



AVISO LEGAL

Título: *Centroamérica : desafíos y perspectivas*

Autores: García Laguardia, Jorge Mario; Mayorga Quirós, Román; Díaz Müller, Luis; Solórzano Martínez, Mario; Aguilera Peralta, Gabriel; Maira, Luis; Herrera Zúñiga, René; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Colaboradores: Sosa, Ignacio; García Laguardia, Jorge Mario (editores)

ISBN: 968-58-0638-1

Forma sugerida de citar: Sosa, I. y García, J. M. (eds.). (1984). *Centroamérica: desafíos y perspectivas*. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos.
<https://rilzea.cialc.unam.mx/jsui/>

D.R. © 1984 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510
Ciudad de México, México.

© Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510
Ciudad de México, México.
<https://cialc.unam.mx>
Correo electrónico: cialc-sibiunam@dgb.unam.mx

Los derechos patrimoniales pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este contenido en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC-BY-NC-SA 4.0 Internacional).
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>



Usted es libre de:

- › Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- › Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

- › Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Pueden hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- › No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- › Compartir igual: si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

Centroamérica

Desafíos y perspectivas



CENTROAMÉRICA
DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS

COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

**CENTRO COORDINADOR Y DIFUSOR
DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS**

CENTROAMÉRICA

DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS

JORGE MARIO GARCÍA LAGUARDIA
COMISIÓN ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA (CEPAL)
MARIO SOLÓRZANO MARTÍNEZ
GABRIEL AGUILERA

RENÉ HERRERA ZÚÑIGA
ROMÁN MAYORGA
LUIS DÍAZ MÜLLER
HÉCTOR DADA
LUIS MAIRA

Editores: Ignacio Sosa y Jorge Mario García Laguardia



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

MÉXICO 1984

Primera edición: 1984

DR © 1984, Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES

Impreso y hecho en México

ISBN—968-58-0638-1

PRESENTACIÓN

Esta publicación reúne siete de las ocho conferencias impartidas en el ciclo intitulado: "Situación actual de Centroamérica: Análisis y perspectivas", organizado por el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México durante los meses de abril y mayo de 1981. Los trabajos presentados en el ciclo son obra, a excepción de los de Luis Maira y Luis Díaz Müller, de especialistas de origen centroamericano. Ellos representan a centros de investigación y docencia como son la Universidad de Costa Rica, el Centro de Investigación y Docencia Económica, el Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, El Colegio de México y la propia Universidad Nacional Autónoma de México. A los participantes y a las instituciones que representan, nuestro agradecimiento por su colaboración. Mención especial merecen la oficina de México de la Comisión Económica para la América Latina, que gentilmente nos permitió publicar su informe sobre la evolución de la integración centroamericana, y el doctor Jorge Mario García Laguardia, sin cuya activa participación este ciclo no se hubiera realizado.

Centroamérica y los estudios a ella referidos han recibido tradicionalmente una atención marginal; los numerosos estudios sobre Brasil, Argentina, México y Chile, para mencionar varios ejemplos, contrastan con la poca información sobre el istmo centroamericano. Sólo a últimas fechas los acontecimientos políticos ahí ocurridos, noticias cotidianas de primera plana, han despertado el interés de la opinión pública internacional. El libro que aquí se presenta no responde a ningún interés pasajero; los autores de los distintos artículos son reconocidos como especialistas en sus respectivas disciplinas y han dedicado muchos años de su vida al análisis de la política, la economía y la sociedad centroamericana. Muchos de ellos, asimismo, han participado activamente en la vida política de sus

respectivos países; de ahí que los análisis sean, en algunos casos, reflexiones que, a la vez, son testimonio del acontecer político.

La frase feliz que describe a El Salvador como “el Pulgarcito de América”, y que se aplica indirectamente a los países del área, es un ejemplo de la visión tradicional de Centroamérica. La descripción de Sarmiento: Centro-América ha hecho un Estado soberano de cada aldea, se sigue manejando con frecuencia aun en círculos académicos. Sin embargo, la importancia del istmo no puede ser menospreciada; si se suman sus elementos, Centroamérica ocupa el quinto lugar en población, sólo después de Brasil, México, Colombia y Argentina. Asimismo, tampoco puede olvidarse la importancia estratégica de la zona. Estas razones obligan a preguntarse por el avance del proceso de integración regional.

¿Cómo afectan los cambios políticos al proceso de integración económica? El proceso democratizador guatemalteco de principios de 1950 se reedita en 1980 con el régimen sandinista de Nicaragua. Una vez más un gobierno popular está rodeado de regímenes militares; en 25 años los extremos se han invertido; Guatemala es plaza fuerte de la reacción y Nicaragua es la avanzada de la revolución. Pareciera que esta contradicción y la generada hace más de una década por el conflicto armado entre El Salvador y Honduras, serían obstáculos infranqueables para la integración centroamericana; sin embargo, las cifras económicas señalan lo contrario. Pese a todos los pronósticos que señalaban como infranqueables este tipo de obstáculos, la integración centroamericana avanza paulatinamente y logra, de manera simultánea, el doble propósito de ampliar el mercado interno y evitar la dependencia de un solo mercado exterior. En los casi 30 años de proceso integrativo la experiencia ha demostrado que pese a su ritmo lento, algunos lo han llamado estancamiento, y a las continuas crisis, para el esquema de integración centroamericano se sigue mostrando válida la relación integración-desarrollo.

De los países centroamericanos, sólo Costa Rica y Honduras no conocen los múltiples significados de la violencia y el terror. A los reclamos populares de democratización se responde con un despliegue sistemático de fuerza. La violencia es un fenómeno generalizado en Guatemala y El Salvador, de la misma manera que lo fue en la Nicaragua de Somoza. Se debe recordar que hasta la cauta Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, ya en el año de

1978, constataba, para el caso de El Salvador, las violaciones de la Constitución y de los Derechos Humanos.

El precario equilibrio democrático es sistemáticamente desestabilizado por la corrupción, el fraude y la violencia, instrumentos de que se valen los grupos de poder para preservar su continuidad. No puede olvidarse el hecho de que en El Salvador, durante todo el siglo veinte, sólo se han efectuado una vez elecciones libres, y eso ocurrió en la década del 30. Violencia y terror es el mecanismo preferido por las oligarquías para doblegar la resistencia de los pueblos centroamericanos que se organizan exclusivamente para alcanzar la justicia y superar la marginación. En este contexto los regímenes militares adoptan la doctrina de la Seguridad Nacional, que considera las peticiones populares como producto de ideologías exóticas; baste recordar las palabras del expresidente salvadoreño, Carlos Humberto Romero:

Cuando la Patria se encuentra amenazada por la penetración de ideologías extremistas, prohibidas por la Constitución, y a causa de actividades criminales ejecutadas por grupos subversivos, a los cuales nada les importa el bienestar del país, ni mucho menos el concepto de Patria, la misión del soldado salvadoreño se ve obstaculizada por graves peligros.

Para gobiernos de tipo militar el establecimiento de libertades públicas, la aceptación del pluripartidismo, el reconocimiento a las garantías individuales y las garantías a la libre expresión, significan el fin de sus privilegios; por esta razón se oponen a reconocer como primordial la política que busca una solución negociada. En este reducido espacio, los partidos políticos deben moverse para organizar a obreros y campesinos. La reacción oligárquica contra estos intentos es la de destrucción sistemática. Pese a ello el trabajo realizado es considerable; ejemplo de lo anterior es la tarea realizada en el campo por la Democracia Cristiana salvadoreña.

La función de los militares y los partidos políticos en Centroamérica es tema principal emprendido por los investigadores, cuyos trabajos aquí se incluyen, así como el estudio de las complejas relaciones que guarda México con su vecino del norte y sus vecinos del sur. Las propuestas mexicana y estadounidense para evitar la ampliación del conflicto son confrontadas en las páginas que componen el presente volumen.

PARTIDOS POLÍTICOS, ORDEN JURÍDICO Y CAMBIO SOCIAL EN GUATEMALA. LA CUADRATURA DEL CÍRCULO

JORGE MARIO GARCÍA LAGUARDIA

I. ANTECEDENTES DEL RÉGIMEN DE PARTIDOS

El siglo pasado y buena parte del presente estuvo calificado por el enfrentamiento de los partidos históricos, liberales y conservadores. Con motivo de la restauración de la Constitución de Cádiz en 1820 —texto que tuvo en Guatemala una influencia mucho más destacada que en otras regiones americanas—¹ y la realización de elecciones en ella previstas, surgieron los partidos decimonónicos en una efímera alianza coyuntural de la oligarquía agraria con la “intelligentzia” pequeño-burguesa, enfrentados a los grupos comerciantes.² La radicalización del proceso que conduce a la independencia, la cual se consuma en septiembre de 1821, en virtud de la declaración de una *Junta de Notables* reunida en la capital, da paso a la configuración de los programas de los dos partidos históricos.

El catalizador de este proceso será la integración del primer constituyente centroamericano (1823-24), que dicta la primera constitución federal de este último año, la primera del país, inspirada en el joven constitucionalismo español, en su estilo e inspiración general, y en la ley norteamericana, en su parte orgánica. En ella se adoptaba un sistema republicano, representativo y federal; se pro-

¹ Sobre la experiencia gaditana en Centroamérica, véase García Laguardia, Jorge Mario, *Los orígenes de la democracia constitucional en Centroamérica*, 2a. ed. (San José de Costa Rica: Ed. universitaria centroamericana, 1976) y Rodríguez, Mario, *The Cadiz experiment in Central America, 1808 to 1826* (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1978).

² Ralph Lee Woodward, “Orígenes económicos y sociales de los partidos políticos guatemaltecos (1773-1823)”, *Anuario de estudios centroamericanos*, Universidad de Costa Rica, Núm. I (1974), pp. 61-85.

clamaba la soberanía nacional; se reconocía una amplia lista de derechos; se fijaba la católica como religión oficial —precio pagado al clero menor que participó en el movimiento de independencia—; se favorecía la inmigración; sobre la base de un sufragio censitario, se adoptaba el sistema electoral indirecto en tres grados, de Cádiz, y en su parte orgánica recogía la división de poderes, incorporando un Senado como institución híbrida que complicaba su funcionamiento. La gran cuestión que enfrentó —como en otras partes— a los incipientes partidos fue la decisión por el federalismo, y las ideas son muy semejantes. Detrás de múltiples argumentos emerge la búsqueda, por los tradicionalistas, de un nuevo tipo de poder autoritario que sucediera al de los reyes, una “concepción republicana de la Monarquía”. Y por parte de los innovadores, la obsesión por un mecanismo gubernamental que detuviera el absolutismo.

Los liberales, en los años siguientes, fieles al programa de la primera Constitución federal, formularon un programa basado en la secularización de la vida política del país orientada al progreso, cuyos principales pilares eran la defensa irrestricta de la libertad civil como dique al despotismo, y la igualdad social como barrera contra los privilegios corporativos. Se concretaba en el anticlericalismo; abolición de los fueros de la Iglesia y el ejército; desamortización de los bienes eclesiásticos y abolición de instituciones monásticas; educación estatal laica; supresión de la pena de muerte, y colonización, como medida demográfica y de control territorial. Representados por el presidente Francisco Morazán a nivel regional y por el jefe del Estado de Guatemala Mariano Gálvez a nivel local, emprendieron una reforma de gran profundidad; pero fracasaron ante obstáculos invencibles, precipitándose en divisiones internas. Fue el primer planteamiento orgánico del programa liberal, a nivel de gobierno, que tendría que superar nuevas condiciones para realizarse.

Los conservadores, que se autocalificaban como “el partido del orden”, dieron forma a su propio programa, basado en el mantenimiento de las tradiciones hispánicas “nacionales” y la “constitución histórica”, lo que los hacía defender un gobierno central y fuerte de base militar, que defendiera la religión católica y sus fueros. Se oponían al sistema representativo basado en elecciones populares; se orientaban a una nueva división territorial dirigida a la supresión del provincialismo y a la constitución de un ejército profesional fuerte con milicias de reserva. En diversas coyunturas propusieron, sin

eufemismos, una dictadura apoyada por el clero, el ejército y los propietarios.

Sin embargo, es importante señalar que durante el frágil periodo de gestación del Estado nacional, ambos partidos —cuyos integrantes tenían la misma extracción social— convergían en plataformas comunes y básicas. Consideraban que el Estado no debía intervenir en los procesos económicos, y estaban de acuerdo en que la dirección de los nuevos países correspondía a una minoría de criollos y mestizos con derecho a disputarse el poder, pero sin intervención de la mayoría indígena y campesina.

Típicos partidos de “cuadros” representaron la lucha intergruppal de las clases altas, en el enfrentamiento entre una precaria aristocracia y grupos emergentes agrario-exportadores. En conjunto, articulaban los intereses de la *élite* agraria beneficiada por la emancipación, y se diferenciaban por sus puntos de vista sobre el papel de la Iglesia, la incorporación a la estructura de poder de los ejércitos decimonónicos, la secularización de la vida política, la organización del aparato estatal y una cruda pelea personal y generacional por el ejercicio del poder.³

³ Un inteligente viajero, contratado por el gobierno para organizar el sistema de enseñanza lancasteriano, los describía así: “están divididos en dos partidos, difiriendo ambos grandemente tanto en ideas como en sentimientos. Los ‘liberales’, compuestos de unos pocos individuos quienes cuidadosamente han logrado reunir algunos de los rayos dispersos del saber, y que a pesar de la vigilancia de España, han por varios años penetrado dentro del corazón del nuevo continente y están poseídos de una energía y un grado de intelecto más elevado que el del partido moderado, pero desgraciadamente al quitarse el yugo y efectuar su independencia mental, se han embebido en las peores doctrinas revolucionarias de la escuela francesa, y muy parecidamente exhiben en sus oídos los desafortunados principios que prevalecieron en aquel triste periodo de la historia europea. Los ‘serviles’ consisten de las familias de más influencia, quienes antes de la revolución se arrogaron a sí mismas el título de nobleza y manejaron el país con mano despótica, por medio de sus vicerreyes a quienes ellos adulaban y explotaban. Ahora éstos ocupan todos los puestos del gobierno actuando conforme a los principios españoles. Son odiados y despreciados por todos los partidos, sin embargo, mantienen sus puestos debido a la influencia de la Iglesia y de los españoles residentes, quienes sostienen dicho régimen por medio a los excesos de los liberales. La llamada nobleza junto con los europeos por una antipatía a todo cambio y un miedo febril a toda innovación, tenazmente se oponen a todo aquello que pudiera disminuir la influencia de la Iglesia, o a introducir un sistema liberal de política comercial. Los liberales, por otra parte, libertados abruptamente de un yugo soportado por edades, y en algunos casos poseedores ya en provincias, de puestos y poder, adoptan cualquier cosa nueva con avidez, se sumergen en proyectos de los que ellos nada entienden, y en su celo por arrojar a todas las instituciones existentes, se olvidan de separar lo bueno de

La historia dio la razón a los liberales con motivo de la incorporación significativa de la religión al comercio internacional, en el último tercio del siglo pasado, como consecuencia del cultivo extensivo del café. Los programas de los dos partidos, de hecho, se unificaron, y frente al crecimiento económico que el nuevo régimen produjo, solamente quedó un simbólico enfrentamiento de personalidades, y la supervivencia, también simbólica, de la lucha entre la Iglesia —limitada en su poder económico— y el Estado, en la dirección del cual se entronizaron directores crueles y paternos. La Constitución definitiva de los liberales, la de 1879, estuvo vigente hasta 1944 —longevidad común a dichos textos— aunque fue reformada ocho veces (1885, 1887, 1903, 1921, 1927, 1935 y 1941). Sólo las reformas del 21 y el 27 afectan su orientación general, iniciando la constitucionalización de la cuestión social que se afirmará en la segunda posguerra. Las otras, indefectiblemente, se refieren a los poderes y el período presidencial, y juegan alrededor del artículo 66 que prohibía la reelección. La última, del 41, es muy representativa: se limitó a dejar en suspenso dicho artículo, para ampliar legislativamente el período del dictador Jorge Ubico (1931-1944) hasta el año 49, quien sólo parcialmente pudo disfrutar de su malabarismo constitucionalista, porque fue derrocado en 1944.

En la década del 20 se produjo algún despertar en la vida política —más por influencias externas que por modificación de la es-

lo malo, el trigo de la paja. Estos últimos son tan incautos como son miedosos los primeros. Unos sostienen detestables teorías pero amenguan el mal por medio de práctica moderada. Los otros arruinan principios mejores, por la miserable ejemplarización que hacen de ellos. En política los unos son ultrarrepblicanos, los otros ultraaristócratas. En religión, unos se inclinan a la superstición; los otros al escepticismo. Con los extranjeros, ambos partidos son corteses y serviciales, y nunca toleran que prejuicios locales interfieran con los ritos de la hospitalidad”, Henry Dunn, *Guatemala, o las provincias unidas de Centroamérica durante 1827-1828, siendo bosquejos hechos durante una residencia de doce meses en aquella república* (Guatemala: 1960) pp. 71-72. La violencia del enfrentamiento político, en su propio origen, sorprendía a uno de los primeros diplomáticos norteamericanos: “... entre ellos las diferencias políticas rompían todos los vínculos. Los peores ultrajes de nuestros partidos son moderados y suaves comparados con los términos en que ellos se expresan el uno del otro... a los partidarios vencidos se les fusila, se les destierra, se les hace huir o se les considera moralmente apestados...” John L. Stephens, *Incidentes de viaje en Centroamérica, Chiapas y Yucatán*, T. I. (San José de Costa Rica, Editorial universitaria centroamericana, 1971) p. 284.

estructura social—, que en la década siguiente se inmoviliza, como consecuencia del inicio y fortalecimiento de la dictadura de Ubico, quien no es derrocado sino hasta 1944. Los acontecimientos que se suceden a su caída, así como el aire público general de la posguerra, modifican el cuadro que hemos expuesto. El surgimiento de amplios sectores medios, la extensión del sufragio cualitativa y cuantitativamente, la incipiente concientización política de los grupos proletarios urbanos, la organización de los trabajadores en los enclaves bananeros agrícolas y el sector de transporte ferroviario, y la amplia propaganda democrática que las potencias aliadas desarrollaron durante la guerra, propiciaron la formación de nuevos agrupamientos políticos y el desprestigio de los partidos históricos tradicionales, que se habían avejentado en el uso abusivo del poder y que cuidadosamente habían impedido la participación de la población en el proceso político. No soportaron las presiones del cambio político y naufragaron para siempre, acompañando en su ocaso al régimen dictatorial de Ubico, que era también el final del régimen liberal.

Todo este esquema estaba relacionado con las modificaciones que se dieron en la estructura general del poder. La oligarquía agroexportadora, que se consolidó con motivo del triunfo de la revolución liberal, permaneció hasta el año 44, y aún permanece, como la fuerza más importante, por la supervivencia de la estructura agraria de la región. Pero su liderazgo se ha visto discutido por el surgimiento de una nueva clase empresarial naciente, producto del crecimiento económico y del inusitado aumento del comercio intrazonal, incrementados con motivo del proyecto de mercado común centroamericano, clase empresarial fortalecida por los nuevos sistemas de inversión extranjera, especialmente norteamericana, que se desplazó del sector de servicios públicos (transportes, energía eléctrica) y de una economía de enclave agrícola, al sector industrial y de manufactura.⁴

Intentos de romper la estructura de dominación política que dicho sector ensayó desde el siglo pasado, produjeron su aglutinamiento y la entrega del ejercicio del gobierno al poder militar directa o indirectamente, convirtiendo al ejército, de moderna factura, en el

⁴ Edelberto Torres Rivas y Vinicio González, "Naturaleza y crisis del poder en Centroamérica", *Estudios sociales centroamericanos*, Núm. 3 (septiembre-diciembre 1972) pp. 37-81.

