales como un momento clave de su política y reclamó un aumento sustancial de la ayuda militar que reforzara la capacidad bélica del gobierno, enfrentado al crecimiento de la insurgencia y su accionar militar desde 1982 y a la emergencia de un consenso nacional —esta vez de carácter local— en favor de la negociación como una alternativa a la estrategia norteamericana de la guerra.<sup>27</sup>

El esquema “guerra-elecciones-guerra” estuvo encaminado “a construir el escenario político y militar para viabilizar la derrota de la oposición insurgente.”<sup>28</sup> El reconocimiento de la debilidad del gobierno —presionado incluso por los intentos golpistas de la derecha— para derrotar al movimiento democrático y revolucionario condujo a un gigantesco empeño militar que, combinado con la directriz política electoral —considerada como un instrumento para arrebatar la iniciativa de negociación a la guerrilla y al FDR—, delinearía una estrategia de guerra contrainsurgente prolongada.

Hacia 1987, luego de seis años de guerra civil y con la democracia cristiana en el gobierno tras su triunfo en los comicios de marzo de 1984, la estrategia mostró signos evidentes de estancamiento. El fracaso de ambiciosos planes contrainsurgentes como los de Bienestar para San Vicente y Usulután (1983) y Unidos para Reconstruir (1985) contrastaba con el aumento de la actividad del FMLN y su capacidad para llevar a cabo campañas de neutralización de dichos proyectos.<sup>29</sup> Esta situación abrió fisuras en el

ejército, en cuyo seno empezaron a aflorar planteamientos críticos a la instrumentación de la estrategia contrainsurgente de largo plazo planteada por Washington. La prolongación de la guerra civil y el incremento de los sabotajes del FMLN a la infraestructura productiva y de servicios empezó también a quebrantar la alianza de la Democracia Cristiana con sectores de la burguesía, afectados en sus niveles de inversión y de ganancia por el conflicto y cada vez más críticos de la gestión presidencial de Duarte. Lo anterior, sumado a una progresiva recuperación de las movilizaciones populares y al surgimiento de agrupaciones de extrema derecha que apelaban al retorno a la represión generalizada de 1981-83 y que, coincidentemente con sectores del ejército, clamaban por la implementación de una línea de guerra total, configura la coyuntura en la cual Duarte accede a firmar los Acuerdos de Esquipulas II.<sup>30</sup> Esta actitud contrasta con su posición anterior de negarse a suscribir el Acta Revisada de Contadora y en la dilación que su gobierno hiciera de las fechas propuestas por el presidente Oscar Arias de Costa Rica a los mandatarios centroamericanos para analizar su iniciativa de paz.

### El momento de Esquipulas II

La firma de los Acuerdos de Paz de Esquipulas II el 7 de agosto de 1987 en Guatemala<sup>31</sup> abrió una coyuntura nueva en la crisis centroamericana. El grado de autonomía expresado por los mandatarios de los cinco países del área respecto a Washington fue una verdadera sorpresa para el gobierno de ese país, el que a sólo 48 horas de la cumbre presidencial trató de impedir cualquier concertación regional y pretendió aislar a Nicaragua presentando una propuesta alternativa al Plan Arias: el llamado Plan Reagan-Wright.

En la elaboración de esta propuesta estuvieron involucrados políticos como Howard Baker, exjefe de gabinete de la Casa Blanca; Frank Carlucci, exasesor de Seguridad Nacional, y James Wright, líder de la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes; participación, esta última, que condujo a pensar que con la propuesta la Casa Blanca pretendía impulsar un nuevo apoyo bipartidista hacia su política nicaragüense.

El proyecto hacía referencia, en el conjunto del conflicto regional, sólo a Nicaragua, y pos-

<sup>27</sup> *La Primera Administración Reagan...*, op. cit., p. 33.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>29</sup> Ejemplo de estas campañas fueron las realizadas en 1983: “Héroes revolucionarios de enero”, del 8 de enero al 6 de abril; “Comandante Ana María, juramos vencer”, del 7 de abril al 24 de mayo; “Frente a la agresión de Reagan, El Salvador vencerá”, del 25 de mayo al 2 de septiembre; “Independencia, Libertad y Democracia en El Salvador”, del 3 de septiembre al 29 de octubre, y “Yanquis fuera de Granada y Centroamérica”, del 20 de octubre al 29 de diciembre.

