
CENTROAMERICA Y EL MITO DE LA SEGURIDAD

José Miguel Insulza



Ronald Reagan asumió la presidencia de Estados Unidos hace seis años proclamando su decisión de «trazar la línea» y poner fin a los avances «comunistas» en el Tercer Mundo, desde su punto de vista orquestados y dirigidos desde Moscú.

En la visión bipolar de los conservadores norteamericanos, una serie de desarrollos recientes —Africa del Sur, Irán, Indochina, Afganistán, Nicaragua— habían puesto en grave riesgo los intereses globales de Estados Unidos e incluso su propio territorio. En efecto, para Jeane Kirkpatrick, por ejemplo, las tendencias más recientes en América Latina y el Caribe habían llevado a la conformación de «un

anillo de bases soviéticas en nuestras fronteras Sur y Oeste», mientras Constantine Menges y Robert Leiken trazaban un mapa de la correlación de fuerzas en la región en el que hasta países aliados como México, Jamaica o Panamá eran presentados como «cooptados por el poder soviético».

Seis años más tarde ya carece de sentido rebatir estas exageraciones. A lo largo de

un período presidencial y medio, la Administración republicana ha convertido a Centroamérica en un caso *test* de su voluntad anticomunista y, proclamando la

La Administración republicana ha convertido a Centroamérica en un caso «test» de su voluntad anticomunista.

bandera de la seguridad, ha escalado progresivamente el conflicto en la región: la asistencia de seguridad a El Salvador y Honduras se ha multiplicado por seis; hay permanentemente varios miles de soldados norteamericanos estacionados en Centroamérica, especialmente en maniobras militares en Honduras; se financia una fuerza irregular de más de diez mil hombres, dirigida contra Nicaragua; los muertos en la guerra se cuentan en decenas de miles y las poblaciones desplazadas en centenares de miles. Todo ello en un conflicto al cual, a pesar de los esfuerzos de Contadora y del optimismo de los estrategas de Washington, no se le ve fin cercano, ni diplomático ni militar.

Lo que sí tiene relevancia, a nuestro juicio, es evaluar hasta qué punto los intereses de seguridad de los países involucrados, incluido Estados Unidos, han sido efectivamente promovidos por esta política. En otros términos, si aceptamos la premisa de la Administración Reagan de que la cuestión principal en Centroamérica tiene carácter estratégico y se vincula a la contienda Este-Oeste (y no a los gravísimos problemas económicos, políticos y sociales que son endémicos en la región), es posible evaluar los resultados de la política de estos años a la luz de ese criterio. Estas notas pretenden argumentar que años de guerra, asistencia militar y económica, retórica y muerte, sólo han conseguido empeorar las condiciones de seguridad en Centroamérica: ese conflicto regional ha crecido y su importancia estratégica ha aumentado; y la tendencia continuará a menos que haya de parte de Estados Unidos un viraje de su política que hoy al menos no se vislumbra.

Examinemos, en primer término, la cuestión desde el punto de vista de cada uno

de los sectores. Desde luego, hablar de la seguridad de Nicaragua casi no tiene sentido, siendo ese país el principal blanco de la política de Washington: Nicaragua vive

una amenaza cotidiana de invasión o guerra, debe invertir más del 50 % de su presupuesto nacional en defensa, ha debido movilizar a su juventud en el servicio militar obligatorio, despoblar sus fronteras y paralizar sus proyectos de desarrollo. Pero todo eso se justificaba para Washington porque el sandinismo amenazaba la seguridad de sus vecinos. Pues bien, varios de esos vecinos están en condiciones mucho peores de lo que se encontraban hace seis años.

