

POLITICA INTERNACIONAL Y POLITICA CENTROAMERICANA: UNA APROXIMACION GLOBAL *

Fernando Flores Pinel

Puede haber, metodológicamente, diversos modos de estudiar los rasgos más importantes de la política internacional hacia El Salvador y Centroamérica, pero cualquiera que sea el que se adopte, es objetivamente "obligatorio" enfocarlo a partir de la política exterior norteamericana. Esto no es arbitrario, no lo es porque El Salvador y Centro América viven hoy el entorno internacional a través de la política exterior norteamericana, y a través de la forma y el modo de acción de esa política en el mundo. Por eso comenzaremos a tratar este tema con una revisión sucinta de la política exterior de Estados Unidos.

El argumento central sobre la política internacional para este trabajo se basa hoy, a diferencia de otros que he escrito, en una revisión de la política exterior soviética en función de la política exterior norteamericana.

La tesis central es que en la década de los ochenta se ha ido produciendo una revitalización de la política exterior norteamericana y esa revitalización ha coincidido con crecientes obstáculos en la política exterior soviética. Este fenómeno ha creado espacios y líneas políticas nuevas a nivel mundial que han posibilitado una rearticulación del sistema internacional en relación a la evolución política centroamericana. El modo como este proceso ha ido ocurriendo, y las potencialidades que contiene en relación a Centro América es lo que constituye el tópico central de este ensayo.

* Este ensayo se ha elaborado sobre la base de una charla presentada a profesores de las áreas sociales de la UCA en mayo de 1985.

1. Revitalización de la política exterior de Estados Unidos

La situación internacional de nuestros días en lo que concierne a El Salvador y a Centro América confirma, más bien que desvirtúa, las tendencias que se comenzaron a manifestar con claridad en la política exterior de Estados Unidos desde enero de 1981. Lo que se encuentra al estudiar estas tendencias es que la política exterior de Estados Unidos ha tenido más éxito que fracaso en el área centroamericana, si consideramos por éxito el "bloqueo" a los movimientos de inspiración marxista-leninista en la región. Estas posibilidades de éxito se ampliaron con la reelección de Ronald Reagan en noviembre de 1984 porque la reelección incrementó el período de continuidad en el estilo y las bases que configuran la acción internacional norteamericana en la etapa que comenzó en 1981*.

El Gobierno de Ronald Reagan revitalizó y renovó a la política exterior norteamericana, en su doctrina y en su práctica, con un estilo que no había sido ejercido desde la administración de John F. Kennedy. Diversos análisis pueden valorar esta revitalización y esta renovación de modos diversos, pero lo que no se puede negar es que ambos fenómenos han ocurrido.

¿Cuáles son las notas más características de este proceso desde 1981?

Los Estados Unidos han pasado de los años setenta a los ochenta de una situación defensiva a una posición ofensiva. La situación defensiva de la década anterior se caracterizó por niveles crecientes de incredulidad internacional por lo que toca al uso de su poder en el mundo. La posición ofensiva se ha estado caracterizando por un incremento de su credibilidad política externa en términos de una gran potencia.

La evolución de una situación defensiva a una posición ofensiva ha estado marcada por una solución a la crisis de consenso sobre los objetivos prioritarios y los métodos de su política en el mundo. Un signo importante de la solución, por lo menos temporal, de esa crisis de consenso, ha sido la recuperación de la relativa preeminencia del poder presidencial frente al congreso, en la dirección de las relaciones exteriores.

Aquí se ha producido una recomposición del consenso. La recomposición del consenso se ha sustentado en que la élite generadora de política exterior ha vuelto a considerar que la URSS es el enemigo principal, y que con ese enemigo se puede y se debe negociar, pero no se puede confiar.

La reconsideración de la URSS en las prioridades de la política exterior de Estados Unidos permitió que también se reconsideraran sus intereses geoestratégicos. Los intereses geoestratégicos habían sido los más golpeados en la década de los setentas. Sin embargo, bajo el nuevo enfoque,

* Una revisión con más extensión la he presentado en varios artículos. Entre ellos: "De la distensión a la Neo-contención: la Doctrina Exterior de la Administración Reagan", ECA No. 410, diciembre de 1982; "El problema salvadoreño en el contexto del conflicto Este-Oeste: El Salvador en perspectiva mundial", CEESTEM, México. D.F. 1982, y otros.

volvieron a adquirir preeminencia en las definiciones substantivas de política exterior. En este proceso los Estados Unidos han pasado de una condición de objetos de la geoestrategia del sistema mundial a una condición de sujetos configuradores de las líneas básicas de la geoestrategia internacional.

¿Qué es lo que ha permitido que un proceso de esta naturaleza evolucione en Estados Unidos? Podemos señalar tres razones importantes:

- a) La etapa de la crisis del liderazgo presidencial que se inició con Richard Nixon se ha desvanecido en lo fundamental. Este desvanecimiento ha estado condicionado por el estilo pragmático-ideológico de Ronald Reagan en la conducción del Gobierno norteamericano. Algunos analistas consideran que Ronald Reagan ha sido uno de los Presidentes más populares de Estados Unidos, y particularmente el más popular desde Franklin D. Roosevelt.
- b) La economía norteamericana se ha recuperado en las postrimerías del primer período de Ronald Reagan, y en los inicios de su segundo período*.
- c) El aparato militar norteamericano se ha fortalecido, y si no hay variables aleatorias, o variables no consideradas, es razonable pensar que se seguirá fortaleciendo en el futuro inmediato.