árbitro del proceso político; y en los últimos años, éste ha cobrado el precio de haber realizado el trabajo sucio, al convertirse en el factor último de decisión, cargando también con la responsabilidad de su ejercicio. Y a la sombra de esta patología, creció una amplia clase media burocrática y tecnocrática que se postuló indispensable para el cumplimiento de tareas subalternas de gobierno, y que utilizó liberalmente su función, como instrumento de movilidad social. Y todavía más, también se ha desarrollado una verdadera “maffia” o “sociedad secreta” dedicada, a la sombra de un aparato de gobierno cada vez más corrupto, a facilitar sus negocios lícitos e ilícitos, cohechar con ellos, y propiciar liberalmente un enriquecimiento sin proporciones, bajo el amparo de un crecimiento económico sin equidad distributiva.

En estas condiciones, aun cuando en el fondo el aparato del Estado ha permanecido al servicio de este proceso de desarrollo, en algunos periodos coyunturales se ha independizado de los sectores protagónicos, y representado una función integradora del sistema propiciando un reparto más amplio de los beneficios.

Y lo que, desde el centro de interés de nuestro estudio, hoy nos interesa, fuera de breves periodos —considerados normales por los mismos señoreadores del poder— es que se ha buscado una legitimación de su ejercicio por los canales de la democracia liberal constitucional. Lo cual permite un relativo libre juego de fuerzas, que ha producido un sistema multipartidista que, naturalmente, ha sido manipulado legal y extralegalmente para preservar el régimen.

II. PLURALISMO RESTRINGIDO

A. *Constitucionalización del régimen partidario*

En Guatemala se han sucedido las mismas etapas que se han producido en el constitucionalismo mundial, con respecto al problema:

después de una primera fase de rígida oposición a los mismos (en la legislación del estado policía y aun en aquella, extremadamente individualista, del estado surgido de la Revolución francesa), y después de otra de absoluto agnosticismo al respecto (propia del Estado moderno, de orientación liberal, en el curso del siglo XIX), se ha pasado últimamente a la fase de su progresiva disci-

plina iuspublicista (culminada, luego, a veces —sobre todo en los Estados autoritarios y de democracia marxista— en una incorporación integral, mediante la concesión a los mismos del *status* de personas jurídicas públicas con relieve constitucional.⁵

En una primera fase, la actitud de los constituyentes fue semejante a la de los clásicos liberales europeos y norteamericanos. Estaban dominados por el mismo temor al “peligroso vicio... del espíritu de partido” que informaba a los “padres fundadores” y en general a los cuerpos intermedios que se colocaban entre el Estado y los ciudadanos depositarios de la soberanía.⁶ “Hablo de partidos, o más bien de facciones, perniciosas siempre en un Estado libre” afirmaba Pedro Molina —uno de los diputados más importantes del primer congreso constituyente centroamericano de 1823/24—, y se remitía a una cita significativa de Rousseau:

Para lograr el enunciado voto de la voluntad general es menester que no haya sociedad parcial en el Estado y que cada ciudadano opine por sí. Tal fue la única y sublime institución del gran Li-curgo: porque si hay sociedades parciales es menester multiplicar el número y prevenir la desigualdad. J. J. Rousseau. *Contrato Social*, Cap. III.⁷

Y otro eminente diputado al mismo Congreso, don Juan Lindo —quien más tarde fuera presidente de Honduras y El Salvador—, propuso que

⁵ Paolo Biscaretti di Ruffia, *Derecho constitucional* (Madrid: editorial Tecnos, 1965) p. 720. Karl Lowenstein, *Teoría de la Constitución* (Barcelona: Ediciones Ariel, 1965) p. 442 y siguientes.

⁶ “Entre las numerosas ventajas que ofrece una unión bien estructurada, ninguna merece ser desarrollada con más precisión que su tendencia a suavizar y dominar la violencia del espíritu de partido. Nada produce al amigo de los gobiernos populares más inquietud acerca de su carácter y destino, que observar su propensión a este peligroso vicio”, Hamilton, Madison y Jay, *El federalista* (México: Fondo de Cultura Económica, 1974) pp. 35-36; es el número X de Madison. Los convencionales manifestaron un general recelo contra los partidos, considerados “facciones” perniciosas. Se creyó encontrar una incompatibilidad entre la Constitución, considerada como un instrumento para lograr el bien común general, y los partidos, núcleos representativos de los intereses particulares. “Era una rivalidad entre juristas y políticos, entre un sistema institucional eminentemente legalista y unos elementos políticos que se movían fuera —no en contra— del campo delimitado del derecho”, José María Gil Robles, “Asociaciones políticas”, *Por un estado de derecho* (Barcelona: Ediciones Ariel, 1969), p. 118.

⁷ “A los electores del partido de esta capital en contestación al folleto que publicaron con fecha 3 del corriente”, *El Editor Constitucional*, ciudad de Guatemala, lunes 16 de octubre de 1820, Núm. 16, folio 119.

ningún ciudadano, asociación o corporación pueda representar a la Asamblea, gobierno supremo y demás tribunales, tomando la sagrada voz del pueblo, so pena de incurrir en las señaladas a los que trastornen el orden público.⁸

Sin embargo, en una segunda fase, y con motivo de la ampliación del catálogo de derechos individuales que recogió la Constitución liberal de 1879, se incorporó el derecho de asociación, que en su amplio sentido genérico reconocía el de hacerlo con finalidades políticas, y formalizaba limitaciones a las organizaciones religiosas, al constitucionalizar un punto programático de la reforma. El artículo 25 decía:

Se garantiza el derecho de asociación y de reunirse pacíficamente y sin armas; pero se prohíbe el establecimiento de congregaciones conventuales y de toda especie de instituciones o asociaciones monásticas.

Basados en este amparo constitucional, los viejos partidos históricos y sus efímeras derivaciones electorales, pudieron sobrevivir bajo la benevolente paciencia del poder público.

Sin embargo, el endurecimiento de la vida política a partir del año 31, cuando el presidente Ubico llega al poder, produce un largo periodo dictatorial, dentro del cual aparece el reconocimiento constitucional de los partidos políticos, aunque en forma negativa, al prohibir la organización y funcionamiento de aquellos que se estimaba atentaban contra el sistema democrático liberal. En esa dirección, perfectamente definida en la prohibición,⁹ se aprueba en 1935 la reforma constitucional del artículo 25 de la Constitución de 1879, que garantizaba —como hemos visto— el derecho de asociación, para excluir de tal garantía a “las entidades o individuos”

⁸ “Mociones de octubre de 1823. Asamblea Nacional constituyente de Centroamérica”, *Archivo General de Centroamérica*, ciudad de Guatemala, B6. 2, expediente 2456, legajo 91.

⁹ De otra opinión es José Miranda: “Hasta la terminación de la segunda guerra mundial no se perfila claramente en el panorama constitucional la tendencia que tiene como mira escudar o proteger la democracia; pues si bien hallamos en las constituciones latinoamericanas preceptos que seguramente obedecían a ese propósito... lo cierto es que se rehuye la expresa enunciación de lo defendido en relación con los medios puestos al respecto, y que, a causa de ello, cabe abrigar la duda de si con los referidos preceptos no se perseguían fines de otra índole”, *Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina. 1945-1956* (México: Instituto de Derecho Comparado, UNAM, 1957), pp. 264-265.

que sustentaran doctrinas que de manera ostensible e inequívoca tendieran al cambio de las instituciones sociales y políticas por medio de la violencia. La *Comisión* que dictamina sobre la reforma es bien clara, al afirmar que se refiere

a excluir del derecho de asociación y reunión a las entidades o individuos que de manera ostensible e inequívoca sustentan doctrinas que tiendan al cambio de las instituciones sociales y políticas por medio de la violencia; porque, de acuerdo con las nuevas tendencias del derecho social, esta garantía no la podemos conceptuar como un derecho absoluto y sin limitación, sino que, por el contrario, es necesario dictar y establecer medidas convenientes para que el ejercicio de este derecho no atente al orden social y a la tranquilidad y seguridad públicas. . . las actividades de carácter francamente comunista o anarquista se perfilan actualmente en el mundo como tendencias disociadoras que se encaminan por procedimientos de violencia a subvertir el orden social y político, desconociendo en absoluto las bases sobre que descansa la estructura del Estado. Los individuos y grupos comunistas o anarquistas no se encuentran en el mismo plano de los partidos políticos que, aunque divergentes en ideas, persiguen fines lícitos y reconocen y se someten a las autoridades del Estado, confiando el triunfo de sus doctrinas o principios, a la evolución pacífica operada mediante el convencimiento de las masas sociales.¹⁰

¹⁰ *Reforma constitucional de 1935. Antecedentes. Texto taquigráfico de los debates sostenidos en la Comisión de la Constituyente que abrió dictamen sobre la materia* (Guatemala: Tipografía Nacional, 1935), p. 14. En la discusión del pleno no se abordó el tema central y se aprobó el artículo después de una simpática controversia sobre la masonería como organización "secreta", que parece obsesionaba a los diputados, pp. 222-229. A nivel constitucional es la primera referencia al partido comunista como tal, pero a nivel de legislación ordinaria, hemos encontrado un antecedente anterior de legislación represiva, en el cual el anticomunismo se utiliza como pretexto para perseguir a la oposición política, en este caso representada por el partido unionista, más bien de tendencia conservadora. Es un proyecto de ley "Anti-Bolcheviki" presentado a la Asamblea legislativa en marzo de 1920. El "Club Unionista de Estudiantes Universitarios" pidió a la asamblea que no se aprobara el proyecto, expresando sus motivos inconfesados: "El móvil se trasluce: no es otro sino el de perseguir, por una fracción de la Asamblea, compuesta de allegados al Poder, a un Partido, que más que Partido puede llamarse hoy la universalidad de la República, que quiere vivir en un régimen de Ley y Garantías . . . excitamos a la Asamblea a efecto de que no dicte la Ley Anti-Bolcheviki (*sic*). Este proyecto de ley es contrario a los principios constitucionales que rigen la libertad absoluta del pensamiento en todas sus manifestaciones, el derecho de reunión, así como la inviolabilidad de la correspondencia y el derecho de locomoción del individuo; llega a los extremos de la confiscación que está prohibida por nuestra Ley Fundamental; impone penas jamás previstas en nuestros códigos, como la deportación; y se

El paso al reconocimiento positivo se dio en la Constitución de 1945, que inaugura el ciclo del constitucionalismo social y que fue producto de la revolución cívico-militar que derrocó al dictador Ubico en 1944. La *Junta de Gobierno* provisional promulgó el *Decreto Número 17*, un decálogo de “principios fundamentales de la Revolución”, en el que se incluía el reconocimiento constitucional de los partidos políticos,¹¹ que se recoge en el artículo 33, junto a la adopción del sistema de representación proporcional. La decisión inicial fue matizada en el constituyente. En el *Decálogo* se ordenaba el “reconocimiento constitucional de los partidos políticos de tendencia democrática, organizados conforme la ley, y representación de las minorías en los cuerpos colegiados de elección popular”; pero en el artículo 33 constitucional se apuntó simplemente:

Los guatemaltecos tienen el derecho de organizarse en partidos políticos, los cuales deben inscribirse de conformidad con lo que determine la Ley Electoral. La Ley Electoral debe conformarse al principio de que en las elecciones de cuerpos colegiados, las minorías estimables, de acuerdo con el sistema técnico que se adopte, gozarán del derecho de representación.

En el artículo 32 —que fue aprobado sin discusión en la Comisión y en el pleno— al mismo tiempo que se prohibía el establecimiento de instituciones o asociaciones monásticas, se hacía lo mismo

refiere a instituciones de que carecemos como es el Jurado. Es, pues, una Ley exótica y de circunstancias... no estamos en estado de guerra como los Estados Unidos... ni nos vemos amenazados de anarquía social: de suerte, pues, que semejante Ley es absolutamente inoportuna y su copia, fuera de razón”, *El estudiante*, 3 de marzo de 1920.

¹¹ 333 *Decretos del Congreso de la República*, Boletín No. 7 (Guatemala: Tipografía Nacional, 1947). El “decálogo” era el siguiente: descentralización de los poderes del Ejecutivo y efectiva separación de los del Estado; supresión de designados y sustitución de éstos por un vicepresidente; alternabilidad en el ejercicio del poder; reorganización del ejército; autonomía municipal; autonomía efectiva del poder judicial; autonomía universitaria; reconocimiento constitucional de los partidos políticos y representación de minorías; sufragio obligatorio y voto secreto para los alfabetos, obligatorio y público para el analfabeto, limitado a las elecciones municipales; reconocimiento de la ciudadanía a la “mujer preparada”, y probidad administrativa. El argumento que se daba en nuestro punto era “Que el sistema de sufragio mayoritario para elegir miembros de los cuerpos colegiados que establece la Carta Constitutiva deja sin representación en dichos cuerpos a las minorías organizadas en partidos políticos, con lo que a un sector de la opinión pública se le priva de intervenir en la gestión de los negocios del Estado; y que por tal razón debe reconocerse constitucionalmente la existencia de los partidos políticos que reúnan los requisitos que la ley determine”.

con las organizaciones políticas “de carácter internacional o extranjero”. Entrevistas con algunos diputados importantes, parecen indicar que la prohibición se orientaba contra los grupos de derecha de orientación fascista y el sindicalismo católico, pero la imprecisión de la redacción permitió que la oposición a los gobiernos revolucionarios mas tarde, le diera una connotación anticomunista, frente a la decisión del presidente Arbenz de autorizar el funcionamiento legal, en 1952, del recién fundado (1949) partido comunista.

La composición del programa reformista de los gobiernos de los presidentes Arévalo y especialmente de Arbenz, los enfrentaron con una derecha interna cada vez más aglutinada y fuerte y con los intereses norteamericanos, que se vieron afectados con la aplicación de la reforma agraria y el tono general del régimen. En 1954 el Presidente Arbenz es derrocado, y el jefe militar de la revuelta, que triunfa con determinante ayuda externa, se convierte en el caudillo de la contrarrevolución anticomunista, que calificará la historia reciente del país. Se apresura a dictar una nueva Constitución en 1956, que mantiene el reconocimiento constitucional de los partidos, pero constitucionaliza las prohibiciones contra los partidos de orientación marxista, aunque en el tratamiento general del tema, así como en el del sufragio y autoridades electorales, se produce una tecnificación del aparato constitucional. Cuando se discutió el derecho de asociación con fines religiosos, fue aprobado, pero se prohibió a las religiones y a los ministros del culto intervenir en política. La minoría democristiana salvó su voto, y exigió que en acta se asentara que esto no implicaba obstáculo a la creación del partido, que bajo el ala protectora del nuevo gobierno anticomunista inició sus actividades, controlada su dirección por una vieja guardia católica íntimamente vinculada con la jerarquía eclesiástica, que calificó sus primeros años.

B. *El ordenamiento vigente*

Ese reciente avatar legislativo constitucional tiene todavía un epígono. El ejército como institución, por medio de un golpe de Estado contra el presidente Miguel Ydígoras —quien dirigía un gobierno mezcla de corrupción, folklore político e irresponsabilidad— se hace cargo del gobierno, con el pretexto del peligro “de la subversión permanente que han propiciado sectores pro-comunistas”. Y

dicta una nueva Constitución en 1965, que entró en vigor en septiembre de 1966. Es la vigente.

Organiza formalmente al país como una democracia liberal, adoptando el sistema de gobierno republicano, democrático y representativo. Y en su articulado recoge las decisiones típicas de este sistema: sufragio universal, autoridades designadas en elecciones libres, reconocimiento de los derechos individuales y sociales, división de funciones entre órganos, sistema jerárquico de normas con supremacía constitucional y principio de legalidad.

El libre juego de fuerzas y opiniones y la competencia abierta por el control del poder político son reconocidos y, dentro de este esquema, las asociaciones políticas juegan un papel esencial como intermediarias entre el poder público y el pueblo organizado en cuerpo electoral. Jurídicamente, los partidos se integran por ciudadanos en ejercicio de sus derechos políticos, que se agrupan bajo las mismas banderas ideológicas en forma permanente y sujetos a un estatuto jurídico, con el objeto de influir en la política general. Afirma (artículo 25 inciso 1o.) que el Estado “garantiza la libre formación y funcionamiento de partidos políticos cuyas normas y principios sean democráticos”, y remite a la Ley ordinaria en cuanto a “lo relativo a su organización y funcionamiento” (artículo 29). Genéricamente, además, reconoce el clásico derecho de asociación (artículo 64). Y antes de que entrara en vigor la Constitución —pero ya promulgada— el 23 de octubre de 1965, el jefe del gobierno militar dictó el Decreto Ley número 387, *Ley Electoral y de Partidos Políticos*.

Dentro de la tendencia de preservación del sistema y contención de grupos adversos, se ha constitucionalizado la prohibición del funcionamiento de organizaciones marxistas, punto que incluso fue centro y explicación de la reforma constitucional de 1956, que se profundizó en la constitución vigente, y que en un uso abusivo, se ha utilizado para neutralizar la oposición del centro a la izquierda en general. La Constitución es reiterativa en este aspecto: en el artículo 68, que reconoce el derecho de asociación, se le califica al indicar que “se prohíbe la organización o funcionamiento de grupos que actúen de acuerdo o en subordinación a entidades internacionales que propugnen la ideología comunista o cualquiera otro sistema totalitario”; el 27, garantiza la vida partidaria, siempre que sus

normas “y principios sean democráticos”, y el segundo párrafo expresa que

es prohibida la formación o funcionamiento de partidos o entidades que propugnen la ideología comunista o que por su tendencia doctrinaria, medios de acción o vinculaciones internacionales, atenten contra la soberanía del Estado o los fundamentos de la organización democrática de Guatemala.

Disposiciones que se reiteran en la *Ley Electoral y de Partidos Políticos*, artículos 20 y 21. Una prohibición con otra orientación, reminiscencia de la época de las dictaduras liberales, es la del artículo 32, que declara punible toda actividad en favor de la reelección de la persona que ejerza la Presidencia de la República o que tienda a prolongar el periodo constitucional o vulnerar el principio de alternabilidad y no reelección.