En Honduras no existía ninguna forma de conflicto armado a comienzos de esta década, hasta el punto de que la asistencia militar norteamericana era pequeña y la ayuda para emergencia económica (Economic Support Funds, otorgados en efectivo a países con riesgos de seguridad) inexistente. Hoy Honduras es el octavo recipiente de ayuda de seguridad norteamericana en el mundo, su ejército ha crecido a más del doble y se ha modernizado, y hay una situación de guerra permanente en su frontera sur. El gobierno civil que ya existía en 1981 continúa (con otro presidente elegido), pero carece de todo control sobre el territorio. Por Honduras circulan hoy cinco ejércitos: el hondureño, el norteamericano, el salvadoreño que persigue guerrilleros, el somocista (las bases contras) y el nicaragüense, que ingresa a perseguir al anterior. Allí se entrenan contras y soldados salvadoreños y existen bases de inteligencia y pistas aéreas a las cuales ni los militares hondureños tienen acceso. A ello se agrega que el control que los contrarrevolucionarios nicaragüenses ejercen sobre el Sur ha resultado en la expropiación de hecho de tierras, en el desplazamiento de poblaciones y en las violaciones de derechos humanos de muchos hondureños. La situación no es, por lo demás, transitoria: las pistas de aterrizaje,

las instalaciones militares y la infraestructura desarrollada muestran la voluntad norteamericana de convertir a Honduras en una base permanente; mientras que los reiterados fracasos de los somocistas hacen temer al propio gobierno de Honduras que su presencia llegue a ser un elemento distorsionador de su política interna, sobre todo si Washington los abandona sin enfrentar la casi imposible tarea de trasladarlos a otra parte.

Las condiciones de seguridad de Costa Rica también han sufrido un deterioro visible. A pesar de la declaratoria formal de neutralidad del gobierno de Luis Alberto Monje en 1984, la guerra ha llegado también a las fronteras de Costa Rica y el crecimiento de sus fuerzas de seguridad viola el espíritu y la letra de su Constitución que promete

un país sin ejército. Los contras tienen también bases en Costa Rica y desde ellas atacan a territorio nicaragüense, con los consiguientes con-

traataques. El gobierno hace un esfuerzo algo mayor que el de Honduras por evitar estos hechos, pero su control sobre el territorio va disminuyendo, sobre todo porque debe recurrir a la ayuda norteamericana, que desde luego no garantiza que las fuerzas que entrena compartan el objetivo de neutralidad. El reciente descubrimiento de pistas aéreas y otras instalaciones bélicas en territorio costarricense dramatiza la situación de un país que se ve arrastrado a la guerra y al conflicto interno por un conflicto que no provocó y del cual no puede sacar ningún provecho.

En cuanto a El Salvador, la historia oficial es que en 1981 las guerrillas estaban a punto de tomar el poder mientras que en 1986 la situación militar se ha estabilizado y han disminuido las amenazas al gobierno civil y las violaciones de derechos humanos. En esta evaluación hay mucho de falso: la situación de 1981 no era tan dramática como el optimismo de la guerrilla y el alarmismo de los norteamerica-

nos hacía suponer. Sin embargo, aún cuando se acepte que existe hoy un «empate militar» (nadie puede vencer completamente), ello ha sido a costa de una perpetuación de la guerra y del desarrollo de formas de contrainsurgencia, especialmente la guerra aérea, que resultan en muchas muertes civiles y en desplazamiento cada vez más numeroso de poblaciones. Si el gobierno civil se mantiene, es porque los militares y la derecha saben que de él depende el flujo de ayuda norteamericana. En suma, se trata de un círculo vicioso: mientras haya guerra habrá gobierno Duarte; la guerra se prolongará indefinidamente porque ni los militares, ni la derecha, ni Estados Unidos están dispuestos a aceptar una paz negociada; y terminada la guerra Duarte perderá su base de apoyo y El Salvador caerá de nuevo en la inestabilidad.

El sometimiento económico y político de las naciones centroamericanas es probablemente el principal riesgo de seguridad.

A estas situaciones de seguridad estricta habría que agregar tres condiciones generales: la crisis económica, la crisis política

y la fuga de poblaciones. Los tres países aludidos están en una situación económica tan grave, que prácticamente no pueden subsistir sin ayuda externa (que además fluye porque hay guerra). En el caso de Costa Rica, por ejemplo, su deuda «per cápita» supera el Producto Nacional Bruto y es, en esa relación, la más alta del mundo. Ninguno de los tres países podría confeccionar un presupuesto viable sin contar con los cuantiosos fondos de apoyo norteamericanos, que sólo llegan a pretexto de la «crisis de seguridad». Todo esto tiene un impacto adicional en el plano político: los Estados centroamericanos nunca han sido verdaderamente autónomos, teniendo Estados Unidos un ascendiente histórico sobre sus decisiones políticas internas. En la situación actual, sin embargo, esta condición de dependencia política ha llegado a un extremo, hasta el punto que puede afirmarse que ninguna cuestión política trascendente se resuelve sin el parecer y el visto bueno de Estados Unidos. El sometimiento económico y políti-