Estas tres razones no son ciertamente las únicas pero sin ellas, la revitalización de la política exterior norteamericana no hubiera ocurrido.

2. Los Obstáculos de la Política Exterior Soviética

La manera en que el sistema internacional se encuentra hoy configurado hace que lo que ocurra en Estados Unidos y desde Estados Unidos se encuentre correlacionado con lo que ocurre en y desde la Unión Soviética en relación al contexto mundial. Esto no significa automáticamente una interpretación Este-Oeste, pero indudablemente significa que Estados Unidos-URSS son los actores principales y preponderantes del sistema, y que el margen de acción de uno de ellos depende en gran medida del margen de acción del otro.

Por esto es importante subrayar que la revitalización de la política exterior norteamericana ha coincidido con crecientes obstáculos en la política exterior soviética. La situación relativa de estos dos grandes actores en la década de los ochentas, aparece contextualmente inversa a como se nos presentaba en la década de los setentas. En la década de los setentas la política exterior soviética se robustecía mientras la política exterior norteamericana se debilitaba.

Si las cosas son así, entonces es importante preguntarse por los obstáculos que la política exterior soviética está enfrentando en esta década.

* Algunos economistas están indicando hoy que la recuperación no será sostenida y que las amenazas de una recesión están presentes.

2.1. La Invasión Soviética a Afganistán

En diciembre de 1979 la URSS invadió Afganistán. Por primera vez en la historia de la segunda postguerra los soviéticos invadían un país que no formaba parte de su esfera de influencia tradicional. Esta primera vez puede probablemente explicarse porque la URSS lo hizo en la cúspide de su mejor momento internacional como superpotencia. Sin embargo por razones que no son objeto de este ensayo, la invasión constituye el hecho crucial para que Estados Unidos iniciara lo que hemos llamado la revitalización de su política exterior.

Los cálculos soviéticos probablemente supusieron que el período de la invasión sería corto, y que sus consecuencias serían eficaces y duraderas. Sin embargo, los datos están indicando que la URSS se ha empantanao en Afganistán. La invasión va para su sexto año, y las dificultades parece que no se superan. Hay más de 100.000 soldados soviéticos en suelo afgano, equipados con el armamento más moderno y sofisticado, mientras los soldados afganos desertan, y las insurgentes producen golpes militares de considerable envergadura. La URSS se compromete cada vez más, y no puede imponer una solución final al conflicto.

Los organismos internacionales han condenado la invasión soviética a Afganistán. Los grupos protectores de derechos humanos han denunciado el empleo de armas bioquímicas por parte de la URSS en su lucha contra los rebeldes. Si bien es cierto que estas denuncias afectan muy poco el poder soviético, también es cierto que erosionan la autoridad moral de los soviéticos para atacar ideológicamente a Estados Unidos. Y este decremento en la autoridad moral e ideológica pone en entredicho las bondades "pacíficas y fraternas" del sistema socialista, bondades que antes se las podía más fácilmente agenciar la URSS.

Los problemas no terminan allí. Los problemas que se derivan de la invasión han afectado el tinglado político de la zona en relación a la URSS. La URSS ha mantenido una influencia política importante en el mundo islámico. Esta influencia se ha visto problematizada en su manejo y en su control como consecuencia de la invasión. Pakistán, por su parte, se ha convertido en un santuario de los rebeldes, y el Gobierno de Ronald Reagan está apoyando a las insurgentes con la colaboración Paquistana.

Estos hechos parecen indicar que la URSS está padeciendo en Afganistán las "amarguras" que los Estados Unidos padecieron en Viet Nam. Pero no sólo eso, si no que, así como Estados Unidos tuvo que negociar su salida de Viet Nam, la URSS quizá lo tenga que hacer en los próximos años sino encuentra una "paz honrosa". Para hacerlo tendrá que contar con la "colaboración" de Washington, así como Washington precisó la colaboración de Moscú para salir de Viet Nam.

Las analogías en la historia son útiles e iluminadoras, pero precisamente para que su utilidad sea válida no deben obscurecer las diferencias. La URSS tiene dos ventajas que Estados Unidos no tuvo en Viet Nam: la

URSS es fronteriza con Afganistán lo que le favorece una mejor logística en la distribución de los recursos militares y políticos; y además, no tienen un Congreso y una opinión pública interna que puedan libremente adversar y controlar las decisiones y orientaciones en su política exterior.

Las diferencias de uno y otro caso están presentes. Estas diferencias hacen que no pueda mecánicamente afirmarse que lo que le sucedió a Estados Unidos en Viet-Nam, así como las consecuencias internas y externas que de allí se derivaron, serán automáticamente iguales en el caso soviético. Sin embargo, hasta el momento, los datos indican que en Afganistán la URSS tiene un problema grave que no ha podido resolver, y que el problema está dificultando la conducción de su política exterior, y condicionándola en el sentido de una prudencia mayor para adquirir compromisos de esa envergadura en el futuro.