<sup>30</sup> Para un análisis de este proceso consúltese el trabajo de Bermúdez, Lilia, “Estados Unidos-Centroamérica...”, op. cit. La investigadora adelanta la hipótesis de que la suscripción de los acuerdos de paz por el gobierno de Duarte respondió al interés de éste por recuperar su liderazgo “Aun a costa del seguro enfrentamiento con la administración norteamericana”, p. 44.

<sup>31</sup> El nombre oficial del documento de Esquipulas II es *Procedimiento para alcanzar la paz firme y duradera en Centroamérica*.



tulaba en lo esencial el establecimiento de un alto al fuego y la realización de elecciones sin aclarar nada sobre el desarme de los grupos contrarrevolucionarios, dejando, incluso, abierta la posibilidad de su refinanciamiento militar. Según trascendió posteriormente, el gobierno sandinista fue consultado sobre el plan de paz propuesto por Reagan antes que éste fuera hecho público.<sup>32</sup> Aunque la respuesta nicaragüense respecto a un posible encuentro fue positiva, el entonces embajador en Washington, Carlos Tunnermann, señaló que la Casa Blanca había modificado en el último momento la propuesta en el punto que hacía referencia a un diálogo bilateral entre ambas naciones por cuanto este aspecto abría peligrosamente las puertas a negociaciones futuras, mismas que desde la ruptura de los diálogos en Manzanillo —México—, en enero de 1985, habían sido sistemáticamente rechazadas por el gobierno estadounidense.

Las presiones de Washington sobre los presidentes centroamericanos no surtieron ningún efecto y el Plan Reagan fue rechazado.<sup>33</sup> Nicaragua, entretanto, invitó a Estados Unidos a dialogar "sin condiciones" a fin de desarrollar "un proceso negociador que concluye con la firma de un acuerdo justo y verificable que garantice los intereses militares y de seguridad de ambos países", convocatoria que no fue aceptada por Estados Unidos.<sup>34</sup>

Esquipulas II condujo a la politización de la crisis regional, sobredimensionando lo político en un conflicto en el cual los factores militares y bélicos predominaron desde 1981. A partir de agosto de 1987, los aspectos del diálogo y la negociación para alcanzar la pacificación empezaron a jugar un papel cada vez más significativo al interior de algunos procesos, como el nicaragüense. Aunque el cumplimiento de los compromisos por parte de los gobiernos centroamericanos tuvo un desarrollo desigual y dispar, en un hecho que los acuerdos favorecieron una relativa distensión —más regional que local— y que las fuerzas populares y revolucionarias del área incorporaron de manera más sistemática y creativa la negociación como una estrategia de lucha.

De cara al proceso de distensión y pacificación impulsado por el Grupo de Contadora desde 1983 y que, a decir de algunos analistas, tuvo la tendencia a "latinoamericanizar" la cri-

sis del istmo, Esquipulas II favoreció la regionalización del conflicto en un doble sentido: a) Que la crisis remontara la dimensión local que en algunos momentos —aunque no de manera estructural— llegó a tener un peso considerable, y b) Que se desarrollara un proceso de "centroamericanización" de la crisis que, en contraste con las gestiones más "latinoamericanas" de Contadora, depositó en los gobiernos del área y no en fuerzas políticas y oficiales externas a la subregión la responsabilidad fundamental del cumplimiento de los acuerdos.

Aunque no frenaron la aplicación de la estrategia de la Guerra de Baja Intensidad en sus ejes de la contrainsurgencia en El Salvador y de la reversión en Nicaragua, es un hecho que los acuerdos de paz impactaron esta formulación doctrinaria. Esquipulas II fue un movimiento de los presidentes centroamericanos inesperado para la Casa Blanca, que además enfrentó al gobierno estadounidense a la disyuntiva de favorecer la negociación o de continuar apoyando a los "contras", lo que en los hechos significaba seguir alentando la guerra. Las contradicciones entre el Congreso y el Ejecutivo respecto al respaldo oficial a los antisandinistas, agudizadas después del Irán-Contras, no hicieron más que agravarse, toda vez que pese a las divergencias, el presidente Reagan se mantuvo firme en su postura de respaldar a la contrarrevolución nicaragüense.

Con Esquipulas II se desarrolla una tendencia hacia una mayor autonomía e independencia de los gobiernos centroamericanos en lo referente a las iniciativas negociadoras y las gestiones diplomáticas regionales que debilita el hasta entonces casi monolítico bloque de países aliados de Washington en el istmo. A partir de agosto de 1987, esta alianza regional empieza a diluirse hasta conformarse, prácticamente, dos grupos: el integrado por El Salvador y Honduras, más estrechamente ligados a los planteamientos de la administración Reagan en el área, y el constituido por Guatemala y Costa Rica, orientado a impulsar el cumplimiento de los acuerdos de paz<sup>35</sup> y preocupado por mostrar mayor independencia respecto a Washington.