Para la inscripción de un partido se requiere un mínimo de cincuenta mil afiliados, de los cuales no menos del 20% deben saber leer y escribir (artículos 28 de la Constitución y 24 de la *Ley E. y de P. P.*), y la *Ley E. y de P. P.* fija una serie de requisitos muy complicados para el trámite, y señala el plazo de seis meses —improrrogable— para presentar las nóminas, después de su autorización como Comité pro-formación de la entidad (artículos 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27). Además, presentada la solicitud de inscripción, se dará audiencia al Ministerio Público y se promoverán de oficio las investigaciones pertinentes sobre su plataforma ideológica, directivos y demás afiliados (artículo 26 *L. E. y de P. P.*).¹²

La inscripción de los partidos connota una serie de privilegios, entre los que podemos indicar los siguientes: 1. *La representación de minorías*. Beneficia a los partidos derrotados en las elecciones, pero con votación significativa. El artículo 31 constitucional indica

¹² Diego Valadés llama la atención sobre que “uno de los problemas que plantea la constitucionalización de los partidos es que se puede derivar hacia una inconveniente rigidez en el régimen de los propios partidos. Esto ocurre cuando se imponen, para su constitución o funcionamiento, requisitos difícilmente susceptibles de ser cumplidos. Cuando por el contrario, se regula la existencia de los partidos con extrema laxitud, se corre también el riesgo de generar la atomización de las inquietudes cívicas a través de un pluripartidismo desarticulado e inoperante. En un caso se propende a legalizar la hegemonía; en otro, la dispersión”, en “Algunos supuestos para la constitucionalización de los partidos políticos”, *El régimen constitucional de los partidos políticos* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1975), p. 107.

que “de acuerdo con el sistema técnico que se adopte, las minorías numéricamente estimables gozarán de representación en los cuerpos colegiados que se integren por elección popular”. La *Ley E. y de P. P.* establece tres sistemas de elección; mayoría absoluta, para elegir presidente y vicepresidente; mayoría relativa de votos, cuando se trata de llenar un solo cargo en elecciones de diputados y miembros de corporaciones municipales; y representación de minorías, cuando se trata de cuerpos colegiados y los cargos por llenar fueren tres o más, caso en el cual se adopta el sistema D'Hont (artículos 97, 98, 99 y 101). Cuando se trate de dos cargos, se llenarán también por el sistema de mayoría relativa, salvo que la diferencia entre las cantidades de votos válidos que obtuvieron la entidad postulante mayoritaria y la inmediatamente inferior en número de votos, sea menor del veinte por ciento de la primera, en cuyo caso se adjudicarán los cargos, por su orden, a las dos entidades indicadas (artículo 100); 2. *Presentación de candidatos.* El monopolio en la presentación de candidatos es un evidente privilegio que comprende la posibilidad de la desviación del sistema a una “partitocracia”, en la cual el poder político está controlado automáticamente por las oligarquías partidarias. Raramente —como apunta Biscaretti— se ha concedido este privilegio. El artículo 30 de la Constitución guatemalteca lo hace, indicando que únicamente los partidos legalmente inscritos podrán inscribir candidatos para los cargos de presidente y vicepresidente de la República y diputados propietarios y suplentes al Congreso de la República, y deja una zona franca al cuerpo electoral para que participe en elecciones municipales, con requisitos menores; 3. *Financiamiento.* De acuerdo con el artículo 31 constitucional, el Estado no dará ayuda económica o financiera, ni trato preferente a ningún partido, y deberá otorgar a todos las facilidades que determina la *L. E. y de P. P.*

El control administrativo y judicial de los procesos electorales aparece después de la Segunda Guerra Mundial, como una preocupación determinada por los abusos que los gobiernos dictatoriales habían cometido, y en la Constitución (artículo 34) se establecen órganos específicos para organizar y controlar las elecciones: el Registro y Consejo Electorales.

El Registro Electoral es un órgano administrativo permanente y está a cargo de un director, que nombra libremente el organismo Ejecutivo para un periodo de cuatro años (artículo 34 de la *L. E.*

y de P. P.). Y el Consejo Electoral —organismo temporal que conoce de todos los actos y procedimientos en materia electoral— se integra por el director del Registro, un miembro propietario y un suplente, designado por cada uno de los partidos inscritos que hubieran obtenido no menos del quince por ciento del total de votos válidos emitidos en las últimas elecciones generales; un miembro propietario y un suplente, designado por el Congreso de la República por sorteo, y otro designado por el Consejo de Estado (artículos 36 constitucional y 37 de la *L. E. de P. P.*). Sus atribuciones son de carácter administrativo y en algunos casos judicial. Contra las resoluciones del Consejo se conceden los recursos de revisión y amparo ante las Salas de Apelaciones (artículos 40 de la C. y 40, 41 y 42 de la *L. E. y de P. P.*).

Los artículos 29 constitucional y 20 de la *L. E. y de P. P.* consideran a los partidos legalmente inscritos, como instituciones de derecho público, con lo que se llega a la coronación del proceso de constitucionalización de su régimen, incorporándolos formalmente en la estructura de poder, lo que trae varias consecuencias. Por una parte, al darles ese carácter, se les está concediendo personalidad jurídica, con las consecuencias inherentes a esta situación: responsabilidades y derechos; el propio Código Civil (artículo 15, inciso 1o. y artículo 16) establece que son personas jurídicas las instituciones de derecho público creadas o reconocidas por la ley, que forman una persona distinta de sus miembros individualmente considerados y que pueden ejercitar derechos y contraer obligaciones representadas por la persona u órgano que designe la ley, las reglas de su institución o sus estatutos o reglamentos. Y por otra parte, al incluirlos dentro de la regulación del derecho público, se están reconociendo sus funciones de carácter general e interés colectivo:

Los partidos políticos, como instituciones de derecho público, se organizan y funcionan como instrumentos para el ejercicio de derechos constitucionales a través de los cuales se defienden y se cumplen intereses generales de indudable jerarquía: concurrencia a la estructuración o transformación del gobierno; intervención en el proceso electoral y en el ejercicio del sufragio; participación en la integración de los organismos electorales e influencia en la opinión pública y en quienes ejercen el poder.¹³

¹³ Edmundo Vázquez Martínez, "Los partidos políticos en el derecho guatemalteco", *El Imparcial*, Guatemala, agosto de 1973. "Se insiste en la importancia de su misión: dar al Estado su gobierno; se señala la insuficiencia

Así, resulta que los partidos políticos en Guatemala son efectivos órganos auxiliares del Estado, en el sentido de que aun cuando su actividad está orientada a satisfacer intereses propios, se convierten en presupuestos de la organización democrático-liberal del Estado, y realizan funciones públicas en beneficio del Estado y la comunidad,¹⁴ insertándose dentro de la estructura de poder y el marco global del Estado. Basta señalar algunas de estas funciones. Fijan pautas para la real expresión de la voluntad popular, convirtiéndose de hecho en el “esqueleto político del pueblo”¹⁵ que organiza la expresión del sentir político ciudadano; seleccionan a la clase gobernante al designar los candidatos a los cargos de elección, e integran relaciones institucionales con órganos del Estado.

En el esquema general que la Constitución y la Ley Electoral y de Partidos, formulan desde el establecimiento de los requisitos de ciudadanía, las condiciones del sufragio y la organización del cuerpo electoral, hasta la designación de los gobernantes; su papel de cuerpos intermedios institucionales queda perfectamente claro, así como su integración al sistema, a través de un catálogo de obligaciones y derechos.

de la personalidad jurídica privada para los partidos y de aquí que el legislador los inviste de esta otra...” Pedro Farías, *El ordenamiento legal de los partidos políticos* (Buenos Aires: editorial Depalma, 1944), p. 57.

¹⁴ Pueden considerarse, de acuerdo con Biscaretti, como órganos auxiliares del Estado, “entes o individuos, que basándose en títulos jurídicos muy diversos entre sí, despliegan actividades que concurren a la concreta consecución de fines estatales, precisamente en línea auxiliar o complementaria de otras, prevalentes, desarrolladas con tal fin por el mismo Estado... lentamente, por su aportación a la vida constitucional (al encuadrar en grupos organizados a los ciudadanos, al contribuir de diversos modos al cumplimiento de las interpelaciones electorales, al influir sobre la actividad de los parlamentos en las Cámaras, etc.). Se convirtieron en auténticos sujetos auxiliares del Estado simplemente presupuestos por éste, y a veces, en cambio, considerados directamente... en algunos ordenamientos, a pesar de que ejercen funciones públicas, más o menos explícitamente, no pasan de ser asociaciones privadas (carentes, como tales, en Italia, de personalidad jurídica), en otros se convierten en entes públicos de puro carácter constitucional (como sucedía, por ejemplo, de modo evidente, en los llamados Estados autoritarios de partido único)”, *op. cit.*, pp. 207 y 212.

¹⁵ Paolo Barile, *Corso di diritto costituzionale*, 2a. ed. (Padova: Casa editrice Dott. Antonio Milani, 1964), p. 249.

III. DE LA CONSPIRACIÓN DEL SILENCIO A LA CONSPIRACIÓN DE LA MANIPULACIÓN CONSTITUCIONAL

Algún autor se dolía de la conspiración del silencio que se había abatido sobre los partidos políticos, ante la reacia actitud de los constituyentes y legisladores para reconocerlos. Del estudio que hemos hecho aparece un nuevo elemento, una nueva conspiración, esta vez de su manipulación constitucional y legal. Una actitud maximalista, en el sentido de un tratamiento cuidadoso y extensivo del régimen partidario, que en gran medida se orienta a su control por parte del poder público. Requisitos —a primera vista inofensivos— de afiliación, reconocimiento, actividades, programas, antecedentes de la dirección y el financiamiento, reflejan una encubierta intención limitativa, que deja en manos del gobierno central, a través de órganos específicos de control, la decisión sobre la misma existencia de los partidos, y, naturalmente, de su actividad.

Es precisamente el caso que estudiamos. Todo este marco legal que hemos bosquejado ha sido construido conscientemente para controlar la vida partidaria y mantener un régimen de pluralismo restringido, que ha impedido que la oposición se manifieste libre y realmente, y en situaciones límites se ha usado para controlar el escrutinio y realizar fraudes, denunciados por la oposición y la opinión pública independiente, y reconocidos por los propios grupos de gobierno que han perdido legitimidad.

Todo este aparato institucional se ha utilizado para controlar la existencia y coaccionar la actividad legal de los partidos, negando la inscripción persistentemente a grupos orgánicos y amplios de oposición. De especial riqueza son los expedientes de inscripción y rechazo de partidos en el Registro Electoral. Un memorándum secreto —que se filtró a la prensa en una crisis interna de los grupos de gobierno, con motivo de la designación presidencial en 1974— suscrito por el líder más competente e importante de los partidos de derecha, ex vicepresidente de la República y del Congreso, expresa con especial crudeza los aspectos de la manipulación a que nos referimos. En él se describe nítidamente el mecanismo empleado para impedir la inscripción del partido de orientación social-demócrata —Frente Unido de la Revolución—, que fue fundado en 1961 por un grupo de intelectuales de centro-izquierda.

Desde hace algunos meses —dice— en discusión de alto nivel en el gobierno, se mantuvo la tesis de no otorgar el permiso para su funcionamiento como Comité pro formación de partido político, desde el Presidente hasta casi todo el Ejecutivo (como es natural). La argumentación sostenida por mí sobre la base que era conveniente dar el permiso por una serie de razones, que someramente le expongo se aceptó y con motivo de la desaparición de los dirigentes del P. G. T. (Partido Comunista de Guatemala). yo fui de los que forcé a que se diera el permiso. Las ideas mías eran primero: ver el grado de fuerza que podía tener Colom Argueta.¹⁶ Segundo: Fomentar división entre la izquierda ya que su afiliación la tendría que obtener de los partidos de izquierda, quitándole gente a la D. C. (Democracia Cristiana) y P. R. (Partido Revolucionario). Tercero: conocer quiénes eran sus elementos públicamente. Cuarto: hacerlos gastar dinero y esfuerzos y Quinto: teniendo siempre la posibilidad de que al llenar el cupo de cincuenta mil en los seis meses, el Registro Electoral en la depuración del cotejo, podría pararlo y allí obstaculizarlo definitivamente. Estas razones y una exposición más completa que hice provocó que prevaleciera mi opinión ante la atención que puso el Presidente Arana, a quien noto con mucho más, pero mucho más sentido de sensibilidad política que otrora.¹⁷

El cuadro de los partidos políticos aparece en la página 27.¹⁸

GUERRILLA

PGT, Partido Guatemalteco del Trabajo (comunista)

FUPA, Frente Unido de Partidos Arevalistas

PAR, Partido Acción Revolucionaria

RN, Renovación Nacional

FPL, Frente Popular Libertador

PRG, Partido de la Revolución Guatemalteca

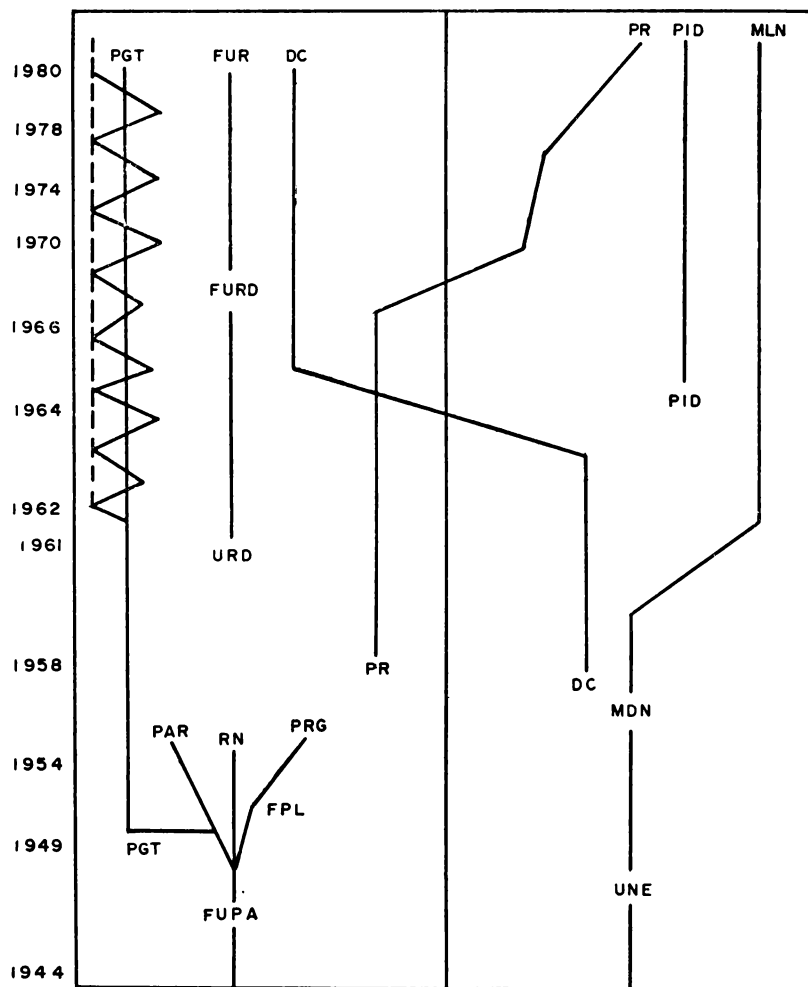
URD, FURD, FUR: Unidad Revolucionaria Democrática, Frente Unido Revolucionario Democrático, Frente Unido de la Revolu-

¹⁶ El líder más importante de la agrupación. Candidato a la Presidencia, con fuertes posibilidades de ganar en elecciones libres. Asesinado en marzo de 1979, una semana después de ser inscrito el partido.

¹⁷ "Nosotros no alteramos documentos", copia fotostática del *Memorandum*, diario *La Hora*, 21 de julio de 1973.

¹⁸ Para la elaboración de la gráfica tomamos como guía la fórmula propuesta en Marta Cehelsky, *Election factbook. Guatemala* (Washington: Institute for the Comparative Study of Political Systems, 1966).

PARTIDOS POLITICOS EN GUATEMALA 1944-1980



ción. Diversos nombres del partido, que debió cambiar por requisitos legales en su proceso de registro (socialdemócrata)

DC, Democracia Cristiana

UNE, Unión Nacional Electoral

MDN, Movimiento Democrático Nacionalista

MLN, Movimiento de Liberación Nacional

PR, Partido Revolucionario

PID, Partido Institucional Democrático

Deben mencionarse también el PSD (Partido Socialista Democrático) también socialdemócrata, que está en la etapa de Comité proformación de partido; la Central Aranista Organizada (CAO), que se aglutina alrededor del expresidente Carlos Arana Osorio; el PIN (Partido de Integración Nacional) y el MNR (Movimiento Nacional Revolucionario), agrupaciones de poca importancia paralelas a los partidos de la derecha.

IV. LA CUADRATURA DEL CÍRCULO

El examen de esta gráfica nos permite hacer una breve referencia al cuadro general de la vida política del país en las últimas tres décadas, sin la cual es imposible entender el sistema de partidos. El marco legal de los mismos y su evolución aquí descrita se inscribe en un marco político mucho más complicado.

La riqueza de situaciones en la historia de los últimos tiempos es sorprendente. Las generaciones con un promedio de cuarenta años de vida han visto, sufrido y gozado prácticamente de todo, en cuanto a regímenes políticos se refiere.

Todavía en nuestra niñez alcanzamos a ver el ejercicio final de una dictadura típica siglo diez y nueve; la del general Jorge Ubico (1931-1944), epígono de los regímenes liberales, el último político a caballo en la historia del país, que Miguel Angel Asturias fabulara prodigiosamente en su novela *El señor presidente*.

En 1944 se produjo el movimiento nacional-revolucionario, que calificaría la década siguiente. En este periodo se pudo experimentar el funcionamiento real de una democracia liberal con sistema partidario y en sus últimos años, un proceso de radicalización a la izquierda, que, en sus meses finales, produjo, no un régimen comunista,

pero sí un gobierno con preponderancia del Partido Guatemalteco del Trabajo (comunista) —con reconocimiento legal efímero (1952-54)— a través de su influencia en Palacio Presidencial. El fin de este proceso —en el clímax de la guerra fría, cuyo precio se pagó en América Latina en la pequeña Guatemala— se resolvió en la intervención norteamericana de 1954, que concluyó en el derrocamiento del presidente Jacobo Arbenz.¹⁹

De ese año a la fecha muchos gobiernos conservadores de variados matices han ejercido el poder:

Una coyuntura anarquizante hizo que un anciano general —de los del general Ubico—, Miguel Ydígoras Fuentes, llegara a la Presidencia, produciendo una especie de folklore político llevado a extremos de grave irresponsabilidad, lo que provocó su derrocamiento por los mismos militares en que se apoyaba. El ejército, como institución, se hace cargo entonces de la gestión pública y gobierna por tres años.

La apertura de un proceso electoral —consecuencia de fuertes presiones— provoca el ascenso de un presidente civil, el licenciado Julio César Méndez Montenegro, quien encabeza una coalición electoral de centro-izquierda con la que triunfa en los comicios, y que, mediatizado por el ejército, hizo un gobierno de centro-derecha que permitió una escalada brutal de la contrainsurgencia, que alcanzó a la izquierda en su conjunto. Finalmente, después de 1970, el ejército gobierna a través de un partido propio que ha negociado alianzas con los otros partidos del centro-derecha a la extrema, y que, como hemos visto antes, en el ejercicio del poder ha perdido legitimidad por la erosión que han sufrido los últimos procesos electorales al ser manipulados abiertamente.

Y del año 1960 en adelante, lo que nos parece esencial para ex-

¹⁹ La bibliografía sobre este acontecimiento ha sido profusa, y en gran medida libelesca, Julio Adolfo Rey, "Revolution and Liberation: a review of the recent literature on the Guatemala situation", *Hispanic American Historical Review*, Núm. 38 (mayo 1958) pp. 239-255. De especial relevancia, el reconocimiento de Dwight David Eisenhower, *Mandate for change* (New York: Doubleday, 1963) y las crudas revelaciones de Miguel Ydígoras Fuentes, *My war with communism* (Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1963). Y recientemente, el análisis y testimonio de dos importantes protagonistas, uno de ellos, Fortuny, secretario general del Partido Comunista en ese año; Edelberto Torres Rivas, "La caída de Arbenz y los contratiempos de la revolución burguesa", *Historia y Sociedad*, Núm. 15 (1977) pp. 32-54 y José Manuel Fortuny, "Observaciones al trabajo de Edelberto Torres-Rivas", *Idem.*, pp. 55-69.

plicar el régimen de partidos y todo el proceso político, existe un movimiento guerrillero de orientación marxista²⁰ —aunque con muchos matices— que desconoce el sistema y trata de sustituirlo violentamente, y que en algunos periodos ha devenido simple terrorismo. Fue combatido convencionalmente del 62 al 66, año en el cual se montó un eficaz y técnico aparato de contrainsurgencia, el que en amplios periodos, de esa fecha hasta hoy, se ha convertido en terror con un anecdotario espeluznante.²¹ Guerra civil no declarada, violencia estacional.