2.2. La caída del Sha de Irán y la invasión a Grenada

El derrocamiento de la dinastía Reza Palevi no le redituó a los soviéticos los beneficios que les podría haber redituado, ni tampoco perjudicó a los Estados Unidos a los niveles que los podría haber perjudicado.

Lo que perdió Estados Unidos con el Sha no ha sido equivalente a lo que la Unión Soviética ganó. El Ayatola Khomeini derrocó una autocracia para restaurar una teocracia. La naturaleza teocrática de la nueva estructura política ha sido una causa primordial de la guerra que se desencadenó con Irak. En esta guerra se enfrenta la secta shiita iraní con la secta sunnita irakí.

En esta guerra la URSS debe apoyar a Irak porque es su aliado en la zona. Sin embargo, no lo puede apoyar hasta el punto de poner en peligro los flujos de petróleo que se salen del Golfo Pérsico a través del Estrecho de Hormuz. Esta situación le ha complicado el manejo de su política exterior. Por una parte, le ha obstaculizado su política en el Oriente Medio tan dividido y entrelazado por sus creencias religiosas. Por otra parte, le ha limitado su juego con Europa Occidental por que si apoya Irak hasta el grado de ahogar los flujos petroleros iraníes entraría en dificultades con los países europeos que reciben ese petróleo pero que no tienen nada que ver en la guerra. Así, la URSS tiene que llevar una política de prudencia frente a Irak, pero esa prudencia ha hecho que su credibilidad política internacional disminuya en relación al grado de compromiso que está dispuesta a adoptar por un aliado.

Esta credibilidad se vio también dañada en 1983 cuando los Estados Unidos invadieron Grenada, y la acción internacional Soviético-Cubana se limitó a la condena retórica del hecho. La invasión de Grenada constituye el primer caso en que la URSS abandona a un país socialista que considera aliado, y fue también el primer caso en que los Estados Unidos con el uso explícito del poder militar revirtieron lo que los soviéticos consideraban un proceso histórico irreversible.

Subrayar estos aspectos es importante porque en la década de los setenta se asumió que el compromiso de los soviéticos ante sus amigos y aliados era sumamente alto, o, por lo menos, más alto que el compromiso norteamericano.

2.3 Los problemas en Europa del Este

Europa del Este ha sido la esfera de influencia exclusiva de la Unión Soviética desde la Segunda Guerra Mundial. La URSS ha tenido problemas en su esfera de influencia, y cuando estos problemas se han agravado los ha resuelto por medio de la fuerza: Hungría en 1956, Checoslovaquia en 1969.

En 1980 la URSS tuvo problemas serios en Polonia. Las causas de fondo de estos problemas son por lo menos dos: el estilo de relaciones de la URSS con el pueblo polaco, y las consecuencias sociales de la crisis económica internacional que estaba afectando a Europa Oriental.

En las relaciones soviético-polacas dos puntos son importantes de notar:

a) Por primera vez se organizó un movimiento obrero en una central sindical-solidaridad- contra el establecimiento burocrático del Partido Obrero Polaco. Por primera vez el grupo social que los Estados Socialistas dicen representar se organizó en contra de sus representantes. Las relaciones entre la iglesia católica —que es la iglesia dominante en Polonia— y el Estado se deterioraron profundamente. La iglesia católica ha representado tradicionalmente las aspiraciones nacionalistas del pueblo polaco, y ha sido probablemente la única institución que no ha sido sometida por el aparato del Estado. La posición de la Iglesia frente al Estado se había visto fortalecida por la elección de un papa polaco.

La crisis polaco-soviética tuvo momentos en que las posibilidades de una invasión por parte de los ejércitos del Pacto de Varsovia parecía inminente. Sin embargo, la reacción europeo-occidental podía haber sido lo suficientemente negativas como para que la URSS no pudiera aprovechar más las fisuras de la alianza militar occidental en Europa (OTAN). Al mismo tiempo la URSS ya estaba comprometida en la guerra de Afganistán, y si bien en Polonia hubiera impuesto una decisión militar con relativa facilidad, su situación internacional se hubiera agravado.

b) Todo esto condujo a que por primera vez la URSS no resolvió en Europa del Este un problema grave por medio de una invasión, y se decidió por el mecanismo indirecto de un golpe de Estado. El golpe de Estado ha estabilizado la crisis política en Polonia, pero no la ha resuelto.

El más importante de estos problemas ha sido el polaco, pero solamente el más importante. Las dificultades continúan en Checoslovaquia, Rumanía, Hungría y Yugoslavia. Todos estos países exigen más independencia hacia el exterior, y más autonomía hacia el interior. Las dificultades siguen latentes, y la URSS no ha podido proporcionar proyectos alternati-

vos en lo político y lo económico. Albania, por su parte, si bien no se ha aliado con Occidente, no sigue los lineamientos soviéticos porque los considera revisionistas y restauradores del capitalismo.