El "perfil centroamericano" que Esquipulas II otorga a la crisis conduce, de otra parte, a la conciencia de que la resolución de ésta debe darse en un marco legal y no de guerra y de que la paz sólo será posible mediante una negociación global —que aborde los problemas de la

<sup>32</sup> Comentarios del exembajador Carlos Tunnermann a los medios de prensa, *El Día*, 8 de agosto de 1987.

<sup>33</sup> Algunos analistas indican que la pretensión de Washington al formular el Plan Reagan-Wright era abrir dos polos de debate mientras se adelantaba una tercera iniciativa que emergiera como opción viable frente a los extremos: el plan estadounidense era inaceptable para Managua, en tanto que el Plan Arias resultaba demasiado peligroso para la Casa Blanca.

<sup>34</sup> *La Prensa*, México, 6 de agosto de 1988.

<sup>35</sup> Como promotor de la propuesta de paz, al gobierno costarricense —cuyo presidente fue galardonado con el Premio Nóbel de la Paz por su iniciativa— le interesaba el éxito en la ejecución de los compromisos. El gobierno de Guatemala tenía también una motivación particular, toda vez que la inclusión en los acuerdos del punto relativo a la creación del Parlamento Centroamericano era producto de sus gestiones regionales.

crisis económica, la democracia, la justicia social y la militarización del área como partes interrelacionadas de un todo— y de carácter regional.

Este espíritu no impidió, sin embargo, que los gobiernos del área asignaran a Nicaragua, en mayor o menor grado, la responsabilidad fundamental del destino de Esquipulas. De hecho, pese a que el tratado contemplaba el punto de aplicación simultánea de los compromisos por parte de los países suscriptores, la realidad fue que a partir de la cumbre de presidentes realizada el 16 de enero de 1988 en San José para evaluar los avances del plan de paz, este principio se abandonó y fue sustituido por el cumplimiento unilateral de los acuerdos. El que Nicaragua hiciera importantes concesiones en dicha reunión, al anunciar el levantamiento del Estado de Emergencia y manifestar su disposición a negociar directamente con la dirigencia antisandinista la concertación de un alto al fuego, sin que el resto de los países demostrara una voluntad similar, no hizo sino reforzar esta percepción.

En Nicaragua, Esquipulas II fortaleció la opción de la vía no militar para la resolución de la crisis y el gobierno asumió el riesgo de abrir espacios políticos y favoreció el diálogo y la reconciliación internas en el marco del recrudescimiento de la guerra, sobre todo en el segundo semestre de 1987 y hasta febrero de 1988, mes en el que expiró la ayuda de los 100 millones de dólares otorgada en 1986 a la “contra”.

La guerra contribuyó a generar un consenso favorable a la revolución sandinista, al cohesionar política y socialmente a la población bajo la bandera de la defensa de la soberanía frente a la agresión. Al sufrir la estrategia de la guerra un severo revés con los acuerdos de paz, el proceso revolucionario se enfrentaría al reto de mantener y recrear ese consenso en el contexto de la apertura política y la difusión del debate y la confrontación político-ideológica.

Por lo que toca al gobierno de Estados Unidos, después de Esquipulas II el presidente Reagan no logró que el Parlamento aprobara nueva ayuda militar para la “contra”, amén de que el control sobre los acontecimientos en la región pareció salirse de las manos. El viaje del secretario de Estado, George Shultz, a Centroamérica en julio de 1988, que tenía como propósito repuntar la política republicana en el área y voltear el acuerdo de paz en favor de Washington al demandar a los mandatarios del istmo una condena a Nicaragua, fue un rotundo fracaso. Los presidentes centroamericanos se negaron a suscribir el documento de condena que Shultz llevaba preparado.

Centroamérica provocó un fuerte debate al interior de la sociedad y el sistema político nor-

teamericanos. Se trató de un “debate estratégico” que trascendió el círculo de los formuladores de política y los medios de comunicación y se incorporó al ámbito de la sociedad civil. La discusión sobre el tema centroamericano alcanzó, además, un alto nivel, irradiándose a miembros del mundo de la política y de la comunidad académica y entre organismos humanitarios, sociales y gremiales.