Ese triángulo ha permitido formular el título del trabajo que es casi conclusión: una cuadratura del círculo político constitucional.

Ciudad de México, mayo 1981

²⁰ Aquí sólo se hace una referencia a su existencia. Todavía está por realizarse un estudio detallado sobre el asunto. El que más ha profundizado sobre el tema es uno de los protagonistas, Ricardo Ramírez, quien escribió varios trabajos: *Lettres du front guatemalteque* (París: editorial Maspero, 1971), *Autobiographia d'una guerriglia* (Roma: editorial Feltrinelli, 1972) y últimamente el reciente trabajo de Regis Debray, *Las pruebas de fuego: la crítica de las armas* (México: Siglo XXI editores, 1975), donde el extenso capítulo sobre Guatemala es escrito con la colaboración de Ramírez. También es útil, Orlando Fernández *et al.*, *Turcios Lima* (La Habana: Casa del Libro, 1970), donde se formulan fuertes acusaciones contra el Partido Comunista, y José Luis Balcárcel, "Crítica de la situación crítica de Guatemala", *Cuadernos Americanos* (enero-febrero, 1971), pp. 7-44.

²¹ El que más ha trabajado el tema es sobre la contrainsurgencia, Gabriel Aguilera Peralta, *La violencia en Guatemala como fenómeno político* (Cuernavaca, México: CIDOC, 1971). Un equipo de estudio ha realizado una investigación sobre el problema, cuyos resultados definitivos no conocemos; solamente un informe de los resultados preliminares, que es muy sugestivo y en el que se formula esta hipótesis central "...que la violencia en Guatemala, en particular en su manifestación de terror, es producto de la lucha de clases en su más alto nivel, el de confrontación armada..." que se completa con esta afirmación: "... el terror fue introducido por la clase dominante guatemalteca como medio de mantener su dominación de clase, cuestionada por la insurrección armada, y desde esa fecha el terror continúa siendo empleado, por haberse convertido en una necesidad estructural para el sistema capitalista en Guatemala, "El Estado, la lucha de clases y la violencia en Guatemala", Equipo de investigadores del Centro de Investigación y Documentación Centroamericana, *Estudios Sociales Centroamericanos* (mayo-agosto de 1979). También, José Luis Cruz Salazar, "Crítica de la violencia", *Estudios Sociales*, revista del Instituto de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar, 2a. época, Núm. 15 (enero 1980), pp. 33-47.

UNA SOLUCIÓN POLÍTICA NEGOCIADA PARA EL SALVADOR

ROMÁN MAYORGA QUIRÓS

El país llamado una vez por Gabriela Mistral “el Pulgarcito de América” ha cobrado en la atención pública mundial proporciones de gigantesca importancia, tanto por la rara intensidad del drama humano que allí se desarrolla, como por ser escenario de un conflicto al que diversos países atribuyen implicaciones para su propia situación, no excluyendo de ello a las superpotencias.

No obstante las indudables interrelaciones que existen entre el conflicto interno de El Salvador y factores externos a ese país, la actual situación salvadoreña tiene una raíz causal que es fundamentalmente endógena; el conflicto no fue producido por la confrontación este-oeste, ni por deseos de incipientes o medias potencias de incrementar su influencia en la región. Tales factores existen y actúan en la situación interna salvadoreña; pero ésta se originó por causas que tienen relación con la estructura e historia propias del país, como son la desigualdad extrema de los componentes del sistema socioeconómico y la aguda ilegitimidad del orden político, factores ambos que vinieron acentuándose notoriamente durante todo el presente siglo.

Las anteriores afirmaciones sobre la naturaleza básica del conflicto salvadoreño ameritarían, desde luego, mayor elaboración. No es, sin embargo, el propósito de este artículo mostrar los orígenes históricos y las causas estructurales del conflicto sino aportar una visión incipiente de su posible solución. Dicha solución sería en extremo precaria e inestable si desconociera los factores básicos causales de la situación que se pretende remediar. Por ello, asumiremos como premisa de trasfondo el que cualquier solución estable debería contar con una sólida base de consenso y apoyo político, y debería permitir un proceso de profundas transformaciones estruc-

turales de la sociedad. Esperemos que la validez de esa premisa sea clara para personas familiarizadas con los antecedentes del conflicto,¹ a quienes este artículo principalmente se dirige.

1. SITUACIÓN ACTUAL DE IMPASSE

Es característico de la actual situación salvadoreña la existencia de una especie de empate militar. Ninguno de los dos lados en contienda tiene suficiente capacidad para alcanzar una victoria total, aunque sí para infligir al otro daños sustanciales por un lapso indefinido, que podría resultar sumamente largo y costoso en orden a sufrimiento, vidas humanas y futuro económico de El Salvador.

Los guerrilleros agrupados en el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) han demostrado ampliamente su capacidad para desestabilizar permanentemente cualquier esquema de solución que no cuente con su apoyo. Desestabilizaron a los regímenes del coronel Molina y del general Romero hasta el punto de provocar la caída de este último, y han desestabilizado a las sucesivas Juntas que han gobernado a El Salvador desde el golpe de Estado del 15 de octubre de 1979, como lo demuestra la situación conflictiva que ahora ocupa la atención del mundo.

Han desplegado los guerrilleros una tenacidad heroica, que no deja lugar a dudas acerca de su determinación de luchar indefinidamente hasta las últimas consecuencias, si fueran forzados a ello por circunstancias que no les ofrecieran una opción más razonable. Han demostrado también pericia e ingeniosidad, largamente gastadas en un terreno desfavorable, para la lucha armada clandestina y semiclandestina. Cuentan con el apoyo político, organizado y activo, de amplios segmentos de la población salvadoreña. Contrariamente a los enfoques militaristas de otros movimientos revolucionarios de América Latina, en El Salvador se han desarrollado grandes frentes de masas orgánicamente vinculados a las unidades militares. Adicionalmente, el FMLN se encuentra ahora en alianza con una gama de partidos políticos, sindicatos y otras fuerzas sociales democráticas, en una amplia coalición opositora: el Frente Democrático-Revolucionario (FDR). Todo lo anterior hace enteramente plausible la afirmación de que aun en la hipótesis poco probable de una invasión directa de El Salvador por tropas norteamericanas, las organizacio-

¹ Ver anexo 1: Bibliografía sobre antecedentes del conflicto salvadoreño.

nes político-militares salvadoreñas tienen capacidad para resistir indefinidamente, haciendo imposible la estabilización duradera del país. Esto es tanto más cierto cuanto que la intervención de tropas extranjeras suscitaría intensos sentimientos nacionalistas de rechazo en El Salvador y sustancial oposición internacional.

Por otra parte, es también cierto que la coalición opositora, con todo y su fuerza, no tiene suficiente capacidad para un triunfo en el futuro previsible sobre el ejército regular de El Salvador. Manifestación de ello fue, por ejemplo, la "ofensiva general" lanzada en enero de 1981; los resultados fueron bastante menores que lo esperado, la oposición no obtuvo más poder, no porque no quisiera hacerlo, sino porque no pudo. La nueva administración en los Estados Unidos presenta obviamente nuevos obstáculos poderosos para una victoria militar de la izquierda en El Salvador.

El gobierno salvadoreño se encuentra, por tanto, en una situación donde no puede ejercer suficiente control para estabilizar al país (ni siquiera puede adquirirlo en el futuro previsible); pero tampoco existen perspectivas de que las fuerzas que lo sustentan, particularmente el ejército, vayan a ser próximamente derrotadas.

La situación no es nueva y todo parecería indicar que, en ausencia de un enfoque distinto al de la victoria militar, El Salvador estaría enfrentado al largo y estéril conflicto al que antes se hizo referencia. En tales circunstancias, ¿qué factores nuevos permiten suponer la posibilidad de otro enfoque?

Fundamentalmente, hay indicios de que se está desarrollando una *nueva conciencia* sobre la situación conflictiva. Se ha reducido el nivel de triunfalismo, hay declaraciones públicas que hablan de una incipiente voluntad de negociación, se advierte cierta búsqueda de instancias adecuadas de mediación, además de un creciente movimiento de opinión pública internacional tendente a lograr una solución política negociada. Se trata todavía de un fenómeno en temprana gestación, con remotas posibilidades de éxito, pero que ofrece probablemente la única avenida racional que ahora existe como alternativa a la prolongación indefinida del conflicto.

2. COMPATIBILIDADES POTENCIALES E INCOMPATIBILIDADES DE LAS FUERZAS EN JUEGO

La existencia de un *impasse* y la toma de conciencia de esa situación, que implica costos crecientes para todas las fuerzas involu-

cradas y beneficios netos para ninguna, pueden ser factores desencadenantes de un aglutinamiento cada vez mayor de fuerzas compatibles entre sí, para alterar el actual equilibrio de terror y hacer posible la dirección coherente de la sociedad.

Dicha tendencia al aglutinamiento de fuerzas afines se mostró ya claramente durante 1980. Antes de ese año, las organizaciones político-militares que actualmente integran el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) mostraban una enorme dispersión y fuertes discrepancias de todo tipo entre ellas; lo mismo puede afirmarse sobre las muy diversas entidades que formaron el Frente Democrático (FD) y la Coordinadora Revolucionaria de Masas (CRM), las cuales integran ahora conjuntamente el Frente Democrático-Revolucionario (FDR). La existencia de la amplia coalición opositora, que incluye a los dos frentes (FMLN y FDR), no habría sido posible sin la percepción, por cada una de las fuerzas aglutinadas, de que ninguna de ellas por separado tenía capacidad para superar una situación que afectaba a todas.

Podría suscitarse ahora una dinámica similar, pero de más amplio alcance, que llevara a la superación de la situación actual. Existen compatibilidades potenciales entre la coalición opositora y algunas de las fuerzas que forman parte del gobierno; se trataría de articular dichas compatibilidades, a través de un proceso de mediación que se convirtiera en negociación. El producto pretendido de tal proceso sería un acuerdo que hiciera posible la alianza de todas las fuerzas con capacidad para contribuir a una solución eficaz y justa del conflicto.

El logro de una solución negociada en El Salvador significa esencialmente un proceso de compactación de fuerzas compatibles y de exclusión de las incompatibles, a condición de que las primeras sean determinantes. Visualizar tal solución implica, por tanto, hacer una aproximación a las fuerzas en juego, y a sus relativas coincidencias, discrepancias y capacidades.

2.1. *La coalición opositora*²

Como antes se indicó, el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) es el resultado de la unificación de 5 organiza-

² Ver anexo 2: Esquema del desarrollo histórico de la coalición opositora y sus principales componentes.

ciones distintas: las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), la Resistencia Nacional (RN), el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), el Partido Comunista de El Salvador (PC) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC). Cada una de estas organizaciones tenía a su vez vinculación orgánica —dirigía realmente— a un frente de masas, y dichos frentes se coaligaron en la Coordinadora Revolucionaria de Masas (CRM), que integran principalmente obreros, campesinos, lumpen-proletariado, estudiantes y maestros. El conjunto de todo lo anterior constituye el “*sector revolucionario*” de la coalición opositora.

El Frente Democrático Revolucionario (FDR) está constituido por la Coordinadora Revolucionaria de Masas y por el “*sector democrático*” de la coalición. Este último sector lo componen el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) (partido político afiliado a la Internacional Socialista); el Movimiento Popular Social Cristiano (MPSC, escisión del Partido Demócrata Cristiano); el Movimiento de Profesionales y Técnicos Independientes (MIPTES) y una variedad de entidades sindicales, universitarias y eclesiásticas.

Conviene destacar tres consideraciones, a efectos de vislumbrar después la posibilidad de alianzas más amplias.

Primero, el “sector revolucionario” solo, es decir, sin contar al “democrático”, tiene la suficiente capacidad para desestabilizar a cualquier ensayo de gobierno que pretenda marginarlo, aunque no para tomar el poder por sí mismo. No se puede, por tanto, desestimarle en una solución estable, y tendría que ser uno de los componentes esenciales de la misma. Como antes se indicó, esta premisa encuentra su comprobación en la práctica salvadoreña de muchos años.

Segundo, el “sector democrático” de la coalición opositora es incompatible con lo que posteriormente llamaremos el “sector derechista” del ejército. Esta incompatibilidad se deriva, entre otras cosas, de 50 años de antagonismo mutuo, agudizado después del 15 de octubre de 1979 por las experiencias posteriores a esa fecha.

Tercero, la cohesión de los dos sectores, revolucionario y democrático, es sólida y difícilmente escindible. La unidad se logró en torno a un proyecto político común, apoyado por todas las fuerzas que integran la coalición opositora. Dicho proyecto está explícitamente delineado en la “Plataforma Programática” del gobierno democrático-revolucionario que se proponían establecer, y no difiere

mucho de los planes de gobierno de la primera Junta (octubre 1979 - enero 1980), excepto en el punto relativo a la constitución de un nuevo ejército.

2.2. *Sectores del gobierno potencialmente compatibles con la coalición opositora*

El golpe de Estado del 15 de octubre de 1979 fue abanderado por un grupo de jóvenes oficiales del ejército de El Salvador, y fue acuerpado por la vasta mayoría de los oficiales de bajo rango, tenientes, capitanes y mayores principalmente, cuyo conjunto formó la llamada "*Juventud Militar*". Si bien la "*Juventud Militar*" posteriormente se dispersó y perdió el control del movimiento, existen razones para creer que constituye una fuerza latente con importantes compatibilidades con la coalición opositora:

La "Proclama de la Fuerza Armada" (del 15 de octubre de 1979) que ellos emitieron, presenta un tipo de pensamiento que es coincidente en muchos aspectos con el de la "Plataforma Programática" antes mencionada.

Se trata, en general, de jóvenes honestos, sin pasado de corrupción ni criminalidad. No hay encono contra ellos en la coalición opositora, la cual ha expresado varias veces su potencial compatibilidad con este sector del ejército.

Existen difundidos rumores sobre el descontento que cunde en este sector acerca de los actuales mandos superiores de la fuerza armada, y alguna que otra prueba de ese malestar, como fueron algunas deserciones en enero de 1981. La jerarquía vertical de cualquier ejército impide la abierta manifestación del malestar; pero eso mismo ocurriría durante el régimen del general Romero, que fue derrocado.

El *sector civil* del actual gobierno salvadoreño; es decir, el Partido Demócrata Cristiano (PDC), así como la inmensa mayor parte de la tecnocracia y la burocracia, son también elementos potencialmente compatibles con la coalición opositora. El PDC tenía hasta 1980 un pasado civilista de oposición a los regímenes militares y de alianza con el ahora "sector democrático" del FDR. Es, además, susceptible a influencias internacionales (de la Unión Mundial Demócrata Cristiana, la cual se encuentra profundamente dividida en torno de la presencia del PDC salvadoreño en el actual gobierno. Los sectores

burocráticos y tecnocráticos están aterrorizados; lo que principalmente desean es la estabilización pronta y duradera del país.

2.3. *Sectores del gobierno incompatibles con la coalición opositora*

Inmediatamente después del golpe de Estado de 1979, fueron destituidos del ejército salvadoreño alrededor de 40 militares de alto rango, que constituían entonces el núcleo de la dirección del régimen militar que existe en El Salvador desde 1931. Algunos de esos militares han sido posteriormente restituidos al ejército salvadoreño; la razón es que en octubre de 1979 otros militares de similar mentalidad y actitud quedaron dentro del instituto armado, se apoderaron con rapidez de todos los principales puestos de mando, disolvieron al incipiente movimiento de la "Juventud Militar" (y sus expresiones institucionales, como COPEFA, Consejo Permanente de la Fuerza Armada) e impusieron de nuevo a la globalidad del Estado salvadoreño la orientación represiva que lo había caracterizado por casi 50 años.

La actitud básica de eso que llamaremos "*sector derechista*" del ejército, y que sin duda domina y dirige al conjunto, incluye un encono ancestral en contra del comunismo, y una marcada suspicacia de todas aquellas fuerzas que tradicionalmente se han opuesto a la implacable dominación ejercida por la alianza del ejército con la oligarquía salvadoreña y los Estados Unidos. Esa actitud fue en gran medida responsable de la renuncia masiva de civiles de puestos gubernamentales, desde enero de 1980, y de la posterior expulsión de militares abiertamente disidentes, como el coronel Adolfo Majano, representante en la Junta de lo que fue la llamada "Juventud Militar". No hay duda de que este sector del ejército no aceptará voluntariamente arreglo alguno con la coalición opositora; como tampoco ésta aceptará solución alguna que implique la hegemonía del sector derechista del ejército, ni de la oligarquía salvadoreña. Es éste el núcleo principal de las incompatibilidades que existen en El Salvador, y la fuente polarizada del conflicto que siega la vida de los salvadoreños.

Es importante destacar que la incompatibilidad señalada no se refiere a la tropa del ejército, compuesta en su totalidad de soldados de conscripción provenientes de clases populares, sino a los oficiales

y jefes derechistas. Adicionalmente existen *tres cuerpos policiales*, llamados “de seguridad”, que son también incompatibles con la coalición opositora: la Guardia Nacional, la Policía Nacional y la Policía de Hacienda. Los integrantes de estos cuerpos son profesionales, a diferencia de los conscriptos del ejército, y su trabajo ha incluido tradicionalmente las labores de represión directa en los diversos ámbitos locales donde operan. Por ello, existe un odio mutuo indescriptible entre estos cuerpos y las organizaciones revolucionarias de masas.

Si bien la fuerza bélica de los cuerpos de seguridad es incomparablemente menor a la del ejército, el problema humanitario y social de encontrar una adecuada solución a la seguridad pública y a la garantía de los derechos individuales, es en este caso mayor, por la intensidad acumulada de los antagonismos y el número de personas involucradas.

2.4. *Otros sectores salvadoreños*

Los sectores anteriormente discutidos forman parte de lo que podrían denominarse fuerzas político-militares, que en la actualidad compiten directamente por el poder del Estado. Otros sectores salvadoreños constituyen fuerzas sociales que operan en la situación, y que tendrían su importancia en una solución política negociada, pero que actúan primordialmente a través del apoyo o base social que pueden prestar o negar a determinada solución.

Como antes se indicó, la oligarquía salvadoreña y los medios de comunicación que controla se opondrán rotundamente a cualquier solución negociada que incluya a la coalición opositora, sin la cual no puede haber solución. La oligarquía es, por tanto, incompatible con la solución negociada, y debe ser excluida de la misma en cuanto sector dominante de la sociedad. Se puede, por supuesto, garantizar derechos individuales a sus miembros, como a toda persona, pero no un sistema de poder en donde los intereses oligárquicos tienen primacía. La concentración extrema de riqueza, ingreso y poder, que la oligarquía ha mantenido y defendido inflexiblemente desde siempre, no es viable ni sostenible en el futuro salvadoreño.

Ofrece particular dificultad para la solución negociada el sistema de medios de comunicación que este sector posee o controla; lo mínimo aceptable para los otros sectores sería la democratización

de tal sistema, de manera que, a través de modificaciones en su control, pueden cambiar sus prácticas tradicionales: burdas deformaciones de la información, manipulación selectiva de las noticias, fomento del odio y de la violencia derechistas, creación de ambientes polarizados, defensa exclusiva del interés oligárquico, etcétera.

La pequeña y mediana empresa salvadoreña, así como la mayor parte de las organizaciones de los sectores medios, son fuerzas sociales ambiguas. Pueden ser compatibilizadas con la solución política negociada, si se les garantizan sus más fundamentales intereses y se las tranquiliza en sus más pronunciados temores. A ello están dispuestos hasta los elementos más radicales del sector revolucionario, aunque no hayan sabido en el pasado realizarlo adecuadamente.