Así, al problema afgano, se aunan las dificultades en Europa del Este, que hacen que la URSS en los ochenta vuelva más su atención a lo que ya tiene, en vez de preocuparse por lo que puede llegar a tener, aunque lo que pueda llegar a tener vaya en detrimento de Estados Unidos.

2.4 La nueva proyección de China Popular

La Rusia Zarista y la China Imperial tuvieron conflictos en el siglo XIX. En el siglo XX se aliaron con el ascenso de Mao-Tse Tung al poder. Sus conflictos se diluyeron, pero siempre permanecieron. El cisma del movimiento comunista mundial los alejó hasta llegar a choques armados en 1969. Desde entonces no ha vuelto a haber realmente un acercamiento serio.

Desde la muerte de Mao se ha estado desmaoizando China Popular. En la desmaoización ha prevalecido la tendencia de Chou-En-Lai. El máximo representante de la desmaoización es hoy Deng-Xiao-Ping.

El grupo de Deng-Xiao-Ping ha dejado en un segundo plano la retórica ideológica y está preocupado por la construcción de una China moderna, en la que la libertad política y la eficiencia económica, han adquirido una posición prioritaria.

En esta forma China Popular parece no solamente estarse alejando en sus relaciones con la URSS, sino que su nueva dirigencia muestra suficientes signos de que está buscando un nuevo camino, un camino que no tiene por paradigma al modelo soviético.

Así, China Popular ha dejado de ser un problema interno del bloque socialista para convertirse en otro actor con el que la URSS tiene que tratar sobre la base de las realidades políticas. La actual dirigencia china sostiene que en los próximos años tendrán "doscientos millones de ricos" que se relacionarán económica y comercialmente con occidente.

Desde la década de los setentas China Popular a ido deviniendo de un aliado soviético en un competidor soviético, y hoy parece que el carácter de su competencia es la de un nuevo actor potencialmente poderoso en el sistema internacional.

Este es un obstáculo nuevo para la política exterior soviética. Su novedad consiste no simplemente en que en sus inicios creó un cisma en el movimiento comunista mundial, sino que está, presentando una opción diferente para el desarrollo, y un estilo de desarrollo que se propone ser independiente de cualquier otro modelo.

Los soviéticos se ven así obligados a rearticular su modo de negociación hacia China Popular. La rearticulación supone e implica no sola-

mente nuevas dificultades, sino también asumir frente a China Popular una perspectiva de lucha internacional por el poder.

2.5 El cambio de liderazgo en la Unión Soviética

El sistema político soviético es burocrático. Su burocratización fue una condición importante para que se creara con el paso de tiempo una gerontocracia.

Los privilegios de la elite política soviética se obtienen por función. Desaparecida la función que se desempeña en el Gobierno los privilegios desaparecen, y esos privilegios no pueden reproducirse en la sociedad civil. El sometimiento de la sociedad civil a los dictados de la sociedad política impiden que la libertad económica, la libre iniciativa, los negocios y las ganancias del trabajo puedan ser apropiadas para aspirar a posiciones importantes de status social. En consecuencia, un buen status social solamente se logra y se mantiene y se acrecienta desde los más altos cargos de la burocracia estatal.

Estas características del sistema político soviético se han visto retroalimentada por la inexistencia de reglas democráticas de Gobierno que posibiliten la alternabilidad periódica en el ejercicio del poder. Desde este ángulo, la tradición autocrática zarista continuó como mecanismo de reproducción política con la burocracia bolchevique. El resultado fue la gerontocracia.

La gerontocracia se generó porque en el curso de los años los líderes revolucionarios se quedaron en la burocracia para la conservación de sus privilegios e impidieron que las nuevas generaciones accedieran al poder político: los padres de la revolución bloquearon el acceso al poder de los hijos de la revolución. Este fenómeno tiene un plazo psicológico y biofisiológico más o menos definido: transcurrido cierto número de años los líderes se han vuelto viejos. Su vejez les impide una acción eficaz en la vida política tanto interna como externa.

Este fenómeno se comenzó a manifestar como un problema grave desde la muerte de Leonidas Brezhnev. Sucesivamente los líderes nombrados fueron muriendo en plazos excesivamente cortos para un sistema político acostumbrado desde la zares a Gobiernos inalterables por muchos lustros. Por eso internamente la URSS ha estado pasando por un proceso de paralización de liderazgo político. Esta paralización de su liderazgo, en la década de los ochenta, ha sido también una relativa paralización de su política exterior frente a unos Estados Unidos más beligerantes y activos en el contexto internacional.

Después de la muerte de Andropov, la gerontocracia tomó la decisión de romper el ciclo de paralización en el liderazgo. Con Nilcholai Gorbachev la primera generación postrevolucionaria ha comenzado a tomar la dirección política del país. Sin embargo, todavía tiene ante sí el peso del gerontocratismo burocrático.