Después de Esquipulas II se dio una especie de parálisis de la política de Estados Unidos en la región. Las secuelas del Irán-Contras, la desgastante confrontación con el Congreso dominado por los demócratas y las críticas y censuras internacionales a esta política —calificada de ilegal por la resolución de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, emitida el 28 de junio de 1986— llevan a preguntarse sobre los alcances reales de esta estrategia agresiva y de predominio militar. ¿Hasta dónde Estados Unidos —que utilizó a la crisis centroamericana como un “caso-test” de la aplicación de la doctrina de la Guerra de Baja Intensidad, GBI— logró, efectivamente, recuperar su predominio en el área: una región de “hiper-hegemonía” norteamericana?

No cabe duda que el involucramiento de Estados Unidos en la región sirvió de laboratorio para experimentar los límites y alcances de esta estrategia. Sin embargo, mientras que la política de recuperación hegemónica y renovada firmeza —“paz por medio de la fuerza”— fue, según la administración Reagan, exitosa en la resolución de la mayoría de los conflictos regionales en el Tercer Mundo —Afganistán, Namibia, Angola, etc.—, al término del gobierno republicano la crisis centroamericana no sólo no se resolvió sino que se agravó, poniendo en entredicho la eficacia del planteamiento estratégico de la GBI en el hemisferio. Si algo quedó claro, además, tras el debate con el Parlamento, es que después de la derrota sufrida en la guerra de Vietnam ninguna política puede sostenerse sin el activo apoyo del Congreso y la opinión pública.

A manera de síntesis, quisiéramos enumerar lo que consideramos los saldos de la intervención de Estados Unidos en el conflicto regional durante los ocho años del gobierno de Reagan:

- a) La regionalización de la crisis.— La intervención política y militar estadounidense en el área generó una dinámica que prácticamente “sacó” de sus fronteras a conflictos nacionales, como el de El Salvador, e involucró en la estrategia de agresión contra Nicaragua a países como Honduras y Costa Rica. Al término de la segunda administración Reagan, los procesos políticos y los conflictos que en 1981 presentaban un perfil más

- específicamente local y cuyas crisis internas no habían adquirido todavía grandes dimensiones, se proyectan como elementos constitutivos de una única y compleja crisis que involucra a todas las naciones centroamericanas —incluida entre ellas Panamá a partir de 1988— y afecta la vida económica, política, social y militar del conjunto de la región.
- b) El agravamiento de la crisis económica regional.— Las limitaciones estructurales del modelo de crecimiento “hacia afuera” — que se impuso en Centroamérica en los últimos 30 años— determinó que las economías del área empezaran a experimentar a finales de la década de los setenta una pérdida de dinamismo que se tradujo en el estancamiento de la actividad productiva al despuntar los años ochenta. De otra parte, la crisis internacional del capitalismo y la prolongada recesión de los países industrializados, que se profundiza y agrava a lo largo de esta última década, impactó negativamente a las frágiles economías del istmo, cuyo eje de acumulación ha descansado históricamente en la producción primario-exportadora. Ambos fenómenos, aunados a la inestabilidad y las tensiones sociopolíticas que han afectado a la región desde 1979, configuran los elementos explicativos de la crítica situación económica que vive América Central desde 1981. A consecuencia de la crisis económica —estrechamente articulada a la crisis política—, los ritmos de crecimiento del Producto Interno Bruto experimentaron la más drástica caída de los últimos treinta años, descendiendo de una tasa media anual del 5.2 por ciento en el periodo 1973-1978, a -0.9 en el ciclo 1978-1983, para ascender levemente al 1.2 en 1983-1986. A consecuencia de la crisis y el impacto externo, la deuda pública internacional creció de 4 644 millones de dólares en 1979 a 16 257 millones en 1986. Finalmente, además del deterioro generalizado de las condiciones de vida de la población del istmo en su conjunto, la confrontación bélica en algunos países de la región determinó la destrucción de la infraestructura productiva y de servicios en grado significativo.
- c) La polarización de la vida política del área.— El intervencionismo de la administración Reagan no sólo obstaculizó y dificultó a lo largo de sus ocho años de gestión las posibilidades de alcanzar una solución concertada y negociada de la crisis, sino que provocó una polarización del espectro político regional que, en situaciones como la de El Salvador, prácticamente “borró” de la escena política el “centro” político o “tercera fuerza” —en este caso la Democracia Cristiana que tanto pregonó Estados Unidos como opción frente a lo que calificó de extremos enfrentados de la derecha oligárquica y las fuerzas populares “izquierdistas”—.
- d) La ampliación de la crisis.— La intervención del gobierno estadounidense en los asuntos internos de Panamá, a partir de mediados de 1987, precipitó una aguda crisis política en ese país que en febrero-marzo de 1988 alcanza niveles de extrema gravedad. Desde 1988, Panamá dejó de fungir como mediador en la crisis centroamericana —papel que desempeñó desde 1983 a través de su participación en el Grupo de Contadora—, incorporándose al complejo espectro del conflicto regional y convirtiéndose en uno de los objetivos prioritarios de la estrategia norteamericana en América Central.
- e) Cerca de 200 mil muertes —civiles y militares— provocadas por la confrontación bélica en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, así como por la acción de los grupos paramilitares y los escuadrones de la muerte en Guatemala y El Salvador, y por los ataques y sabotajes de la contrarrevolución contra la población civil y objetivos económicos en Nicaragua.
- f) Dos millones 271 mil desplazados y refugiados a causa del conflicto regional, tanto al interior de los países centroamericanos como en el istmo y fuera de la subregión —principalmente en México, Estados Unidos y Canadá—.
- g) La militarización del conflicto y el incremento desusado del armamentismo en la región. En este sentido, vale la pena señalar que la asistencia de seguridad que Estados Unidos otorgó a los países centroamericanos —excluyendo a Nicaragua— se “disparó” de 2.3 millones de dólares entregados en 1979, a 681.5 millones en 1988. Esta ayuda militar y de seguridad pasó de conformar el 2.7 por ciento del total de la asistencia otorgada en 1979 a constituir el 65.9 por ciento en 1988.
- h) La persistencia y profundización de la guerra civil en El Salvador y la consolidación de la revolución sandinista en Nicaragua, no obstante la aguda crisis económica que afecta a ese país a consecuencia, fundamentalmente, de la agresión contrarrevolucionaria y el bloqueo comercial y financiero impuesto por Estados Unidos.