Otras fuerzas sociales salvadoreñas, como la Iglesia y las universidades, son altamente compatibles con la solución política negociada. Es de esperarse que la propicien y la apoyen decididamente.

2.5. *Los Estados Unidos*

Es del todo evidente que la política de EE. UU. hacia El Salvador se ha endurecido desde que Ronald Reagan asumió la presidencia de aquel país. Dicha política consiste en evitar a toda costa un triunfo de la oposición salvadoreña, a la cual considera "terrorista", apoyada materialmente y dominada ideológicamente por Cuba, la Unión Soviética y otros países comunistas. Realza los aspectos militares del conflicto en El Salvador, desestima cualquier posibilidad de solución negociada que incluya a marxistas, y parece dispuesta a avanzar mucho por el camino del involucramiento de los Estados Unidos en la situación salvadoreña (aunque no, todavía, al envío de tropas norteamericanas).

Si esa posición del gobierno de Reagan fuera a cambiar sustancialmente en el futuro, no cambiaría tanto por deseo propio como por el efecto conjunto de los tres factores siguientes: la realidad misma político-militar de El Salvador, las presiones internacionales y la erosión de la base interna de apoyo al gobierno republicano derivada de los conflictos dentro de ese país.

En efecto, la actual política de la administración de Reagan parece estar basada en la doble premisa de que el resto del mundo no se va a arriesgar a conflictos serios con EE. UU. por lo que ocurra en Centroamérica, y que basta el apoyo de la potencia militar y

económica norteamericana a la Junta salvadoreña para aplastar a lo que ellos consideran grupos terroristas relativamente aislados en El Salvador. Si en la práctica comprueban que ésa y otras actitudes que incrementan el ambiente de guerra fría les generan importantes tensiones con países aliados; y si la realidad de El Salvador les demuestra que es falsa su premisa sobre la naturaleza y fuerza de la oposición salvadoreña, todo ello contribuirá a robustecer la propia oposición interna de EE. UU. a la política de su gobierno. Obviamente, los Estados Unidos no son en lo interno un país fascista. No se han formado opiniones monolíticas sobre la situación salvadoreña entre los diversos sectores influyentes. Hay debate. Hay un sistema de pesos y contrapesos que limita lo que el gobierno puede hacer, aunque por el momento el sistema se encuentre bastante desbalanceado hacia la derecha. El llamado “síndrome de Vietnam” y la persistencia de los propios problemas económicos y sociales de ese país, contribuirán adicionalmente a desgastar la base de apoyo del gobierno republicano y a limitar las posibilidades de su política exterior.

Es verdad que para todo lo anterior se necesita tiempo y que ello constituye uno de los más graves problemas para encontrar una solución política negociada a la crisis salvadoreña. Pero tampoco el gobierno de Reagan puede lograr todo lo que desea, ni será insensible ante el aislamiento exterior y el desgaste interno. Su política puede cambiar en la medida que los factores mencionados lo hagan comprender que no puede haber una victoria militar total en El Salvador, y que el tipo de solución aquí sugerido no tiene por qué significar un cambio geopolítico mundial, a favor del Este, ni una realización en marcha de la teoría del dominó. La vasta mayoría de salvadoreños, incluidos los del “sector revolucionario” de la oposición, no tienen la menor intención de convertirse en títeres ni satélites dependientes de la Unión Soviética, de Cuba, ni de cualquier otro país. Intentarán, por el contrario, lograr el máximo de independencia y autonomía que sea compatible con la situación geopolítica en que está inserta Centroamérica y con los limitados recursos con que cuenta internamente. Sólo una actitud en extremo hegemónica y exclusivista del propio gobierno norteamericano podría convertir tal cosa en incompatible con los intereses fundamentales de los EE. UU.

2.6. Otras fuerzas internacionales

Sin entrar a discutir aquí los respectivos intereses de otros países y fuerzas internacionales respecto al conflicto salvadoreño, cabe advertir que existe un creciente movimiento de opinión pública internacional tendente a favorecer una solución política negociada. Factores genéricos de esa tendencia parecen ser la percepción de *impasse*, prolongado y estéril, en El Salvador; y la conciencia de riesgos que implica la nueva actitud intervencionista de EE. UU. en Centroamérica y el Caribe.

Los partidos políticos y movimientos que integran la Internacional Socialista han iniciado ya un esfuerzo conducente a la mediación; los afiliados a la Unión Mundial Demócrata Cristiana, tanto en Europa como en América Latina, parecen divididos en torno al tema de El Salvador, pero están cada vez más inclinados a percatarse de la conveniencia de una salida negociada. Es previsible que Nicaragua y Cuba emplearán cualquier capacidad de persuasión que tengan con el sector revolucionario salvadoreño en el sentido de la solución negociada; Venezuela y Costa Rica podrían hacer lo mismo con el sector civil del gobierno de El Salvador. Es de esperarse que países como México, Panamá y Ecuador mantengan firmes posiciones anti-intervencionistas frente a los EE. UU., y que favorezcan el mismo tipo de solución.

Si las anteriores inclinaciones llegaran a articularse en una fuerte y coherente presión internacional, se incrementaría notablemente la viabilidad de la salida negociada, tanto por el efecto de incrementar la voluntad de negociación dentro de El Salvador, como por los riesgos de aislamiento internacional que crearía el gobierno de EE. UU. si éste continuara buscando otro tipo de solución.

3. ELEMENTOS DE FUERZA EN LA SOLUCIÓN NEGOCIADA

De la anterior sección se infiere claramente la opinión sustentada en este artículo sobre las fuerzas principales que pueden dar base a una solución política negociada en El Salvador: los sectores “revolucionario” y “democrático” de la coalición opositora, la “Juventud Militar” o sector progresista del ejército, el “sector civil” del actual gobierno salvadoreño, la empresa privada pequeña y mediana, la Iglesia, las universidades y diversas organizaciones de los sectores medios, como las asociaciones profesionales.

Son incompatibles con el conjunto de lo anterior el “sector derechista” del ejército, la oligarquía salvadoreña en cuanto tal y los actuales cuerpos policiales.

La alianza de los últimos sectores, con el apoyo de los EE. UU., constituyó la base del esquema tradicional de estabilidad política durante los últimos 50 años. Los resultados están a la vista. El enfoque mostró claramente su inviabilidad durante todo el decenio de los años setentas y dio origen al caos actual. Los ensayos posteriores a octubre de 1979 han fallado en dos puntos fundamentales: no tomaron debidamente en cuenta las incompatibilidades de la mayor parte de fuerzas democráticas con sus represores de medio siglo, ni la magnitud política y militar que ya había adquirido el movimiento revolucionario. También éste se mostró inflexible y exclusivista en el pasado, lo cual ha venido modificando recientemente ante el peso de la realidad. Sólo queda ahora por ensayar la exclusión del poder de la extrema derecha salvadoreña.

El señalamiento de compatibilidades e incompatibilidades es un paso previo, aunque distinto, a la concepción de un proceso que haga encajar todo lo anterior. Dos preguntas son capitales a ese respecto: ¿Cómo se puede acercar la coalición opositora a sus sectores compatibles dentro del actual gobierno? Y: ¿Cómo se puede excluir de ese acercamiento a los sectores que hemos llamado incompatibles?

La primera pregunta es formalmente más fácil de responder que la segunda. El contacto entre la coalición opositora y los sectores dentro del gobierno que le son potencialmente compatibles sólo puede realizarse en el futuro cercano a través de una tercera instancia que sería la *mediación internacional*. No se trata de diálogo directo, en sus inicios, ni de negociación, sino de mediación paciente e imaginativa que escuche posiciones de ambas partes, las estudie, traslade propuestas y elabore creativamente las propias, en un continuo tejer ámbitos de coincidencia. La mediación podría proceder gradualmente hacia la negociación venturosa. Volveremos a este asunto, y más específicamente a los posibles temas de negociación, después de tratar el problema de la exclusión de las fuerzas incompatibles, a lo cual dedicaremos el resto de la presente sección.

3.1. *Presión político-militar de la coalición opositora*

Es fácilmente previsible que la coalición opositora continuará ejerciendo una fuerte presión político-militar sobre el gobierno sal-

vadoreño; en ello coinciden los métodos de lucha acostumbrados por la izquierda, y la apreciación realista de que los resultados de cualquier negociación le serían tanto más favorables cuanto más consolidada se encuentre su posición de fuerza.

La oposición difícilmente podría lograr algo sustancial de la salida negociada en cualquiera de dos hipótesis extremas: si mantuviera, por una parte, exigencias desmedidas e inflexibles; o si no tuviera, por la otra, la fuerza necesaria para dar peso a sus peticiones. Una combinación de razonabilidad en las demandas con firme respaldo para lograr su cumplimiento, es justamente el tipo de actuación que puede activar las contradicciones al interior del ejército y del gobierno, ubicando presión a través de los sectores compatibles para la exclusión de los incompatibles.

La oposición piensa que, dado el contexto nacional e internacional, la opción negociada debe en cierta forma forzarse o hacerse preferible a través de los costos mayores que implicaría la pretensión de descartarla. De ahí el mantenimiento y la vigencia de su presión.

3.2. *Presión internacional*

La política, como la naturaleza, no admite vacíos; lo que no tiene apoyos, cae. Por ello, el aislamiento internacional de los sectores incompatibles con la solución negociada sería un factor coadyuvante a su exclusión. La presión internacional tendente a encontrar tal tipo de salida, a través de negociaciones, es ya un principio de aislamiento de los sectores derechistas salvadoreños que no admitirían negociar nada con la coalición opositora. Adicionalmente, el contexto internacional puede animar a los sectores del gobierno compatibles con la oposición a disociarse crecientemente de los incompatibles, hasta provocar importantes rupturas. Sin embargo, existe una notable limitación a los logros directos de esta presión: la más determinante de las fuerzas internacionales que operan en El Salvador es el gobierno de los EE. UU., y éstos no parecen dispuestos a contribuir al aislamiento de los sectores derechistas salvadoreños, sino todo lo contrario.

3.3. *Presión disidente dentro del ejército y del gobierno salvadoreños*

Reanudamos el hilo de la lógica de los costos crecientes y los beneficios nulos. Las contradicciones en el interior del ejército y del gobierno salvadoreños podrían concebiblemente provocar rupturas dentro de ellos y alianzas implícitas o explícitas con la oposición, que alterarían fundamentalmente el actual equilibrio de fuerzas y harían posible la exclusión de los sectores incompatibles con una eventual salida negociada.

No se puede calibrar la importancia de esta presión directa sobre los sectores de extrema derecha, porque depende de la intensidad y extensión de la disidencia dentro de una institución eminentemente jerarquizada como es el ejército. Pero no se puede, tampoco, descartar la potencial importancia de esa presión.

3.4. *Garantías razonables a los sectores incompatibles*

El ofrecimiento de garantías razonables a los sectores incompatibles con una solución negociada y la credibilidad de las mismas podrían resultar de gran importancia humanitaria y pragmática. Muchos miembros individuales de los cuerpos policiales y del sector derechista del ejército continúan luchando solamente por razones de supervivencia personal y familiar. Asegurados de que no les ocurriría lo que principalmente temen o sospechan, se reduciría un factor crucial de resistencia a la salida negociada; dicha posibilidad se convertiría para ellos en un mal menor preferible.

Cuáles podrían ser tales razonables garantías es justamente un tema importante que debería abordarse en cualquier negociación.

3.5. *Comportamiento de los EE. UU.*

El gobierno de los EE. UU. tiene una llave principal para posibilitar o imposibilitar la salida negociada al conflicto salvadoreño. Si persistiera en la actitud de obtener una victoria militar global del gobierno salvadoreño sobre la coalición opositora, el resultado sería probablemente un mayor derramamiento de sangre y la prolongación indefinida del conflicto salvadoreño. Si, por el contrario, favoreciera una solución negociada con la oposición, la presión de los

EE. UU. sobre los sectores de extrema derecha sería prácticamente irresistible para dichos sectores. Sujetos también a las otras presiones, se verán finalmente forzados a salir del poder.

Por remota que pareciera esta posibilidad, la presión internacional debería orientarse a persuadir a los EE. UU. de la conveniencia de promover la pacificación y estabilización de El Salvador sobre la base de una solución política negociada, de la cual no podrían estar excluidos los intereses fundamentales de los EE. UU. Desde el punto de vista del gobierno norteamericano, esa solución podría no ser la óptima imaginable, pero ninguna otra es viable pragmáticamente, ni sostenible éticamente.

En síntesis, la exclusión del poder de la extrema derecha salvadoreña sólo puede ser el resultado de una presión intensa en ese sentido de la coalición opositora, o de la propia disidencia dentro del ejército y del gobierno salvadoreño, o de una articulación de fuerzas internacionales, o del gobierno de EE. UU., o, más verosímilmente, de un conjunto de varias o todas esas presiones que se activarían en el curso de las negociaciones. El ofrecimiento de garantías razonables y seguras a los sectores marginados del poder facilitaría la solución negociada, y debe ser parte de ella.

4. LA NEGOCIACIÓN NECESARIA

El presente artículo sostiene que el conflicto de El Salvador está actualmente planteado en términos insolubles. Descartado como absurdo el genocidio total de la población salvadoreña (el cual es técnicamente factible si se aplican suficientes medios destructivos), nadie puede lograr un triunfo bélico integral. A ningún lugar conducen tampoco las visiones políticas maniqueístas: es un grave error de percepción y planteamiento reducir la oposición a fanáticos o el gobierno a criminales. Mucho más realista es precisar las heterogeneidades e indagar sobre las posibles compatibilidades. Este camino lleva, por ejemplo, a afirmar que el actual gobierno no es "el centro" del espectro político salvadoreño, aunque sí incluye a una parte importante del mismo, incómodamente coaligado por el momento a una derecha extrema. Excluida esa derecha, existen suficientes ámbitos de coincidencia entre las restantes fuerzas para dar cauce a negociaciones con sentido.

No existe garantía previa de éxito para ningún tipo de negociaciones, y menos en una situación particularmente compleja y en-

contrada como es la salvadoreña. Pero, a menos que se acepte como deseable la prolongación de un conflicto que continuará matando a seres humanos, destrozando el aparato productivo y amenazando la paz de toda la región, el intento de negociación es necesario. Es particularmente necesario si se considera que un largo conflicto bélico, sobreañadido al ya desfavorable balance de población y recursos de El Salvador, haría prácticamente insolubles durante todo el presente siglo y parte del siguiente los muy graves problemas humanos y sociales de ese país.

La negociación es un medio necesario para llegar a un pacto social del que participen todas las fuerzas compatibles con una solución política. Es también, necesariamente, un proceso. Debe concebirse como un eslabonamiento temporal de secuencias vinculadas casualmente entre sí y no como algo que puede producirse espontánea y repentinamente en el tiempo. Las condiciones objetivas necesarias para el inicio de ese proceso están dadas: existe un *impasse*, afecta negativamente a todos, y nadie puede superarlo por sí mismo. Hace falta incrementar las condiciones subjetivas, pero igualmente necesarias, de la negociación: las partes en conflicto y el ámbito internacional deben caer en la cuenta —persuadirse— de la necesidad de dicha negociación.

Antes de llegar a negociaciones propiamente dichas es necesario una fase preparatoria, que podría denominarse de “*mediación*”. Las funciones de esta fase serían tres. La primera y más importante función consiste, justamente, en reforzar las condiciones subjetivas de la negociación, tanto internamente en El Salvador como internacionalmente. La segunda función es la de tejer zonas de coincidencia entre las diversas fuerzas compatibles con la solución política. La tercera es preparar formas y mecanismos operativos para la siguiente fase de negociaciones. La mediación aludida debe ser, necesariamente, *internacional*, porque ninguna otra podría superar resistencias irracionales que pueden darse en un clima tan polarizado como el salvadoreño, ni moderar o persuadir al actual gobierno estadounidense, lo cual es clave para el éxito de las negociaciones.

La fase de “*negociación*” propiamente dicha involucraría, por una parte, a la Junta de Gobierno salvadoreña, que representa oficialmente al Estado; y, por otra parte, a la instancia que designe la coalición opositora, probablemente la “Comisión Político-Diplomática”, integrada conjuntamente por los frentes de la oposición (FMLN

y FDR) en enero de 1981. Las negociaciones se concebirían como un instrumento de doble finalidad: deberían ir acercando a los sectores compatibles con la solución, al mismo tiempo que articularían presiones para la exclusión de los incompatibles. Esta fase necesitaría también de mediadores internacionales. A continuación sigue un esfuerzo por delimitar el posible contenido de la negociación, con el criterio de encontrar temas imprescindibles para llegar a un acuerdo o para la venturosa duración del mismo.

4.1. *Reestructuración del ejército*

El más grave y difícil de los temas de negociación es cómo constituir un solo ejército en El Salvador, existiendo en la actualidad dos globalmente antagónicos. Como mínimo se requeriría la reestructuración del actual ejército regular de El Salvador a manera que quedaran excluidos del mismo aquellos jefes y oficiales del “sector derechista” que son incompatibles con el conjunto de fuerzas que deben apoyar la solución negociada. Es probable, sin embargo, que eso no baste y que deba negociarse la constitución de un nuevo ejército en el que tengan participación las unidades armadas de la coalición opositora. ¿Participarían éstas como tales unidades o más bien quedarían integrados sus elementos en la estructura actual del ejército regular? ¿Con cuántos y cuáles elementos participaría la coalición opositora? ¿Quién estaría, en cada caso, al mando de las tropas? ¿Cuántos y cuáles son los miembros del “sector derechista” incompatibles con el arreglo?

No se pueden adelantar a priori respuestas a tales preguntas, que constituirían, precisamente, la materia del forcejeo, confrontación y arreglo de posiciones encontradas.

4.2. *Sustitución de los actuales cuerpos policiales*

Este es probablemente uno de los puntos en que la oposición mantendría una posición extraordinariamente firme: la Guardia Nacional, la Policía Nacional y la Policía de Hacienda deben ser disueltas y reemplazadas completamente por algo distinto. Qué las reemplazaría y cómo, es el asunto por negociar. Si los nuevos cuerpos policiales pudiesen constituirse sólo con miembros de las organizaciones revolucionarias, éstas posiblemente reducirían algo sus demandas respecto a la estructura del nuevo ejército.

4.3. *Garantías razonables a los sectores desplazados*

Como antes se indicó, este punto está estrechamente ligado a la factibilidad de los dos anteriores, por lo que debe negociarse conjuntamente con ellos. Podría incluir asuntos como: abolición de la pena de muerte; amnistía general por delitos cometidos durante el servicio (o, alternativamente, tipo de juicio y penas máximas por crímenes determinados); protección a la vida y bienes legítimamente adquiridos de ex militares, guardias, policías y sus familias; posibilidades de exilio y empleo fuera del país en algunos casos, etc.

4.4. *Reestructuración del gobierno*

Se refiere esto a los poderes ejecutivo y legislativo del Estado. Sería necesaria su reestructuración no solamente porque lo demandaría la coalición opositora por razones de representatividad, sino porque la solución política consiste, en gran medida, en dar al nuevo esquema de gobierno una amplia base de consenso y apoyo político por parte de todas aquellas fuerzas compatibles con dicha solución. Existiría, sin embargo, el peligro de convertir al Ejecutivo del nuevo gobierno en un aparato pesado e ineficaz, por divergencias internas mutuamente paralizantes. Debería buscarse, por ello, que la cabeza del Ejecutivo (junta, triunvirato, consejo) fuera tan pequeña como posible, y que los demás componentes de la rama ejecutiva satisficieran requisitos de compatibilidad e idoneidad técnica para realizar el programa de reformas que se acordara. El problema de representatividad política debería más bien resolverse al nivel del poder legislativo del Estado. Las funciones e interacción de los dos poderes podrían también ser materia de negociaciones.