co de las naciones centroamericanas —en especial de Honduras, El Salvador y Costa Rica— es probablemente el principal riesgo de seguridad: superada la crisis militar, el vacío de poder y la catástrofe económica pasan a constituir problemas casi imposibles de confrontar.

A todo ello se agrega la migración masiva de poblaciones que, paradójicamente, se dirigen principalmente a Estados Unidos, pero que también se estacionan en países vecinos, agravando sus precarias situaciones económicas. Hasta hace pocos años, la migración «latina» a Estados Unidos provenía principalmente de México y el Caribe. Hoy hay cerca de un millón de salvadoreños, medio millón de guatemaltecos, igual cantidad de nicaragüenses en Estados Unidos, y comienzan a llegar en masa los hondureños. Pero igualmente grave es la migración interna, la destrucción de viviendas y cultivos y la multiplicación de campos de refugiados, en busca de una supervivencia que es cada vez más difícil en sus lugares de origen.

En suma, el único caso de «estabilización» real parece ser el de Guatemala, donde la «paz» se logró sobre la base del exterminio brutal de poblaciones indígenas. En este caso, por cierto, nadie podría culpar a la Administración norteamericana de lo que fue una operación de contra-insurgencia emprendida por los militares guatemaltecos sin asistencia externa. Sobre el éxito de esta operación se hizo posible la transición a un gobierno civil, cuya estabilidad depende de su capacidad para desmantelar efectivamente el aparato de terror construido a partir de 1954. Sin embargo, esa capacidad se ve limitada por el estado de conflicto que prevalece en la región. Por consiguiente, una verdadera estabilización de este país también depende, en definitiva, del cese de la «política de seguridad implantada en la región».

La percepción de inseguridad creciente se extiende, además, aunque no con el

Sería artificial entender toda la acción del Grupo Contadora y el Grupo de Lima como un problema de seguridad en sentido estricto.

mismo sentido de urgencia, al resto de la región latinoamericana, especialmente hacia aquellos países con intereses más directos en la región en disputa. En realidad sería artificial entender toda la acción del Grupo Contadora y el Grupo de Lima (que entre sus ocho miembros cuentan con los siete mayores países de América Latina) como un problema de seguridad en sentido estricto. Sin duda, lo que está en juego en Contadora es principalmente la voluntad de los países latinoamericanos de tener un papel más activo en la decisión de los problemas regionales y, sobre todo, de situar sus relaciones con Estados Unidos en un nivel de mayor igualdad. Pero dentro de esos objetivos generales, existe una concepción de seguridad regional que choca visiblemente con la de la actual Administración norteamericana y que se ve afectada por la acción de ésta, al menos en dos sentidos.

En primer término, existe la percepción de que la intervención militar, lejos de solucionar el conflicto, puede agravarlo y extenderlo, para llegar a afectar a países que no forman parte de la región centroamericana. Varios de los países miembros de Contadora y el Grupo de Lima vivieron experiencias guerrilleras en el pasado, las resolvieron de uno u otro modo y no desean una nueva extensión de este tipo de conflictos; otros tienen hoy guerrillas (Colombia y Perú). Pero el punto de discrepancia con Estados Unidos es que todos ellos creen que una salida negociada es mejor que el conflicto abierto que se pretende crear. En la visión de los principales protagonistas del diálogo regional (México y Venezuela, por ejemplo) la acción puramente militar en contra de la insurgencia termina por agravar la crisis y por radicalizar los movimientos revolucionarios. México tuvo un movimiento revolu-

cionario radical y sus dirigentes creen que, bien apoyada regionalmente, la revolución sandinista o la salvadoreña tienen menos posibilidades de derivar hacia la órbita

soviética que si las aisla. Venezuela tuvo una experiencia de negociación exitosa que busca repetir en El Salvador y Nicaragua. Detrás de todo esto está, naturalmente, la apreciación, no compartida por Washington, de que el conflicto responde a causas políticas y económicas internas que deben ser abordadas si se desea estabilizar efectivamente la región.