El nuevo equipo dirigente ha comenzado a reinar, pero todavía no ha comenzado efectivamente a gobernar. Y no podrá comenzar efectivamente a gobernar hasta que esa generación nueva tome los puestos claves del Estado: el Politburó del Comité Central del Partido Comunista, el presidium del Soviet Supremo, el Ejército, la KGB (la agencia soviética de inteligencia), etc. Mientras esto no ocurra con relativa plenitud las posibilidades de definiciones claras en política exterior, y sobre todo las definiciones en áreas geográficas de alto riesgo, se verán substancialmente limitadas.

A esto hay que agregar la presión que ha significado para la URSS la política norteamericana en armas estratégicas. La llamada "guerra de las galaxias" pone a los soviéticos graves dilemas económicos y tecnológicos. Ambos significan un peso considerable al aparato productivo soviético que ha privilegiado durante décadas la industria pesada frente a la producción de bienes de consumo. El mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo soviético se ve perjudicado por el desvío de recursos materiales y humanos en función de la carrera de armamentos nucleares. Al mismo tiempo la instalación por la OTAN de armas nucleares más modernos de alcances intermedios ponen presión en el mismo sentido.

El nuevo equipo soviético tiene que decidir si son más importantes los cañones que la mantequilla. La decisión fundamental parece que aún no se ha tomado. Sin embargo, el equipo Gorbachev ha mostrado indicios de inclinarse más por la mantequilla que por los cañones. Si este fuera el caso, la URSS tiene que arreglar problemas internacionales con Estados Unidos, y entre esos problemas estarán probablemente los de Centro América y Afganistán. El modo de solución aun no puede delinearse, pero si va por ese camino, es dable esperar un decremento de la presión norteamericana en Afganistán como contra-partida a un decremento de la presión soviética en América Central.

Todos estos aspectos conjuntamente considerados en sus interrelaciones han propiciado en la década de los ochenta una desactivación de los niveles de la política exterior soviética en relación a los años de la década de los setenta. Esta desactivación ha permitido simultáneamente a los Estados Unidos tener grados mayores de libertad para buscar la estabilización de regiones que adquirieron prioridad en la visión geopolítica estadounidense con el ascenso del gobierno de Ronald Reagan.

Este cuadro presenta un contexto de modificaciones en la política internacional. Estas son algunas de las novedades más importantes en lo que va de esta década, aunque no son las únicas, ni las que exclusivamente han influido y continuaron influyendo en las evoluciones futuras. No obstante, las modificaciones son lo suficientemente importantes para que nos preguntemos sobre el modo en que condicionan la situación centroamericana y la situación salvadoreña. Así como las líneas intersecantes de la política internacional de la década pasada ayudan a explicar lo que hoy sucede en El Salvador y Centro América, así las novedades de las líneas actuales nos pueden ayudar a explicar nuestro presente, y dar bases para pensar la forma en que podría evolucionar nuestro porvenir.

3. Consecuencias actuales y probables de estos cambios en Centro América y El Salvador

La configuración del contexto internacional favorece en principio al actor más dinámico. El actor más dinámico es por el momento Estados Unidos. El actor más dinámico se ve más favorecido en donde sus actividades pueden ser mayores en cantidad y calidad, esto es, en aquellas regiones que constituyen su área de influencia.

En este sentido, por lo que toca a Centro América y El Salvador, Estados Unidos ha logrado hasta el momento rearticular partes importantes del sistema internacional a favor de su proyecto centroamericano. ¿Cuáles son algunas de las características de esta rearticulación?

3.1. Europa Occidental

El enfoque de la Europa Occidental de 1985 en relación a 1980 ha cambiado en lo que se refiere a El Salvador y Centroamérica. Europa Occidental no se ha sometido incondicionalmente a la óptica geopolítica norteamericana. Sin embargo, Europa Occidental ha aceptado tácitamente esa óptica por lo menos en lo que toca a no alentar en el área a los agentes políticos de izquierda que se oponen al proyecto norteamericano en la región.

Está en lo que toca a Europa Occidental en su globalidad. Sin embargo, algunos países europeos en particular, han introducido modificaciones mayores. Francia ha reestablecido sus relaciones diplomáticas normales con El Salvador, y su apoyo hacia Nicaragua es más prudente. Alemania Federal ha dado su respaldo político-diplomático y económico al Gobierno del Presidente Duarte, y lo ha hecho de un modo enfático. La presencia de un gobierno demócrata cristiano en Alemania Federal ha favorecido enormemente este cambio. España ha tomado una posición de prudencia explícita hacia El Salvador, y de procedencia implícita hacia Nicaragua.

El efecto general de estos cambios es que los agentes políticos de izquierda en Centro América ven reducidos sus márgenes de movimiento diplomático, así como sus opciones políticas posibles hacia el futuro. No obstante, la posición de Europa Occidental no puede tomarse como dada (estática). Acontecimientos futuros la pueden hacer variar. Las variaciones, en todo caso, tampoco pueden ser muy grandes porque Europa Occidental no tiene intereses objetivos primarios en América Central. Sus intereses son fundamentalmente ideológicos, y por derivación del balance militar mundial, son estratégicos. Estratégicamente sus intereses se reducen a que Estados Unidos pueda verse tan comprometido en Centro América que descuide otras áreas del mundo, y entre ellas, el teatro militar europeo.