Los anteriores planteamientos conducen a señalar la vulnerabilidad de la política de la administración Reagan en Centroamérica. Su prestigio y credibilidad fueron seriamente cuestionados al no lograr sus propósitos de derrocar

al gobierno sandinista y de derrotar militarmente a la insurgencia salvadoreña. De otra parte, el predominio del tema centroamericano en la agenda de la política exterior y la obsesión compulsiva del presidente Reagan por Nicaragua determinaron que otros temas y asuntos de las relaciones interhemisféricas —como el problema de la deuda externa latinoamericana y su impacto económico, político y social; el progreso y futuro de la democracia en la región; la estabilidad de México; la crisis panameña y Colombiana, etc.—, fueran descuidados y crecieran y se desarrollaran hasta convertirse en problemas urgentes y potencialmente explosivos.

Para el nuevo gobierno republicano de George Bush, la crisis centroamericana —complejizada por el caso de Panamá— seguirá siendo un asunto estratégico en el conjunto de los temas de política exterior; su tratamiento, sin embargo, no tendrá el alto perfil y la prioridad que en el conjunto de los asuntos hemisféricos le otorgó la presidencia de Reagan. Ante el fracaso de esta última para lograr sus dos objetivos máximos en la crisis de América Central: derrocar al gobierno sandinista y aislar y reducir a la insurgencia salvadoreña, el equipo de Bush pondrá mayor énfasis en las soluciones políticas y diplomáticas —acompañadas de presiones económicas y militares en el caso de Nicaragua y Panamá— que en una estrategia que privilegie el uso unilateral de la fuerza, tal y como sucedió en los años anteriores. En este contexto, es un

hecho que la definición de la política hacia el área buscará el consenso bipartidista en el Congreso, a fin de evitar los desgastantes enfrentamientos que en relación a este problema caracterizaron las relaciones de la Casa Blanca con el Capitolio en los últimos años, e intentará involucrar de manera más dinámica la cooperación y concertación de los aliados regionales en la aplicación de esta política.

Las primeras acciones del gobierno de Bush hacia Centroamérica —aprobación de 40 millones de ayuda humanitaria a la “contra” nicaragüense en abril de 1989, que habrán de beneficiar a estas fuerzas por varios meses, hasta febrero de 1990, y las presiones e intervención en contra del gobierno de Panamá durante los comicios electorales de mayo de 1989 en ese país— permiten prever que en la nueva administración republicana habrá más continuidad que cambios respecto a las líneas generales de la política interna y externa impulsadas por Reagan.

Menos manejo ideológico de los problemas; mayor pragmatismo; concertación con el Congreso; búsqueda del consenso con los aliados regionales en la aplicación de la política y el marco doctrinal de promoción de la democracia en el hemisferio, acompañada del impulso de fuertes movimientos sociales que la respalden, serán las orientaciones centrales que guíen la política de la nueva administración Bush hacia América Latina.