En suma, los países de América Latina ven más potencialmente peligrosa la guerra y la intervención que la convivencia con regímenes de cambio. Y naturalmente, en esta percepción de sus intereses, la tendencia actual de los acontecimientos los afecta directamente.

Existe aún un segundo aspecto, que dice relación con las percepciones contrastantes de seguridad existentes en Estados Unidos y América Latina desde la segunda guerra mundial. Ya en la primera conferencia Panamericana el énfasis de los latinoamericanos estuvo puesto en la necesidad de programas de desarrollo que resolvieran los problemas de fondo del continente, entendiéndose que el desorden social correspondía principalmente a este tipo de factores. Estados Unidos tiende en cambio a privilegiar los aspectos de seguridad militar y, por consiguiente, sólo atiende más a la región en períodos de crisis: después de la revolución cubana vino la Alianza para el Progreso, y después de 1979 la iniciativa de la cuenca del Caribe y las propuestas de Kissinger. Terminadas las crisis, América Latina deja de ser prioridad en la política de Estados Unidos.

En la actual coyuntura, existe en América Latina la visión generalizada de que el excesivo énfasis de Estados Unidos en una subregión que, en su conjunto, tiene tantos habitantes como la capital de México, es una muestra más de insensibilidad hacia los verdaderos problemas del continente. Los serios problemas sociales y po-

Los países de América Latina ven más potencialmente peligrosa la guerra y la intervención que la convivencia con regímenes de cambio.

líticos que va creando la crisis económica y la situación de la deuda externa son vistos como potencialmente más peligrosos y desestabilizadores que la existencia de la revolución sandinista, con la cual todos creen posible convivir.

En síntesis, los latinoamericanos no comparten, en términos generales, ni la obsesión estadounidense con Centroamérica, que le impide poner en su justa dimensión los problemas más apremiantes de todo el continente, ni la óptica básicamente militar elegida para enfrentarlo. Ven su seguridad amenazada, en momentos en que varios países inician dificultosos procesos de democratización, por la posible extensión de la guerra. Y temen que la intervención creciente de Estados Unidos pueda volver al continente, o a una parte de él, a una situación de dependencia en el plano internacional que creían hace tiempo superada.

El factor que conoce mínimamente la historia de Centroamérica en este siglo podría argumentar con razón que los intereses de seguridad de los países latinoamericanos, tal como éstos los definen, nunca han sido de gran preocupación para Estados Unidos. En realidad, lo que a la gran potencia le interesa es su propia seguridad, e históricamente se ha mostrado dispuesta a sacrificar por ella a sus vecinos. Aunque ello sea cierto, también es posible demostrar que, medidos con sus propios parámetros, tampoco los intereses estratégicos de Estados Unidos en la región han sido promovidos efectivamente con la actual política. Al contrario, al menos desde tres puntos de vista, la política de la Administración Reagan hacia Centroamérica parece contradecir esos intereses.

Un primer aspecto es el de la pretendida «penetración soviética». En 1979, al triunfar la revolución sandinista, la URSS tenía relaciones diplomáticas sólo con Costa Rica y su presencia política en Centroamérica era casi inexistente. Una delega-

ción del Frente Sandinista había sido invitada por primera vez al campo socialista menos de un año antes y recibida como «movimiento de liberación» a un nivel medio. El Partido Socialista de Nicaragua era reconocido como el partido «obrero» de ese país, mientras que distintos análisis del FSLN lo presentaban como una fuerza pluralista con la cual había que establecer alianzas. Por lo demás, las evaluaciones que de la experiencia soviética hacían dos de las tres antiguas fracciones del sandinismo indicaban una relación nada estrecha. En El Salvador, las dos principales fuerzas guerrilleras eran dirigidas, una, por un ex Secretario General del PC salvadoreño, que había sido expulsado del partido con beneplácito de Moscú; y la otra, por un grupo acusado de extremista y a veces hasta de «maoísta». El PC no estuvo en la lucha armada hasta después de 1980, su influencia en el movimiento guerrillero era más bien pequeña y era la única fuerza con relaciones con el PCUS. En cuanto a la guerrilla guatemalteca, tampoco tenía vínculos con Moscú.