3.2. América Latina

América Latina tomó presencia en el conflicto centroamericano por intermedio del Grupo Contadora. Sin embargo, la posición norteamericana, la

actitud de los países centroamericanos, y los dilemas sobre la deuda externa del subcontinente han mediatizado substantivamente a esta entente subregional.

El Grupo Contadora nació con pocas posibilidades de éxito por la configuración estructural del sistema internacional. Hoy esas posibilidades de éxito se han visto más reducidas, y ha tenido que recurrir a un grupo de apoyo, pero el grupo de apoyo vuelve aún más inmanejable la situación porque más intereses entran en presencia.

La manejabilidad de la situación centroamericana por el Grupo de Contadora tiene que verse vis a vis los Estados Unidos. Frente a Estados Unidos el argumento político central que podía tener ha perdido validez. El argumento puede plantearse en términos de que ante la alternativa soviético-cubana en Centro América, sobre todo para el caso de Nicaragua, ellos eran una alternativa mejor, y lo eran porque podían vetar las posibilidades de que Nicaragua deviniera en un régimen marxista-leninista aliado de Moscú.

El proceso histórico ha demostrado que el Grupo Contadora no tiene una capacidad efectiva de veto. Los Estados Unidos saben que la emergencia de un régimen marxista-leninista en Nicaragua precisa del patrocinio soviético para sobrevivir, y no del apoyo del Grupo Contadora. Hoy ese patrocinio está puesto en duda por los obstáculos a que se enfrenta la política exterior de la URSS. Por lo tanto, por el momento, Contadora tiene muy poco que ofrecer a Estados Unidos, y Estados Unidos casi no tiene razones para aceptar ese ofrecimiento.

En los últimos meses de 1985 tres países del Grupo Contadora se han visto domésticamente afectados para mantener el estilo de presión del pasado. El más beligerante de todos, México, ha sufrido una catástrofe natural que ha costado entre 35.000 y 40.000 muertes, y ha tenido que recibir préstamos adicionales de la banca internacional para enfrentar la reconstrucción. Colombia se ha visto sometida a un incremento de la lucha guerrillera interna, y Panamá está sufriendo una etapa de inestabilidad política interna. La inestabilidad política panameña es la más grave desde el ascenso de Omar Torrijos al poder en 1968.

Este contexto ha debilitado más al Grupo Contadora, y con su debilitamiento, la posición cubana también se ha decrementado. La política exterior cubana carece de mecanismos idóneos para influir sobre América Latina a excepción de articularse con ententes como Contadora. Debilitándose la influencia de Contadora, se debilita también la influencia cubana.

3.3. Consecuencias de las modificaciones en Centro América

¿Cuales son las consecuencias de estos cambios en el futuro inmediato de Centro América?

La consecuencia inmediata de esta recomposición en las líneas de la política mundial es que las opciones de las izquierdas centroamericanas se enfrentan a un medio internacional que no les favorece, y les vuelve ca-

da vez más difícil su juego político en la región. Como contrapartida las opciones norteamericanas cobran más fuerza y viabilidad. Esa fuerza y esa viabilidad se incrementan en la medida en que los cálculos soviéticos pueden llegar a la conclusión de que, si bien por el momento, tienen mucho que ganar estratégicamente en Centro América, también, prácticamente, tiene poco o casi nada que perder: si no ganan, tampoco pierden en posiciones adquiridas. En cambio, para Estados Unidos, la situación se presenta de un modo distinto: si no ganan, en gran medida pierden en posiciones antes adquiridas.

Esto hace que hoy sea dudoso que la URSS adquiera compromisos de envergadura en Centro América, pero también hace probable que busque honorablemente desembarazarse de aquellos problemas que puedan crearle mayores obstáculos en su movimiento político mundial. No es la primera vez que la URSS actuaría de este modo, sobre todo en América Latina, aunque también la ha hecho en otras áreas del mundo.

Estas consecuencias globales para el área pueden visualizarse más específicamente en los países centroamericanos.

En el caso de El Salvador, la crisis política interna ha ido cediendo, y se han logrado niveles de mayor estabilidad política. El actual gobierno es el más legítimo desde hace más de una década. Esto no significa que la crisis general ha sido eliminada, pero políticamente ha disminuido. La legitimidad internacional del Gobierno se ha incrementado, y los apoyos externos se han abierto. Esto hace que en el caso de El Salvador las izquierdas y las derechas se enfrenten a desafíos que no eran conocidos cinco años atrás. Estos desafíos señalan, entre otras cosas, que durante cinco años se ha ido modificando el sistema político salvadoreño, y además subrayan que las modificaciones no han seguido —hasta el momento— el rumbo esperado por los sectores políticos más polarizados de la sociedad salvadoreña. Pueden incluso pensarse que un nuevo tipo de Estado está surgiendo en El Salvador, y por su novedad, probablemente no tenga homólogo o equivalente en otras situaciones históricas. En todo caso estaría nada más surgiendo, y el surgimiento no indica necesariamente un estadio final de llegada, sobre todo cuando ocurre en un proceso que es crítico.