4.5. *Programa de reformas socioeconómicas*

La coalición opositora cuenta con una “plataforma programática” y con un plan tentativo de gobierno, más detallado que la primera, que podrían servir de base para acordar un programa específico de reformas socioeconómicas que deberá realizar el nuevo gobierno.

4.6. *Democratización de los medios de comunicación*

Los medios de comunicación en El Salvador están controlados por el esquema oligárquico de poder o reflejan unilateralmente el punto

de vista de ese sector social acostumbrado a imponer sus intereses al conjunto. Dejar intacto ese sistema de medios es introducir desde el principio un conflicto grave entre la superestructura social y el tipo de estructuras que el país necesita. Los medios se convertirían pronto en importante desestabilizador de la solución política negociada. Por eso debe reformarse el sistema completamente. La determinación de qué sectores poseerían o controlarían cuáles medios de comunicación es asunto que podría incluirse en las negociaciones.

4.7. Renovación del poder judicial

La necesidad de una correcta administración de la justicia adquiere particular relevancia después de un periodo caótico y convulso en que dicho sistema ha sufrido un colapso cuasi-total y la población ha perdido confianza en su eficacia e imparcialidad. Podría incluirse en las negociaciones un punto sobre la estructura, funciones y manera de integrar el nuevo poder judicial.

4.8. Provisionalidad del nuevo gobierno

El nuevo gobierno que se acordara sería un gobierno de transición, aunque se tratara de una larga provisionalidad. Podría ser parte de las negociaciones la fijación de plazos y del procedimiento para sustituir al gobierno resultante de dichas negociaciones. Se refiere esto a asuntos como fechas para elecciones, tipo y garantías de resultado de las mismas; existencia y libertad de acción de movimientos políticos, etcétera.

4.9. Relaciones internacionales

El conflicto salvadoreño debe en parte su resonancia mundial a las implicaciones internacionales que supuestamente tiene. Difícilmente podría evitarse definir en el curso de las negociaciones el tipo de relación que el nuevo gobierno tendría con otros países. Más que declaraciones retóricas de amistad con todos los pueblos, lo que se necesitaría es una precisa delimitación de los conceptos de autodeterminación y no alineamiento, delimitación con la que todas las partes estarían de acuerdo en abstracto.

Sería además deseable que un grupo amplio de países interesados

en la solución negociada suscribiese paralelamente un convenio de apoyo económico masivo a esa solución, el cual incrementaría notablemente las probabilidades de éxito y estabilidad duradera de la misma.

4.10. *Pacto social*

Todo lo acordado durante las negociaciones se incorporaría a un documento que suscribirían las partes negociadoras y todos aquellos sectores y fuerzas que desearan apoyarlo, siempre que no hubiere objeción de las primeras.

Además de los asuntos antes discutidos podrían incluirse, si fuere necesario, aspectos transitorios sobre la manera de llevar a cabo el alto al fuego, y de resolver divergencias operativas durante la fase previa al cese completo de hostilidades. Ello no impide, desde luego, que en fases anteriores de la negociación se acordaran treguas temporales que facilitarían las mismas negociaciones.

Este mismo documento, o pacto social, completado con lo necesario, podría servir como Estatuto Constitucional Provisional de El Salvador, por el tiempo que las partes convinieran.

5. POST SCRIPTUM PARA MÉXICO

Posiblemente ningún otro país puede trabajar tan constructivamente como México en la solución del conflicto salvadoreño. Idealmente ubicado para poder dialogar con distintos tipos de fuerzas y países, con el peso de su creciente prestigio internacional, México sentará pautas importantes con lo que haga o deje de hacer respecto de aquel conflicto. Tres funciones parecerían particularmente importantes, en la línea de solución aquí apuntada: contribuir a moderar al gobierno de los EE. UU., articular presión internacional en la dirección correcta y prestar servicios imaginativos de mediación.

5.1. *Influencia de México en la posición norteamericana*³

Es evidente que México no determina, aunque sí modifica, la posición de los EE. UU. respecto a Centroamérica. El consecuente

³ Ver anexo 3: Contraste de posiciones de México y los Estados Unidos sobre el conflicto salvadoreño.

mantenimiento de los tradicionales principios de política exterior mexicana de autodeterminación y no intervención, presenta en sí mismo y a través de su efecto en otros países, una importante barrera de oposición al intento de resolver por vías militares el conflicto salvadoreño, y, muy particularmente, a la intervención directa norteamericana. Este podría denominarse el aspecto “negativo” de la influencia de México (en cuanto niega una posibilidad, por nociva que ésta sea). Pero hay otro aspecto más afirmativo en la cuestión: en un esfuerzo por persuadir al gobierno norteamericano de la conveniencia de la solución política negociada, México tendría probablemente el peso mayor en argumentación, por el contexto general de las relaciones entre los dos países; por la proximidad geográfica, imbricación de intereses, y mejor comprensión de México de la región en conflicto, y porque los EE. UU. saben que la actitud mexicana es cuidadosamente observada por numerosos países.

5.2. *Articulación de posiciones internacionales*

Durante la fase preparatoria del proceso es imprescindible aumentar el cumplimiento de las condiciones subjetivas previas de la negociación; es decir, debe incrementarse la conciencia de su necesidad y la voluntad real de negociar. Las partes en conflicto en El Salvador temen al aislamiento internacional, pues conocen la vulnerabilidad de una posición aislada; y resulta que esto es una palanca principal para satisfacer aquellas condiciones. Algo similar puede afirmarse de la fase de negociaciones propiamente dicha: es propio de una situación violentamente polarizada el que se presenten resistencias poco racionales que entorpecerían o harían fracasar la negociación, y nada más eficaz para superarlas que una coherente y masiva presión internacional. ¿Quién podría contribuir a dar coherencia a dicha presión? Se sugiere aquí que México puede tener un importante papel articulador; para demostrarlo basta citar algunos de los países y fuerzas con los que mantiene buenas relaciones: EE. UU. (de nuevo), Venezuela, Costa Rica, Nicaragua, Cuba, Panamá, Ecuador, Canadá, Europa Occidental (toda), la Internacional Socialista, COPPAL, etcétera. Después de las negociaciones, México también podría contribuir a generar ayuda económica internacional, en apoyo a la solución política venturosa.

5.3. *Servicios de mediación*

Si el proceso salvadoreño se encaminara por la vía de la solución política negociada, probablemente habría distintos tipos de mediación internacional: la que se haría antes de las negociaciones y la que se haría durante las mismas; la formal entre las partes salvadoreñas en conflicto y la informal de trasfondo en diversas partes del mundo. Se quiera o no, el conflicto interno salvadoreño ha rebasado sus propias fronteras generando contradicciones en otros lugares. No sería de extrañar que México fuera solicitado como mediador en algunas de tales mediaciones, pues tiene cualidades propias para ello: independencia, prestigio, comprensión de los complejos intereses en juego e imaginación para ofrecer propuestas viables. Sería, pues, coadyuvante a la solución, que México se preparara para emplear creativamente toda su capacidad mediadora, ya fuera entre salvadoreños en conflicto que lo solicitaran o contribuyendo a resolver el desconcierto internacional que “el Pulgarcito de América” ha generado con notoria y dolorosa intensidad.

México, D. F., marzo de 1981

ANEXO 1

BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL SALVADOR

I. Libros de interés general sobre El Salvador

1. Barón Castro, R.: *La población de El Salvador* (segunda edición); UCA Editores, San Salvador, 1978. Obra clásica de demografía histórica. Analiza el desarrollo y la estructura de la población salvadoreña, dentro de sus sucesivos contextos históricos, desde la época prehispánica hasta 1942.
2. Browning, D.: *El Salvador: la tierra y el hombre*; Dirección de Publicaciones del Ministerio de Educación, San Salvador, 1975. (Traducción del original en inglés: *El Salvador, Landscape and Society*, Oxford University Press, London, 1971.) Extenso estudio de la evolución de la sociedad salvadoreña, con base en la propiedad, usos y asentamiento de la tierra.
3. White, A.: *El Salvador, Nations of the Modern World*. Ernest Benn Limited, London, 1973. Estudio general del desarrollo económico, social y político de El Salvador desde su época precolombina hasta 1972.
4. Varios autores: *El Salvador de 1840 a 1935*, UCA Editores, San Salvador, 1978. Colección de relatos y análisis sobre El Salvador, hechos por extranjeros que lo conocieron en diversas épocas.
5. Colindres, E.: *Fundamentos económicos de la burguesía salvadoreña*, UCA Editores, San Salvador, 1977. Este libro ofrece detallada información sobre la naturaleza oligárquica del sistema económico de El Salvador.
6. López Vallecillos, I.: *El periodismo en El Salvador*, Editorial Universitaria, San Salvador, 1964. Historia de la prensa escrita salvadoreña y análisis de la misma.
7. Cardenal, R.: *El poder eclesiástico en El Salvador*, UCA Editores, San Salvador, 1980. Estudio histórico de las posiciones y roles de la iglesia católica durante la reforma liberal del siglo XIX y en las primeras décadas del actual.
8. Montes, Sant.: *Etnohistoria de El Salvador*, Dirección de Publicaciones, Ministerio de Educación, San Salvador, 1977. Estudia instituciones y costumbres indígenas como las cofradías, hermandades

y guachivales, en busca de una aproximación a la cosmovisión del indio centroamericano.

9. Montes, Seg.: *El compadrazgo. Una estructura de poder en El Salvador*, UCA Editores, San Salvador, 1980. Estudia la forma histórica del compadrazgo en El Salvador desde el punto de vista de una función reforzadora de dependencia y lealtad de personas de clases populares a otras de clases dominantes.

10. Mayorga Q., R.: *La universidad para el cambio social*, UCA Editores, San Salvador, 1976. Este libro analiza la interacción entre universidad y sociedad y propone un nuevo modelo de universidad para El Salvador.

II. Sobre el periodo 1930-1970

11. Anderson, T.: *El Salvador, 1932*, Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), San José, 1976. (Traducción del original en inglés, *Matanza*, University of Nebraska Press, Lincoln, 1971.) Este libro trata sobre la insurrección campesina de 1932, sus antecedentes y su represión, que costó la vida a decenas de millares de personas y dio origen a una nueva época histórica en El Salvador.

12. Guidos Véjar, R.: *El ascenso del militarismo en El Salvador*, UCA Editores, S. S. 1980. Analiza los sucesos de 1932 y el golpe de Estado inmediatamente previo que inauguró la dictadura militar, desde el punto de vista de las distintas articulaciones que se dieron del "bloque en el poder" durante los años anteriores a esos sucesos.

13. Dalton, R.: *Miguel Mármol. Los sucesos de 1932 en El Salvador*, Editorial EDUCA, San José, 1972. Narra los mismos sucesos de esta época trascendental para la historia salvadoreña, desde el punto de vista autobiográfico de un obrero, de los primeros miembros del Partido Comunista de El Salvador.

14. Carpio, S.C.: *Secuestro y capucha*, Editorial EDUCA, San José, 1979. Relato autobiográfico de uno de los principales líderes revolucionarios salvadoreños, sobre sus experiencias en las cárceles de El Salvador.

15. Menjívar, R.: *Formación y lucha del proletariado industrial salvadoreño*, UCA Editores, San Salvador, 1979. Historia de más de 50 años de las organizaciones y movimientos de El Salvador.

16. Cuenca, A.: *El Salvador, una democracia cafetalera*, ARR, Centro Editorial, México, D. F., 1962. Análisis de la formación económico-social salvadoreña (con una interesante tipología de las clases sociales) y de la coyuntura que se desarrolló en El Salvador a partir del golpe de Estado de diciembre de 1948 que, según el autor, se prestaba a democratizar al país con base en la industrialización.

17. Dada Hirezi, H.: *La economía de El Salvador y la integración centroamericana*, UCA Editores, San Salvador, 1978. Estudio del

desarrollo industrial de El Salvador en el periodo 1945-1960 y de su relación con el tipo de integración económica que se impulsó en Centroamérica a partir de 1960. El autor sostiene la tesis de que hubo un cambio en el modelo de integración centroamericana en 1960; se abandonó el programa inspirado por la CEPAL y se adoptó otro propuesto por los EE. UU., porque este último era coincidente con los intereses de los industriales salvadoreños.

18. Huezo Selva, R.: *El espacio económico más singular del Continente Americano*; Tipografía Comercial, San Salvador, 1972. Análisis optimista de la economía salvadoreña, con énfasis en aspectos de productividad agropecuaria y demográficos. Incluye numerosas comparaciones internacionales sobre tales materias. Los datos se refieren principalmente a los años inmediatamente previos a 1970.

19. Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (CONAPLAN): *Plan de Desarrollo Económico y Social*, San Salvador. En el decenio 1960-1970 se elaboraron dos planes de desarrollo que son ricos en datos y análisis de la economía salvadoreña y de varios aspectos del desarrollo social.

20. Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP): *Evaluación nutricional de El Salvador*, INCAP V-26, Guatemala, 1969. Estudio técnico en los años sesentas, que revela ya una importante fuente de malestar social.

III. Sobre el periodo 1970-1980

21. La revista *Estudios Centroamericanos (ECA)* de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), de El Salvador, publicó en este lapso más de 100 números con alrededor de 10,000 páginas de artículos, comentarios y documentación sobre los más variados aspectos de la realidad salvadoreña. Sin duda es una de las fuentes más valiosas para el estudio detallado de este periodo.

22. Hernández-Pico J., Jerez C., Ellacuría I., Baltodano E. y Mayorga Q. R.: *El Salvador, año político 1971-1972*, UCA, San Salvador, 1973. Este libro analiza la experiencia del fraude electoral en las elecciones presidenciales de 1972, que terminó con la relativa apertura democrática del decenio anterior, y determinó el retorno al sistema político autoritario establecido 40 años antes.

23. Romero O., Sobrino J., Martín-Baró I., Cardenal R.: *La voz de los sin voz*, UCA Editores, San Salvador, 1980. La situación salvadoreña de los últimos años no puede ser adecuadamente comprendida sin considerar el rol de la Iglesia católica y, más específicamente, del fenómeno de la arquidiócesis de San Salvador y de su obispo, monseñor Oscar Arnulfo Romero, asesinado en marzo de 1980. Este libro contribuye a la comprensión de ese fenómeno.

24. Varios autores: *Rutilio Grande*; UCA Editores, San Salvador, 1978. Relato biográfico del primer sacerdote asesinado en El Sal-

vador (marzo 1977), y de su trabajo pastoral en áreas rurales conflictivas. Analiza la relación entre comunidades de base cristianas y organizaciones políticas populares.

25. Varios autores: *El Salvador en la hora de la revolución latinoamericana*, Editorial Nuestro Tiempo; México, D. F., 1980 Colección de trabajos de varios autores sobre la coyuntura actual de El Salvador.

26. Gilly, A.: *Guerra y política en El Salvador*, Editorial Nueva Imagen, México, D. F., 1981; artículos breves sobre los sucesos de El Salvador en 1980, y sus antecedentes.

27. Menéndez, M.: *El Salvador, guerra civil y revolución: proceso y protagonistas*, Editorial Oveja Negra, Bogotá, 1980. Colección de entrevistas, a principios de 1980, con diversos personajes salvadoreños.

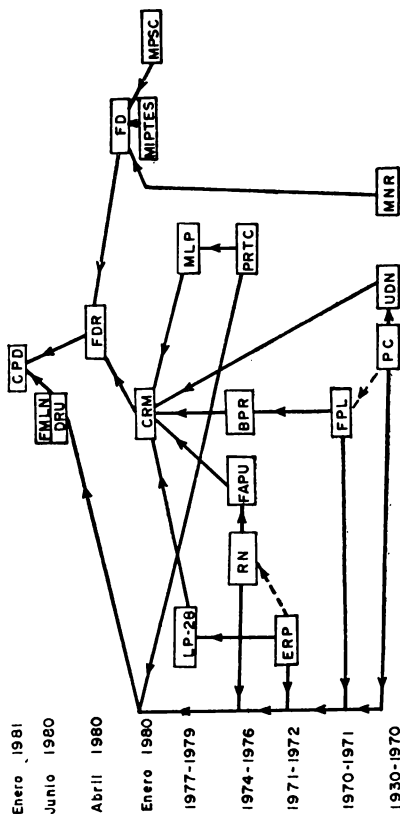
28. Montes, Seg: *El agro salvadoreño (1973-1980)*, UCA, San Salvador, 1980. Analiza la evolución de la tenencia de la tierra en El Salvador, la progresiva depauperación, descampenización y proletarización de los trabajadores del agro, sus percepciones y actitudes, y algunos intentos reformistas.

29. Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social: *Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977*; San Salvador, 1973. El plan contiene muchos datos y estadísticas sobre la realidad económico-social de El Salvador.

30. Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas: *El Salvador: Notas para el estudio económico de América Latina*, CEPAL, México. Anualmente la CEPAL prepara "notas" sobre la economía de cada uno de los países latinoamericanos. La colección de esos documentos para la década de los años setentas constituye una importante fuente de conocimiento sobre El Salvador en ese periodo.

Anexo 2:

ESQUEMA DEL DESARROLLO HISTÓRICO DE LA COALICIÓN OPOSITORA Y SUS PRINCIPALES COMPONENTES



NOTA: — Las direcciones de las flechas indican cuáles organizaciones dieron origen a otras.
 — Las flechas con línea punteada denotan origen por escisión.
 — El nivel, desde la base hacia arriba, indica cuándo se formó una nueva organización.
 — Las siglas significan lo siguiente:

(CPD)	Comisión Político-Diplomática de la coalición	(MLP)	Movimiento de Liberación Popular.
(FMLN)	Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional.	(RN)	Resistencia Nacional.
(DRU)	Dirección Revolucionaria Unificada.	(FAPU)	Frente de Acción Popular Unificada.
(FDR)	Frente Democrático-Revolucionario.	(BPR)	Bloque Popular Revolucionario.
(FD)	Frente Democrático.	(PRTC)	Partido Revolucionario de los Trabajadores, C.A.
(CRM)	Coordinadora Revolucionaria de Masas.	(ERP)	Ejército Revolucionario del Pueblo.
(MIPTES)	Movimiento de Profesionales y Técnicos Independientes de E.S.	(FPL)	Fuerzas Populares de Liberación.
(MPSC)	Movimiento Popular Social Cristiano.	(PC)	Partido Comunista de El Salvador.
(LP-28)	Ligas Populares - 28 de febrero.	(UND)	Unión Democrática Nacionalista.
		(MNR)	Movimiento Nacional Revolucionario.

Anexo 3:

POSIBLES DIFERENCIAS EN LOS PUNTOS DE VISTA DE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE EL CONFLICTO SALVADOREÑO

T E M A	ENFOQUE DE MÉXICO*	ENFOQUE DE EE.UU.*
<i>A. Naturaleza del conflicto salvadoreño</i>		
1. Causas básicas del conflicto.	Rigidez, injusticia e ilegalidad extremas del orden político y económico de El Salvador.	Agitación marxista que se ha aprovechado de desigualdades naturales y ha conducido a la disolución del orden y la autoridad.
2. Apoyo e influencia de Cuba y la Unión Soviética a la izquierda salvadoreña.	No niega explícitamente que existan, ni los sobreestima. Enfatiza más bien los factores internos del conflicto.	Les considera extremadamente importantes; juzga que el conflicto debe ser visto como parte de la confrontación Este-Oeste.
3. Importancia atribuida a la historia propia de El Salvador.	Mucha.	Poca.
4. Existencia y posibilidades del centro político en El Salvador.	La situación salvadoreña es extraordinariamente polarizada; el centro político se dividió entre opciones más radicales; la mayor parte está ahora en la coalición opositora.	El gobierno salvadoreño actual es el centro del espectro político de El Salvador; sus políticas "moderadas" pueden tener éxito a mediano plazo.
5. Motivación fundamental del enfoque de cada país respecto a El Salvador.	Logro de la paz, democratización y estabilidad duradera de la región centroamericana.	Contener la expansión del comunismo y del poderío soviético en el mundo.