La posición soviética ha mejorado en relación a Centroamérica en estos seis años, y si esa mejoría ha sido limitada se debe sólo a que Moscú ha sido reticente para aprovechar los espacios que la agresividad norteamericana le ha abierto en la región. En efecto, la URSS demostró claramente desde un principio que Centroamérica no tenía para ella una alta prioridad y que no estaba dispuesta ni a pagar los altos precios económicos de una nueva Cuba, ni a arriesgar otros objetivos estratégicos por una confrontación en Centroamérica. El conflicto no fue mencionado en el Informe Breznev al Congreso de 1981, y sólo brevemente por Gorbachov en 1986. La URSS ha limitado su acción política al respaldo de Contadora y a la condena a la política de Estados Unidos, lo cual la pone en una cómoda posición de mayoría. Al mismo tiempo, ha incrementado gradualmente su asistencia económica y mili-

tar a Nicaragua, que llegará a los 300 millones de dólares en 1987. Sus relaciones políticas con los grupos de oposición en los demás países han mejorado, aunque Washington nunca ha podido demostrar el flujo de armas a la guerrilla de modo incontestable.

Como consecuencia de esto, es posible afirmar que la URSS tiene, aunque en un voluntario segundo plano, una voz que no tenía en el conflicto centroamericano hace seis años. Que decida o no aprovecharla es discutible: alguien ha afirmado que Centroamérica es para la Unión Soviética un «blanco de oportunidad»; en sí no le interesa y es escéptica a sus reales posibilidades revolucionarias; pero en la medida en que Estados Unidos le abre espacio, acentuará su presencia para distraer la atención de Washington de otras regiones. La paradoja está en que es la propia política de Estados Unidos la que hace posible esa conducta.

Un segundo aspecto en que la posición de Estados Unidos se ha deteriorado es en cuanto al alcance global que se ha dado al conflicto. El argumento inicial de Reagan era que Estados Unidos enfrentaba un riesgo serio de seguridad muy cerca de sus fronteras; si no era capaz de mostrar que podía lidiar con él, su credibilidad en el resto del mundo se vería resentida. Pues bien, desde luego que Estados Unidos ha sido capaz de mostrar fuerza y resolución en Centroamérica. Pero, al hacerlo, ha convertido un conflicto pequeño en un gran conflicto y ha creado dudas en sus aliados acerca de su capacidad de enfrentar crisis de modo eficiente y a bajo costo. En otros términos, Estados Unidos ha invertido en una crisis regional de baja intensidad, en una zona que históricamente le pertenece de modo casi exclusivo, una

Los latinoamericanos no comparten ni la obsesión estadounidense con Centroamérica, ni la óptica básicamente militar elegida.

gran cantidad de recursos políticos, militares y económicos; y no ha conseguido resolver el problema, sino aumentarlo. La pregunta de Reagan se vuelve ahora con-

tra él: si Estados Unidos es capaz de complicar así una crisis simple, ¿qué no haría con una crisis compleja, en el Medio Oriente o África del Sur, por ejemplo? El hecho de que la potencia que pretende, en los ochenta, restablecer su liderazgo, haga a un lado la opinión de sus aliados globales y regionales para imponer sus propios términos militares, y que además no llegue a resultados efectivos, resiente sin duda el juicio que se tiene acerca de las concepciones de seguridad norteamericana.

A lo anterior se agrega el temor de que el involucramiento norteamericano en la región se haga permanente, sea porque el conflicto se prolongue en los términos actuales, sea porque una escalada (incluso una invasión) haga necesario el empleo masivo y luego la permanencia «estabilizadora» de efectivos norteamericanos. Ello es grave tanto para las potencias regionales, que aspiran a tener su propio rol en el área, como para los aliados estratégicos en Europa y Asia que ven con temor cómo las prioridades norteamericanas cambian y la atención hacia Centroamérica puede afectar compromisos en otras regiones.