En Honduras tenemos también fenómenos nuevos. La antigua visión de Honduras como el enclave de las compañías bananeras se ha transformado. La transformación conlleva a configurar a Honduras como el fiel de la balanza estratégica y de seguridad centroamericana. Esta transformación contiene una participación norteamericana de un modo nunca antes conocido en este país. Los militares han abandonado el ejercicio directo del gobierno, y una elite civil está tomando en sus manos una parte importante de la dirección del país. Honduras en 1985 se diferencia en muchos aspectos en lo que el país fue en 1980.

En Guatemala* no se han producido al momento cambios como los que han ocurrido en El Salvador y Honduras. Sin embargo, hay elementos

* Al momento de escribir este ensayo no conocemos los resultados de la primera vuelta de las elecciones del 3 de noviembre en Guatemala.

de juicio para pensar que nuevas formas políticas pueden avanzar en este país. Si el Partido Demócrata Cristiano ganara en Guatemala por vez primera habría en Centro América partidos políticos gobernantes con una similar filiación ideológica. Además la Democracia Cristiana con Vinicio Cerezo en Guatemala, sería el arribo de los sectores más jóvenes y progresistas de ese partido a la dirección gubernamental, y esto constituiría el cambio más importante desde el derrocamiento de Arbenz en 1954. Es dable pensar que en un escenario como este Guatemala reinscriba su posición de relativa neutralidad en Centro América, y asuma un papel más activo en el conflicto regional.

Costa Rica ha ido optando progresivamente por la estabilización del área en los términos del proyecto norteamericano. Su conflicto con Nicaragua, inicialmente muy leve, se ha agravado substancialmente durante 1985. El agravamiento es intermitente, pero también es relativamente progresivo. No cabe duda también de que tiene problemas domésticos en los ordenes económicos y social, pero la naturaleza de su sistema político posiblemente tenderá más a la estabilidad que a la ruptura. El gobierno costarricense ha ido rotando el peso de la crisis económica en diversos sectores, y esa rotación le ha posibilitado generar formas de equilibrio inestable en el que la inestabilidad del equilibrio no ha sido suficiente para romperlo.

Nicaragua, por su parte, está enfrentada a una crisis interna y a una crisis externa. Internamente la sociedad se ha dividido en torno a las "interpretaciones auténticas" del proyecto sandinista. Esta división ha sido la base del conflicto armado que tiene lugar en este país. Externamente está siendo sometido a presiones por parte de Estados Unidos. Estas presiones viabilizan el acrecentamiento del conflicto interno. Razonablemente se puede pensar que hasta 1988, por lo menos, Estados Unidos continuará influyendo en la evolución política nicaragüense. Lo que pasará en el futuro en Nicaragua dependerá de varios factores:

a) Las redefiniciones de política exterior que establezca el equipo Gorbachev en la URSS, y el tipo de prioridad que se le otorgue en esas redefiniciones al Hemisferio Occidental en general, y en particular al área centroamericana. Por el momento parece que las redefiniciones de la política exterior soviética tendrán las siguientes prioridades: Europa Oriental, Afganistán, China Popular, Europa Occidental y armas estratégicas con Estados Unidos.

b) Las posibilidades de que el juicio geopolítico de Estados Unidos sobre Centroamérica sea modificado. Las modificaciones pueden provenir de dos causas fundamentales:

i) Desde el ángulo interno, el control de los demócratas del senado en las elecciones de 1986, y el triunfo de los demócratas en las elecciones presidenciales de 1988.

En el primer caso la administración Reagan tendrá mayores dificultades por lo que toca a la asistencia militar a Centro América. En el segundo caso puede cambiar la prioridad geopolítica que el nuevo gobierno otorgue a la región.

No obstante, en ninguno de los casos pueden preverse cambios demasiado bruscos, por lo menos inmediatamente, aunque se puedan dar modalidades distintas en el seguimiento del mismo estilo de la política exterior.

ii) Desde el ángulo internacional, pudiera surgir un problema mundial de gran envergadura que atraiga substancialmente la atención norteamericana, y sea relegada a planos secundarios la conflictividad centroamericana.

4. Observaciones finales

Este ensayo ha intentado presentar un panorama global de la situación internacional en los años transcurridos de esta década haciendo énfasis en los aspectos de ese panorama más sensibles para el área centroamericana. Ahora subrayaremos algunos de los rasgos más típicos de ese panorama.

En el balance general, al momento de escribir este ensayo, podemos decir que el saldo es positivo para Estados Unidos en relación a Centro América. Estados Unidos está promoviendo una generalización de gobierno democrático en el área coherente con una política similar para el subcontinente latinoamericano. Por el momento, dadas las condiciones de crisis, sus experimentos han sido relativamente exitosos. Por el momento, también, la relatividad de estos éxitos están en gran medida posibilitados por redefiniciones en la política exterior soviética. ¿Cuáles son los aspectos más importantes de estas redefiniciones que favorecen hoy a Estados Unidos?