Anexo 3:

T E M A	ENFOQUE DE MÉXICO*	ENFOQUE DE EE.UU.*
B. <i>Cambios esperados si participara la oposición salvadoreña en el poder.</i>		
6. Proceso económico previsto.	Desoligarquización del sistema económico salvadoreño; énfasis inicial en economía mixta con sector estatal fuerte; atención prioritaria a los aspectos redistributivos.	Rápida destrucción de toda la propiedad privada; ineficiencia extrema de producción.
7. Posibilidades de democracia y pluralismo.	Incremento de la participación política a través de formas propias salvadoreñas.	Establecimiento de sistema totalitario, con inexistencia de formas y convencionalidades de las democracias occidentales.

No se pretende aquí delimitar posiciones oficiales de ambos gobiernos sino hacer explícito lo que se trasluce en las declaraciones y actitudes de los funcionarios públicos, reportadas por la prensa. Este resumen incluye, pues, elementos de interpretación del autor.

EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA EN 1980

COMISIÓN ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA (CEPAL)
NACIONES UNIDAS

I. EVOLUCIÓN DEL PROCESO INTEGRADOR DURANTE 1980

La integración centroamericana estuvo sujeta en 1980, quizás más que en años pasados, a fenómenos de origen político. Un hecho de singular importancia para el futuro del proceso fue la solución del largo diferendo entre El Salvador y Honduras con la suscripción de un Tratado, que no sólo permite reanudar las relaciones económicas entre ambos países, sino que elimina uno de los obstáculos que desde 1969 frenaron la reestructuración del proceso integrador de los cinco países de la región. Otros rasgos de carácter político que tuvieron consecuencias adversas sobre la marcha del proceso fueron la creciente heterogeneidad política de la región, que dio origen a ocasionales tensiones entre algunos gobiernos, y la turbulencia que afectó a ciertos países —especialmente a El Salvador— la cual contribuyó, junto con otros factores, a deteriorar seriamente el nivel de la actividad económica de toda la región.

Pese a lo anterior, se mantuvo el elevado grado de independencia económica, alcanzado por la región, al revitalizarse el intercambio comercial entre los países. Ello puso de manifiesto el relativo vigor que continúa caracterizando al proceso, y que incluso permitió adoptar algunas decisiones que pueden considerarse como avances.

En las páginas siguientes se examinan con mayor detalle las características contradictorias de la integración centroamericana durante 1980, que explican cómo el proceso pudo desenvolverse dentro de un contexto de anormalidad sin dejar de irradiar impulsos diná-

micos. El análisis se realiza en el marco de: 1) la persistencia del grado de interdependencia económica ya alcanzada; 2) ciertos avances y, 3) la superación de algunos problemas. Asimismo, se examinan algunos de los factores de signo adverso que afectaron la marcha del proceso o que adquirieron nuevo realce en 1980.

1. *La persistencia de la interdependencia alcanzada*

El comercio intrarregional continuó siendo uno de los mejores indicadores de la evolución contradictoria de la integración centroamericana. Estimaciones de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA)¹ indican que el monto total de las importaciones intrarregionales alcanzó en 1980 la suma de 1 177.9 millones de pesos centroamericanos, a precios corrientes, lo cual representó un aumento de 33.9%, con respecto a los 879.8 millones de 1979. Así, la baja ocurrida en los flujos comerciales dentro de la región durante 1979, se transformó en un crecimiento muy dinámico en 1980. (Durante los tres años anteriores a 1979, el comercio intrarregional creció a una tasa promedio de 16% anual.)

Este crecimiento se explica por los aumentos de las importaciones intrarregionales de El Salvador y, especialmente, por las de Nicaragua; las importaciones de este último país, procedentes del resto de Centroamérica, aumentaron de 111.2 millones de pesos centroamericanos en 1979, a 267.8 millones en 1980, mientras que las compras de El Salvador a la región se elevaron de 256.9 millones a 344.7 millones en el mismo lapso. Estos aumentos pudieron, en gran parte, sostenerse gracias a las extraordinarias facilidades para financiar los saldos no compensados por la Cámara de Compensación, puestas a disposición de ambos Estados por Guatemala y Costa Rica. Por otra parte, este último país terminó el año revirtiendo su tradicional posición deficitaria en el comercio intrarregional, a la vez que se acentuó aún más la posición secularmente superavitaria de Guatemala.

El libre comercio intrarregional continuó basándose durante 1980 en el instrumento multilateral vigente entre cuatro de los países de la región, así como en los convenios bilaterales que rigen las tran-

¹ SIECA, *Estimaciones de las importaciones intracentroamericanas en 1980*, Guatemala, mimeografiado, s.f.

sacciones de Honduras y tres de los otros Estados miembros. El crecimiento experimentado por el comercio intrazonal en 1980 pone de manifiesto cómo las situaciones de carácter extraordinario pueden intensificar la interdependencia económica ya alcanzada. Por ejemplo, contrario a ciertos temores de que los acontecimientos ocurridos en El Salvador y Nicaragua pudieron repercutir negativamente sobre el nivel de intercambio comercial en la región, gracias a las facilidades crediticias regionales para financiar los saldos deudores de la Cámara de Compensación fue posible atenuar la baja en la producción de dos países, provocada por factores extraeconómicos.

Sin embargo, no puede dejar de señalarse el carácter efímero de esta intensificación de las transacciones comerciales intrarregionales, en vista de que casi al finalizar el año la tendencia principió a revertirse. Esto obedeció, entre otras razones, a la adversa coyuntura económica internacional, reflejada en una apreciable disminución en los precios de las exportaciones tradicionales, principalmente el café. A ello se sumó una creciente fuga de capitales, motivada en gran medida por la inestabilidad política, así como el agotamiento de los recursos regionales para financiar los saldos no compensados del comercio intrarregional. Estas circunstancias principiaron a traducirse, durante el último trimestre del año, en dificultades de la balanza de pagos que condujeron a todos los gobiernos a tomar medidas para restringir las importaciones que, en algunos casos, comprendieron las transacciones intracentroamericanas. Aun cuando estas medidas no llegaron a afectar las cifras globales del comercio intrarregional del año pasado, seguramente habrán de traducirse en 1981 en un menor ritmo de crecimiento, no obstante que existen posibilidades de que dicha situación pueda ser compensada, en alguna medida, por la inminente reanudación de las corrientes comerciales entre El Salvador y Honduras. Con todo, el incremento de las transacciones comerciales intrarregionales durante 1980, no sólo indica la vitalidad de la interdependencia alcanzada, sino también la capacidad de respuesta del proceso ante acontecimientos extraordinarios.

Por otro lado, los foros intergubernamentales encargados de administrar el libre comercio intrarregional y de solucionar los problemas que éste genera, regularizaron sus actividades. Así, los viceministros de integración se reunieron en cuatro oportunidades, en comparación

con tres, en 1979,² y los ministros, ahora denominados “Responsables de la Integración Económica Centroamericana”, sostuvieron tres reuniones en 1980, a diferencia de una sola reunión extraordinaria en 1979.³

Entre los problemas que ocuparon la atención de los foros mencionados, se encuentran: la fijación de cuotas de importación de leche deshidratada, así como de los precios de las llantas y de la sosa cáustica. Asimismo, se analizaron las medidas adoptadas por los gobiernos de Nicaragua y Costa Rica, para contener importaciones, y se reanudó la discusión en torno al tema de la reestructuración del proceso, interrumpida desde hace algún tiempo.

Otro indicador del grado de interdependencia alcanzado fueron los pagos compensados a través de la Cámara de Compensación Centroamericana, los cuales excedieron nuevamente, como ocurrió en 1979, los montos estimados del comercio intrarregional. Así, mientras que las importaciones intracentroamericanas alcanzaron la cifra ya mencionada de 1 177.9 millones de pesos centroamericanos, los pagos compensados a través de la Cámara ascendieron a 1 254.5 millones.⁴ El excedente de 76.6 millones seguramente se debe a movimientos netos de capital.

También merecen destacarse los créditos bilaterales para financiar los saldos no compensados por el mecanismo multilateral de pagos, otorgados por los bancos centrales con superávit a los que presentaron déficit. El monto de las 38 liquidaciones extraordinarias efec-

² SIECA, *Acta de la Vigésimoquinta Reunión de Viceministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana* (San José, Costa Rica, 21-22 de febrero de 1980); *Acta de la Vigésimosexta Reunión de Viceministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana* (Managua, Nicaragua, 15-16 de mayo de 1980); *Acta de la Vigésimoséptima Reunión de Viceministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana* (Managua, Nicaragua, 22 de agosto de 1980); *Acta de la Primera Reunión de Viceministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana sobre Reestructuración del Mercado Común Centroamericano* (San José, Costa Rica, 8-9 de septiembre de 1980).

³ SIECA, *Acta de la Vigésimosegunda Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana* (San José, Costa Rica, 23 de febrero de 1980); *Acta de la Vigésimotercera Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana* (Managua, Nicaragua, 4-5 de julio de 1980); *Acta de la Vigésimocuarta Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana* (Tegucigalpa, Honduras, 7 de noviembre de 1980).

⁴ Cámara de Compensación Centroamericana, *Resumen de las transacciones compensadas multilateralmente durante el mes de enero/diciembre, 1980*, Tegucigalpa, mimeografiado, s.f.

tuadas durante el año, ascendió a 69.1 millones de pesos centroamericanos, mientras que las liquidaciones ordinarias llegaron a 41.8 millones. Es decir, un total de 110.9 millones tuvieron que documentarse al no ser compensados por el mecanismo de compensación multilateral.⁵

Buena parte de los saldos no compensados se financió con líneas de crédito bilaterales otorgadas por los bancos centrales acreedores. Al finalizar el año, éstas se habían utilizado en su totalidad, y en el seno del Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) se había iniciado una intensa búsqueda de recursos externos, para complementar los esfuerzos bilaterales realizados con recursos propios, con el propósito de impedir que la falta de financiamiento actuara adversamente sobre el nivel del comercio intrarregional. Todo parecía indicar que el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) participaría activamente tanto en la captación de los recursos externos como en el manejo del mecanismo de financiamiento de los saldos no compensados dentro de la Cámara de Compensación. De no ser así, la escasez de divisas que principiaron a experimentar todos los Estados miembros del proceso de integración, podría constituirse en un serio obstáculo al comercio intrarregional.

En síntesis, mientras que la solución bilateral al problema del financiamiento de los saldos no compensados dentro de la Cámara de Compensación reveló una novedosa capacidad de respuesta ante acontecimientos extraordinarios, la rápida utilización y agotamiento de las fuentes bilaterales de recursos financieros propios puso de manifiesto la necesidad de complementarlos con flujos externos, para que estos esfuerzos adquirieran cierta permanencia.

Durante 1980, los movimientos de personas dentro de la región continuaron siendo importantes a causa, en gran parte, de la inestabilidad política. No fue posible calcular en términos precisos el volumen de estas corrientes migratorias originadas casi totalmente en El Salvador, que están planteando una situación relativamente nueva en la región, donde los movimientos masivos de personas habían sido escasos.

El desenvolvimiento relativamente normal de las instituciones regionales, que no se vieron mayormente afectadas por la situación política, puso también de relieve la capacidad de la región para man-

⁵ Cámara de Compensación Centroamericana, *Documentación de las liquidaciones del año 1980*, Tegucigalpa, mimeografiado, s.f.

tener el grado de interdependencia económica alcanzado. A ello contribuyó la descentralización existente en el esquema institucional de la integración centroamericana, lo cual permitió que la situación anormal prevaleciente afectara menos a unas instituciones que a otras. Así, por ejemplo, el Banco Centroamericano continuó desempeñando, con toda normalidad, sus actividades financieras, al aprobar durante el ejercicio 1979/1980 —que concluyó en junio de ese último año— 55 préstamos por un valor de 187.1 millones de pesos centroamericanos. Con ese monto, el BCIE llegó a un volumen de financiamiento, desde su creación, de 1 379.1 millones de pesos centroamericanos, de los cuales el 80% corresponde al sector público y el resto al privado.⁶ Además, el Banco celebró dos Asambleas de gobernadores, una ordinaria en San José, Costa Rica, el 22 y el 23 de febrero, y otra extraordinaria en Managua, Nicaragua, el 18 de agosto.⁷ Finalmente, las instituciones regionales restantes continuaron desempeñando sus tareas en un marco de relativa normalidad. Además de las actividades que pueden considerarse como rutinarias, cabe destacar el programa regional de maestría en administración pública, iniciado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).⁸ Entre los aspectos institucionales merece mencionarse la designación del nuevo secretario ejecutivo del Consejo Monetario Centroamericano (CMCA).⁹

2. *Algunos avances*

Durante 1980 los cinco gobiernos centroamericanos participaron en nuevas actividades conjuntas para tratar de encontrar solución a algunos problemas comunes, lo cual pone de manifiesto, una vez más, el carácter contradictorio de la evolución del proceso de integración regional. Este hecho resulta aún más significativo cuando se considera el reiteradamente mencionado contexto anormal, en el cual

⁶ Banco Centroamericano de Integración Económica, *XIX Memoria 1979/1980* (Prog.-99/6/ver. 2), Tegucigalpa, 15 de octubre de 1980.

⁷ Banco Centroamericano de Integración Económica, *Decimonovena Reunión Ordinaria, Asamblea de Gobernadores: Documentos* (San José, Costa Rica, 22-23 de febrero de 1980); *Decimonovena Asamblea Extraordinaria de Gobernadores* (Managua, Nicaragua, 18 de agosto de 1980).

⁸ SIECA, "ICAP inició programas de maestría en administración", *Carta Informativa Núm. 225*, Guatemala, julio de 1980, págs. 19-20.

⁹ SIECA, "Nombrado secretario ejecutivo del Consejo Monetario Centroamericano", *Carta Informativa Núm. 223*, Guatemala, mayo de 1980, pág. 11.

se realizaron tales avances, agravado ese año por la intensidad de la contracción económica y por el alto grado de inestabilidad política prevalecientes en la región. Dichas acciones abarcaron aspectos tales como la elaboración del nuevo arancel común, las relaciones económicas externas, el abastecimiento de energéticos, el transporte marítimo y algunos avances en otros campos.

a) El nuevo arancel común

En 1980 se reanudaron las reuniones de los coordinadores encargados de revisar la política arancelaria centroamericana, interrumpidas desde julio de 1979, a causas de los acontecimientos ocurridos en Nicaragua. De esta manera prosiguieron las tareas para completar la etapa de prenegociación del nuevo arancel, así como la revisión del anteproyecto de convenio sobre régimen arancelario y aduanero. Con estos propósitos se celebraron, durante el año, seis reuniones.¹⁰

Como resultado de estas actividades, se prenegociaron los niveles arancelarios de 93 ramas industriales y con ello casi se concluyó la prenegociación del nuevo arancel. Sin embargo, desde el momento en que se reanudaron las reuniones de coordinadores, en marzo de 1980, surgieron algunas diferencias respecto a la metodología que debería utilizarse para establecer, a nivel técnico, el grado de protección efectiva. Estas diferencias reflejaron posiciones distintas sobre el grado de protección que debería otorgarse a la industria centroamericana. Por una parte, los gobiernos de Costa Rica, El Salvador y Nicaragua se inclinaban por que el grado de protección oscilara entre un mínimo de 35% y un máximo de 100% para los bienes finales producidos en Centroamérica. Por la otra, el gobierno de Guatemala persistía en la posición original de que dicha protección

¹⁰ SIECA, *Acta de la Decimosexta Reunión de Coordinadores encargados de revisar la política arancelaria centroamericana* (Managua, Nicaragua, 27-29 de marzo de 1980); *Acta de la Decimoséptima Reunión de Coordinadores encargados de revisar la política arancelaria centroamericana* (Guatemala, 28-30 de mayo de 1980); *Acta de la Decimoctava Reunión de Coordinadores encargados de revisar la política arancelaria centroamericana* (San José, Costa Rica, 25-27 de agosto de 1980); *Acta de la Decimonovena Reunión de Coordinadores encargados de revisar la política arancelaria centroamericana* (San José, Costa Rica, 22-27 de septiembre de 1980); *Acta de la Vigésima Reunión de Coordinadores encargados de revisar la política arancelaria centroamericana* (Managua, Nicaragua, 20-25 de octubre de 1980); *Acta de la Vigésimo-primer Reunión de Coordinadores encargados de revisar la política arancelaria centroamericana* (San José, Costa Rica, 17-21 de noviembre de 1980).

debería oscilar entre 50% y 150%. La posición del gobierno de Honduras se circunscribió a continuar siguiendo de cerca las deliberaciones.

El consenso alcanzado entre los tres primeros países mencionados permitió casi completar la prenegociación, pero quedó pendiente la participación del gobierno de Guatemala, sobre todo en lo concerniente a las ramas prenegociadas durante las dos últimas reuniones de coordinadores. Hacia finales del año, se tenía la esperanza de que estas diferencias podrían resolverse, a más tardar, durante el primer trimestre de 1981. Posteriormente se entraría en la etapa de negociación, con base en las condiciones alcanzadas en 1980.

La elaboración del nuevo arancel común no quedó circunscrita a la prenegociación aludida; abarcó también un conjunto de tareas de apoyo, tales como la capacitación y el entrenamiento, llevados a cabo por la Escuela Aduanera Regional que opera desde 1979 en el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP);¹¹ el funcionamiento de los laboratorios aduaneros, en el que participa activamente el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI); la preparación de una póliza aduanera de formato único,¹² y, por último, la elaboración de algunos estudios complementarios a la revisión arancelaria en curso.¹³

b) Relaciones económicas externas

Los acontecimientos más importantes en materia de relaciones económicas externas se centraron en la actuación conjunta de los Estados centroamericanos en diversos foros internacionales, así como

¹¹ ICAP, *III Seminario de capacitación en el ramo aduanero de los países centroamericanos* (6590, San José, Costa Rica, Julio, 1980); (SIECA/ICAP/S.C.A. III D.T. 2), San José, Costa Rica, julio de 1980.

¹² Proyecto arancelario SIECA/PNUD/UNCTAD, *Proyecto de codificación para la póliza centroamericana de importación* (Informe del consultor Rodrigo Bolaños) (RLA/79/003), San José, Costa Rica, julio de 1980.

¹³ Proyecto arancelario SIECA/PNUD/UNCTAD, *Información básica para la preparación del estudio sobre la zona centroamericana de libre comercio*; (3 tomos) (Informe del consultor Agenor Herrera Ubeda) (RLA/79/003) Guatemala y Managua, junio de 1980; *La construcción en Centroamérica, su transcendencia socioeconómica y su relación con el arancel de aduanas*; (Informe del consultor Ernesto Escobar) (RLA/79/003) Guatemala y San Salvador, septiembre, 1980; *La industria textil centroamericana y análisis sobre la tarifa del nuevo arancel* (Informe del consultor Lorenzo Rivera Arévalo con la colaboración del señor Edgardo Chicas Alfaro) (RLA/79/003), Guatemala, septiembre, 1980.

en sus relaciones con la Comunidad Europea. En el primer caso, se ha convertido en práctica, cada vez más generalizada, la designación de un solo vocero de los cinco Estados miembros del proceso de integración para que exprese posiciones comúnmente acordadas. Se trata de una tarea de largo aliento, desprovista aún de un enfoque global, porque parece que los gobiernos centroamericanos han preferido proceder casuísticamente, elaborando posiciones comunes respecto de problemas concretos —a veces con la ayuda de las instituciones regionales— con el propósito de obtener una mayor satisfacción de sus intereses, de la que podrían alcanzar unilateralmente. Este hecho no es despreciable, ante la creciente inestabilidad de la región en los últimos años.