Por último, no está tampoco claro cómo la situación favorece lo que la Casa Blanca ha llamado «intereses objetivos» de seguridad, muchas veces definidos en informes y discursos. La mayor parte de estos documentos oficiales incluyen generalmente: a) la seguridad de las rutas marítimas adyacentes; b) la limitación de la presencia de fuerzas extranjeras en el área; c) la «no exportación» de procesos revolucionarios, y d) detener el flujo migratorio a Estados Unidos. Ya hemos visto cómo este flujo migratorio es aumentado por la guerra. Y en cuanto a los otros tres puntos, es obvio que ellos podrían obtenerse fácilmente a través de la negociación, si es que alguna vez existió amenaza sobre ellos. De hecho, en el Acta de Condatadora, que hasta hoy no se ha firmado

fundamentalmente por la oposición norteamericana, esos tres aspectos están considerados. Si Estados Unidos quiere «vencer» en estos aspectos, le bastaría con firmar un Acta que sólo él tiene la fuerza para hacer cumplir.

Si la región centroamericana vive en una situación de inseguridad permanente, que puede agravarse si hay una escalada; si ello ocasiona problemas con el resto de América Latina y con otros aliados; y si no parece que los intereses estratégicos de Estados Unidos sean más favorecidos por la guerra que por una solución negociada, ¿a qué se debe que se persista de modo tan extremo en la actual política?

Hay, en primer término, una cuestión de prestigio, tal como la entienden los conservadores que gobiernan hoy Estados Unidos: Centroamérica fue declarado el

La URSS tiene, aunque en un voluntario segundo plano, una voz que no tenía en el conflicto centroamericano hace seis años.

caso *test* de la política dura anticomunista; era la región donde se demostraría que, a partir de ahora, Estados Unidos no permitiría nuevas derrotas de sus aliados. A

medida que la Administración ha debido ceder en otros aspectos de su política exterior o que simplemente ha fracasado, esta crisis ha ido adquiriendo cada vez más significación para dejar un testimonio de firmeza de la Administración Reagan. Granada, y tal vez Nicaragua, es casi todo lo que se podría mostrar como resultado de la «new decisiveness» que prometió Reagan.

Pero para una política de contención bastaba con endurecer la actividad militar en El Salvador e impedir la victoria de la guerrilla allí. La escalada contra Nicaragua, la proclamación de la «doctrina Reagan», el financiamiento de los «contras», responden a otra lógica más extrema, que es lo único que puede explicar el callejón sin salida de la crisis centroamericana.

Reagan y sus hombres llegaron a Washington prometiendo dejar atrás para siem-

pre el «síndrome de Vietnam», que para ellos maniató las posibilidades norteamericanas de recuperar hegemonía. Pero en su visión la decadencia norteamericana

no había comenzado con Vietnam, sino mucho antes. La «claudicación» de Vietnam no era el comienzo sino la culminación de un proceso de decadencia iniciado en 1961, cuando en Playa Girón la fuerza expedicionaria anticastrista fue dejada a su suerte por la CIA. Un lúcido editorial del *Washington Post* ponía esto en evidencia hace algunos meses: no es el síndrome de Vietnam lo que quiere superar el grupo de extrema derecha (no todo el Partido Republicano, sino su ala más radical) que llegó al poder con Reagan en 1981; es el síndrome de Girón.

La vieja tentación del «roll back», la

**La crisis centroamericana
ha ido adquiriendo cada vez más
significación para dejar
un testimonio de firmeza de la
Administración Reagan.**

«liberación de los pueblos cautivos» que proclamaba (pero no practicó) John Foster Dulles en los años cincuenta, vuelve a ponerse de relieve en los ochenta, y no

sólo en Centroamérica; la «doctrina Reagan» pretende su aplicación también en otras áreas. Pero sin duda es en Centroamérica donde a los estrategas de la Casa Blanca les parece más posible realizar el giro que pretenden dar. Eso explica la prioridad centroamericana e incluso la obsesión del Presidente, que no sabe mucho de armas estratégicas, pero sigue al detalle la discusión sobre los cien millones de dólares para los «contras». Y por lo mismo es posible esperar, en los dos años que le quedan a este gobierno, una política cada vez más dura de Estados Unidos hacia Centroamérica.