Europa Oriental constituirá una prioridad central de la URSS. Esta parte de Europa es su área de influencia exclusiva. El equipo Gorbachev probablemente buscará un reacomodo mayor en Europa del Este. Este reacomodo buscará cortar y bloquear el surgimiento y avance de movimientos como el de solidaridad en Polonia. La peligrosidad política de estos movimientos radica en que por primera vez grupos obreros, a los que los estados socialistas afirman representar, han criticado y puesto en tela de juicio la legitimidad de esa representación.

Afganistán constituirá otra prioridad fundamental. Es razonable imaginar que la URSS buscará una solución más o menos permanente a la guerra que comenzó en diciembre de 1979. Esta solución será fundamentalmente militar, o fundamentalmente política. En ambos casos, pero más en la solución política que en la militar, Moscú necesitará la colaboración de Pakistán, y por intermedio de Pakistán, la colaboración de Washington.

China Popular será otro punto central en la jerarquía de redefiniciones. Es muy probable que en el futuro Gorbachev busque un entendimiento con China por tres razones:

- i) La división del movimiento comunista internacional.
- ii) La guerra entre Viet-Nam, apoyada por la URSS, y Cambodia, apoyada por China Popular.

iii) Los problemas de seguridad que tiene la URSS con China a través de más de 3000 millas de frontera. El punto central aquí es que China puede buscar subvertir el localismo nacional en la parte asiática de la URSS.

Europa Occidental ha cobrado para la URSS una nueva importancia. Europa Occidental es la única región que legítimamente puede contrabalancear de cara a Washington el actual estilo de política exterior norteamericana. Además, la URSS intentará convencer a los europeos occidentales de que el rearmamentismo promovido por Washington, desde el mismo suelo europeo, es un rearmamentismo sin sentido porque los soviéticos no tienen intenciones agresivas contra el occidente Europeo.

Finalmente, una prioridad medular, será la búsqueda de acuerdos con Washington sobre armas estratégicas. Esto es aún más importante en momentos en que Gorbachev intenta mejorar la actividad económica doméstica de la URSS.

Estas parecen ser las áreas prioritarias de la política exterior soviética en el futuro inmediato (hasta fines de esta década).

Si esto evolucionara así, entonces el Hemisferio Occidental, y particularmente Centro América, pasarán a planos muy inferiores en la jerarquía de objetivos soviéticos. Esto no significará un abandono del Hemisferio Occidental, solamente significará un abandono de los modos actuales de la presencia soviética en el Hemisferio. En este proceso seguramente habrán altibajos coyunturales, pero la direccionalidad de la política exterior probablemente seguirá esta orientación. Esto significa que la URSS intentará abandonar la promoción de movimientos revolucionarios en Centro América, pero, paralelamente, es posible que busque fortalecer sus relaciones diplomáticas y comerciales de Estado a Estado con el mayor número posible de gobiernos latinoamericanos.

Estas revisiones de la política soviética podrían conducir a un enfriamiento de sus relaciones con La Habana. Cuba ha sido más que la URSS la más entusiasta promotora de movimientos insurgentes en América Latina. Y esto ha sido así por razones geopolíticas: la ausencia de aliados confiables en su propio hemisferio. Esta necesidad de aliados no se presenta de igual forma ante La Habana que ante Moscú porque no están situados en el mismo lado del globo. Sin embargo, La Habana no tiene ni las posibilidades efectivas de cambiar el rumbo de la política soviética, ni las condiciones materiales para sostener por sí misma a los movimientos de izquierda en la América Central. Esto hace pensar que Cuba aconsejará a estos movimientos salidas pragmáticas. Esas alternativas van a crear tensiones entre los que quieren mantener la "pureza de la doctrina y la praxis revolucionaria", y los más realistas que busquen más bien avanzar según las circunstancias actuales, aunque esos avances sean sin pureza.

Todo parece indicar que para las izquierdas en Centro América, lo que falta de esta década, será un período en el que tengan que tomar opciones difíciles y cruciales. Difíciles porque pueden ser interpretadas como

traiciones a sus proyectos, y cruciales porque de esas decisiones dependerá parte del destino político centroamericano.

No solamente las izquierdas tendrán que tomar en estos años opciones importantes. También lo tendrán que hacer las derechas. En los años de conflicto ha cambiado el escenario centroamericano lo suficiente como para que los proyectos conservadores se vayan haciendo no sólo menos inviables desde el punto de vista político, sino poco creíbles desde el punto de vista ideológico. Las derechas se van a dividir entre aquellos que lean el "signo de tiempos", y aquellos que se quieren aferrar a un pasado cada vez más lejano, y cada vez más difícil de retornar a él.

De esto surgirán formas políticas y doctrinas políticas nuevas. Gran parte de su novedad será el carácter mixto o combinatorio de los enfoques actualmente opuestos. Estas doctrinas nuevas promoverán la democracia y la libertad en lo político, la justicia y la compensación en lo social, y la eficiencia y la productividad en lo económico. Lo que pueda hacerse y avanzarse en este camino depende de muchas variables, la mayoría de ellas fuera de control, pero eso no desdice que probablemente por este camino irán evolucionando las sociedades centroamericanas en los años inmediatos del porvenir.