Estas actuaciones conjuntas abarcan actividades diversas. Entre ellas conviene señalar la presentación de un planteamiento conjunto a través de un solo vocero —el ministro director del Fondo Internacional de Reconstrucción de Nicaragua— ante la Vigésimoprimera Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), celebrada en Río de Janeiro, el 15 de abril de 1980.¹⁴ Este planteamiento conjunto ante el foro mencionado, que se celebra anualmente, constituye ya una costumbre.

Otro ejemplo de actuación conjunta de los gobiernos centroamericanos son las reuniones de expertos en determinados temas, que se celebran con el propósito de elaborar una posición común, la cual se comunica luego a los jefes de Misión Centroamericana para que la expongan y defiendan en los foros correspondientes. Así se procedió en el caso de la Segunda Reunión Preparatoria sobre la Carne, celebrada en Ginebra del 19 al 23 de mayo de 1980, en el marco del Programa Integrado de Productos Básicos de la UNCTAD. La posición conjunta sobre la materia se elaboró en el seno de la Tercera Reunión de Expertos del Mecanismo Centroamericano de Información, Coordinación y Consulta, en Relación con la Carne de Ganado Bovino, celebrada en la sede de la SIECA del 7 al 9 de mayo de 1980.¹⁵

¹⁴ Véase el texto del discurso en: SIECA, "Centroamérica en la XXI reunión anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)", *Carta Informativa Núm. 222*, Guatemala, abril de 1980, págs. 11-23.

¹⁵ SIECA, "Tercera reunión de expertos del mecanismo centroamericano de información, coordinación y consulta en relación a la carne de ganado bovino", *Carta Informativa Núm. 223*, Guatemala, mayo de 1980, págs. 6-8.

En algunas ocasiones la participación conjunta se relaciona con el apoyo a la designación de centroamericanos a cargos internacionales, como fue el caso del secretario permanente adjunto del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) electo durante la sexta reunión ordinaria del Consejo Latinoamericano, celebrada en Caracas del 22 al 24 de mayo de 1980.¹⁶ En otras oportunidades, los gobiernos centroamericanos han decidido apoyar conjuntamente determinada gestión internacional que esté llevando a cabo alguno de ellos. Así ocurrió, por ejemplo, con la renegociación de la deuda externa de Nicaragua, que recibió el apoyo de los ministros responsables de la Integración Centroamericana y de los de Relaciones Exteriores.¹⁷

Finalmente, en el campo de las relaciones económicas externas, conviene destacar las llevadas a cabo con la Comunidad Europea, las cuales se tradujeron durante 1980, entre otros acontecimientos, en la visita del presidente de Costa Rica a Bruselas; la institucionalización del funcionamiento del Grupo de Jefes de Misión Centroamericanos acreditados ante la Comisión de las Comunidades Europeas, y la intensificación de la cooperación técnica, financiera y alimentaria de la Comunidad Europea en el Istmo Centroamericano.

La visita realizada por el presidente de Costa Rica a la Comisión de las Comunidades Europeas fue la primera efectuada por un jefe de Estado centroamericano a este organismo. Tuvo lugar del 10 al 11 de junio de 1980 y en esa oportunidad se establecieron contactos al más alto nivel con el presidente de la Comisión, en aquel entonces el señor Roy Jenkins, y con el vicepresidente encargado de las Relaciones Exteriores, señor Wilhelm Haferkamp. Al concluir ésta se emitió un comunicado conjunto, una de cuyas partes dice:¹⁸

... luego de haberse reconocido el carácter mutuamente satisfactorio de las relaciones entre Costa Rica y la Comunidad, se exa-

¹⁶ SIECA, "VI Reunión del Consejo del SELA: Centroamericano electo Secretario Adjunto", *Ibid.*, págs. 11-14.

¹⁷ SIECA, *Acta de la Vigésimosegunda Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana, Resolución 1-80 (ROMRIECA XXII)*, págs. 34-37; véase también la resolución "Apoyo de los países del área del Plan de Reactivación Económica de Nicaragua y a la renegociación de su deuda externa", aprobada el 15 de marzo de 1980, en: *Acta Final de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Istmo Centroamericano* (San José, Costa Rica, 14 y 15 de marzo de 1980), pág. 20.

¹⁸ El texto completo del comunicado conjunto puede consultarse en: SIECA, "Comunicado conjunto Costa Rica-Comisión CEE", *Carta Informativa Núm. 225*, Guatemala, julio de 1980, págs. 21-22.

minaron posibilidades prácticas con miras a intensificar y profundizar dichas relaciones, así como las establecidas con el conjunto de los países de la región.

Se citaron particularmente:

- La continuación del apoyo comunitario a los esfuerzos de integración de los países del Istmo Centroamericano con miras a sentar las bases para una cooperación más estructurada entre las dos regiones.

- Mayores medidas específicas que permitan, al más corto plazo, la profundización de la cooperación entre ambas partes, principalmente:

- La intensificación de reuniones conjuntas entre representantes de la Comisión y los Jefes de Misión de los países de la región;

- La consideración de proyectos regionales de desarrollo que podrían ser realizables dentro del marco de ayuda financiera y técnica de la Comunidad;

- El refuerzo de los lazos entre la Delegación de la Comisión en América Latina y las autoridades de Costa Rica;

- La realización de visitas de personalidades comunitarias a Costa Rica.

El comunicado termina con el texto siguiente:

Teniendo en cuenta el rol particular que desempeña Costa Rica en el proceso de institucionalización de la democracia pluralista de la región, se expresó la esperanza que este refuerzo de las relaciones entre la Comunidad y los países de Centroamérica conlleve asimismo al desarrollo progresivo de las relaciones entre los parlamentos constituidos democráticamente en los países de la región y el Parlamento Europeo.

La intensificación de las relaciones entre la Comunidad Europea y Centroamérica se refleja también en el aumento, durante el periodo 1977-1980, de la cooperación técnica, financiera y alimentaria.¹⁹ En efecto, la Comunidad ha destinado alrededor de 39 millones de dólares a los países del Istmo Centroamericano, cifra que representa un tercio del total de la ayuda otorgada por la Comunidad a América Latina. Durante la primera mitad de 1980, la Comunidad destinó casi 11 millones de dólares por concepto de asistencia técnica y financiera a Centroamérica; de esa suma, alrededor de 7 millones se aplicaron a programas de desarrollo pesquero y lechero así como a

¹⁹ "Comunidad Europea intensifica cooperación al Istmo Centroamericano", *Europea Núm. 2*, octubre de 1980, págs. 7-8.

la construcción de rutas de penetración en Honduras; 1.1 millones se otorgaron al Centro de Investigación de Agronomía Tropical, con sede en Costa Rica; 2.1 millones al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), también con sede en Costa Rica; y 700 000 dólares al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Asimismo, el monto total de la ayuda alimentaria de la Comunidad al Istmo Centroamericano, que comprende leche en polvo, cereales y aceite de manteca, alcanzó un valor de 13.8 millones de dólares, a precios internacionales. Ese monto se distribuyó de la manera siguiente: 700 toneladas de leche en polvo y 200 toneladas de aceite de manteca a El Salvador; 3 500 toneladas de cereales, 2 000 toneladas de leche en polvo y 515 toneladas de aceite de manteca a Honduras, y 8 600 toneladas de cereales, 4 100 toneladas de otros productos y 1 000 toneladas de leche en polvo a Nicaragua. Con estas últimas cifras el total de la ayuda alimentaria de la Comunidad a Nicaragua, entre julio de 1979 y octubre de 1980, llegó a 35 000 toneladas.

Este considerable incremento de la cooperación financiera, técnica y alimentaria a Centroamérica, está convirtiendo a la Comunidad en una de las principales fuentes de recursos externos para el desarrollo centroamericano. Sin embargo, quizás por las circunstancias anormales en las que se ha venido desenvolviendo el proceso de integración de la región, la cooperación de la comunidad no ha dado a éste un marcado apoyo. En efecto, si se exceptúa la cooperación otorgada al BCIE, los demás proyectos son de carácter bilateral, o bien para apoyar instituciones interamericanas con sede en algunos Estados del Istmo. Ello revela que no se han institucionalizado formalmente las relaciones entre ambos procesos de integración. No obstante, continúan los contactos entre ambos, especialmente a través del Grupo Centroamericano de Jefes de Misión acreditados en Bruselas, por lo que se puede esperar, de superarse la anormalidad que existe actualmente en Centroamérica, que estos contactos constituyan, en un futuro cercano, antecedentes para el establecimiento de nexos formales de cooperación mediante un convenio entre ambos procesos integracionistas.

Para concluir esta breve reseña de las actuaciones conjuntas de los gobiernos centroamericanos conviene destacar que la anormalidad prevaleciente en las relaciones intracentroamericanas, en campos de controversia, no ha llegado a impedir la acción mancomunada

frente a terceros países, respecto de determinados problemas específicos.

c) *Abastecimiento de energéticos*

Al igual que en el año precedente, durante 1980 continuaron algunas actividades conjuntas para aliviar el impacto negativo que los incrementos de los precios de los hidrocarburos están teniendo sobre todos los Estados centroamericanos, por su carácter de importadores netos de estos productos.

En torno a este difícil problema, en primer término, continuaron realizándose diversas actividades tendentes a completar la interconexión eléctrica entre todos los Estados centroamericanos. Así, por ejemplo, el 10 de julio, en Guatemala, los ministros de Relaciones Exteriores de ese país y de El Salvador canjearon los instrumentos de ratificación del convenio de interconexión eléctrica, suscrito por ambos gobiernos el 22 de mayo de 1979.²⁰ Posteriormente, el Banco Centroamericano otorgó a ambas partes el financiamiento necesario para construir la línea de interconexión, concediendo a Guatemala un préstamo de 10.4 millones de pesos centroamericanos, y otro a El Salvador por 6.8 millones.²¹

Adicionalmente, desde 1976 se encontraba funcionando la línea de interconexión entre Honduras y Nicaragua, y la línea entre Costa Rica y Nicaragua estaba a punto de concluirse. Para completar la red regional, sólo faltaba que culminaran las negociaciones para interconectar los sistemas de Guatemala y Honduras —relativamente avanzadas—, así como las de Costa Rica y Panamá.

Por otra parte, se continuaron examinando los resultados del estudio realizado por la CEPAL²² en el seno del Grupo Regional de Interconexión Eléctrica (GRIE), el cual celebró su octava reunión en Managua, en julio de 1980.²³ En esa oportunidad se analizaron

²⁰ SIECA, "Canje de instrumentos de ratificación de convenio de interconexión eléctrica", *Carta Informativa Núm. 225*, julio de 1980, págs. 18-19.

²¹ Banco Centroamericano de Integración Económica, *XIX Memoria 1979/1980*, op. cit., pág. 16.

²² CEPAL, *Informe final del estudio regional sobre interconexión eléctrica en el Istmo Centroamericano* (E/CEPAL/SC. 5/GRIE/VIII/3), febrero de 1980.

²³ CEPAL, *Informe de la octava reunión del Grupo Regional sobre Interconexión Eléctrica* (Managua, Nicaragua, 9 a 11 de julio de 1980) (E/CEPAL/CCE/SC. 5/134), 24 de julio de 1980.

las tareas de seguimiento necesarias para poner en práctica los resultados del estudio mencionado, y sobre todo las que deberán proseguirse en tanto pueda encargarse de ellos el Consejo de Electrificación de América Central (CEAC), cuyo convenio constitutivo aún se encuentra pendiente de ratificación por parte de Guatemala y de Honduras.

Durante 1980 ocurrió un acontecimiento de trascendental importancia en la región, en materia de abastecimiento de hidrocarburos. El 3 de agosto de 1980, en la ciudad de San José, los presidentes de México y Venezuela, en presencia del primer mandatario de Costa Rica, emitieron una declaración conjunta que contiene un programa de cooperación energética para los países de Centroamérica y del Caribe.²⁴ Este programa de cooperación abarca, además de los Estados miembros del proceso de integración centroamericana, a Barbados, Jamaica, Panamá y la República Dominicana; pone a disposición de los Estados participantes 160 000 barriles diarios de petróleo crudo —abastecidos por mitad entre México y Venezuela— a los precios del mercado internacional. Además de garantizar el suministro, el programa contempla un elemento financiero. Según el artículo V, México y Venezuela,

a través de sus entidades financieras oficiales, otorgarán créditos a los países beneficiarios por el 30% de sus respectivas facturas petroleras con plazo de cinco años y una tasa de interés anual del 4%. Sin embargo, si los recursos derivados de estos créditos se destinan a proyectos prioritarios de desarrollo económico, en particular aquellos relacionados con el sector de energía, dichos créditos podrán convertirse en otros de hasta 20 años con una tasa de interés anual del 2%.

El programa aludido es similar al suscrito en Puerto Ordaz, Venezuela, en diciembre de 1974, por los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, el jefe de Estado de Panamá y el presidente de Venezuela. Como este último no se trata de un convenio multilateral entre los participantes, sino de una declaración unilateral de los dos países productores de petróleo, por la cual se les otorga a los demás países acceso al abastecimiento garantizado y al esquema financiero descritos. Este carácter unila-

²⁴ "Declaración conjunta de los Presidentes de México y Venezuela". *El Nacional* (México, D.F., 4 de agosto de 1980).

teral de la Declaración de San José revela, entre otros hechos, que los Estados centroamericanos —al igual que en Puerto Ordaz en 1974— no han podido aún acordar una posición conjunta en materia de abastecimiento de hidrocarburos, lo cual podría quizás permitirles obtener una mayor capacidad de negociación respecto de este problema. El carácter bilateral de la solución alcanzada se pone de manifiesto a lo largo del programa. Así, por ejemplo, el artículo III dice: “Los suministros (de petróleo) se efectuarán con arreglo a contratos comerciales que establezcan por separado México y Venezuela con los gobiernos de los países beneficiarios del programa”. Se agrega también, en el artículo IV, que “los abastecimientos que México y Venezuela realicen dentro de este Programa se regirán por las políticas y prácticas comerciales usuales de cada uno. . .”.

d) Transporte marítimo

En materia de transporte marítimo ocurrió, durante 1980, un acontecimiento importante. Las actividades conjuntas que se habían venido desarrollando desde hacía algún tiempo, fructificaron en el establecimiento de la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM), que tiene ahora a su cargo dichas actividades. La Comisión fue creada por la Vigésimotercera Reunión de Ministros Responsables de la Integración Centroamericana, el 15 de julio de 1980.²⁵

Los antecedentes de la creación de esta nueva institución permanente de la integración centroamericana se encuentran en el funcionamiento de la Comisión Centroamericana de Autoridades Portuarias (COCAAP), creada como organismo técnico asesor por el Consejo Económico, mediante resolución 58 de 1969. Esta Comisión, integrada por los directores de las autoridades portuarias de los cinco países centroamericanos, carecía de una secretaría propia, funciones que desempeñaba la SIECA. En 1973 la COCAAP se fortaleció, cuando actuó como contrapartida de un proyecto de cooperación técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU), conocido como TRANSMAR (RLA/73/037). Este

²⁵ SIECA, *Acta de la Vigésimotercera Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana*, Resolución 5-80: “Creación de la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo, (COCATRAM)”, págs. 51-64.

fortalecimiento de las actividades de la Comisión puede considerarse el antecedente inmediato para explicar su posterior transformación en lo que hoy se denomina la COCATRAM. En efecto, a medida que el funcionamiento de la COCAAP se fue haciendo cada vez más intenso, sobre todo después de la cooperación técnica mencionada, se hizo evidente que las actividades regionales no debían restringirse a los aspectos portuarios del transporte marítimo. Por esta razón, al finalizar el proyecto TRANSMAR, se decidió institucionalizar en forma permanente el funcionamiento de la Comisión, dotándola de su propia secretaría, así como ampliar la cobertura de sus actividades para que pudiese abarcar, además de los aspectos portuarios propiamente dichos, otros subsectores del transporte marítimo, como las actividades navieras y el comercio marítimo.

La institución recientemente creada posee en su estructura algunos rasgos particulares que conviene destacar.²⁶ Está formada por un representante propietario y un suplente nombrados por cada uno de los miembros del Tratado General, de entre aquellos funcionarios de alto nivel encargados del transporte marítimo. Sin embargo, no sólo está integrada por representantes de los sectores públicos, sino también por un representante propietario y un suplente nombrados por la Asociación de Usuarios del Transporte Marítimo, Aéreo y Terrestre del Istmo Centroamericano (USUARIOS) y de la Asociación Centroamericana de Armadores. Las decisiones se adoptan por mayoría de cuatro, siempre y cuando tres de los votantes sean representantes gubernamentales; cada uno de los miembros tiene derecho a un voto.

La COCATRAM, cuya sede es la ciudad de Managua, está dotada de una secretaría ejecutiva que consta de tres divisiones técnicas: de desarrollo portuario, naviero y comercio marítimo; cuenta además con dos unidades, una de capacitación y la otra de legislación; por último, dispone de un departamento administrativo.²⁷

Quizás uno de los aspectos sobresalientes de esta nueva institución regional radica en su financiamiento, dado que además de las

²⁶ "Reglamento de la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM)" que aparece como Anexo I en: COCATRAM, *Acta No. 2, Segunda Reunión Ordinaria* (San Salvador, El Salvador, 27 y 28 de noviembre de 1980).

²⁷ "Organización de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM)", que aparece como Anexo II en: *Ibid.*

contribuciones de 5 000 pesos centroamericanos anuales de cada uno de los gobiernos participantes, se aplicará, para financiar la Comisión, una tasa en todos los puertos de Centroamérica, equivalente a cinco centavos de peso centroamericano por tonelada métrica movilizada de exportación e importación. Con ello se asegura, a la par de las contribuciones gubernamentales, una fuente de financiamiento automática y continua, modalidad novedosa en el esquema institucional centroamericano, aunque debe señalarse que este mecanismo financiero ya se aplicaba para el financiamiento de contrapartida del proyecto TRANSMAR.

Finalmente, dado el carácter de “entidad técnica y asesora, creada para atender de modo institucional, en forma permanente, especializada e integral, los diferentes aspectos relacionados con el transporte marítimo en Centroamérica”, la COCATRAM sirve “de órgano técnico asesor de la Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana, así como de los gobiernos miembros del Tratado General”.²⁸ Esta es la razón por la que su presupuesto anual deberá someterse a la consideración y aprobación definitiva de la Reunión de Ministros Responsables de la Integración Centroamericana.

Al momento de redactar el presente informe sólo el gobierno de Honduras quedaba por participar en la COCATRAM; los demás países ya habían designado a sus representantes, quienes en 1980 celebraron dos reuniones ordinarias.²⁹

También la Secretaría Ejecutiva se encontraba funcionando con sede en Managua. La creación de una nueva institución regional en el contexto de relativa anormalidad prevaleciente en la región centroamericana, indica la vitalidad de la interdependencia alcanzada y las posibilidades de realizar avances, aunque sean parciales, en los sectores de poca controversia.

e) Otros avances

Entre los avances ocurridos en la integración centroamericana durante 1980, pueden mencionarse finalmente otras actividades conjuntas: se intensificaron las reuniones de ministros de Planificación;

²⁸ Artículo 3o. del Reglamento de la COCATRAM, ya citado.

²⁹ COCATRAM, *Acta No. 1, Primera Reunión Ordinaria* (Managua, Nicaragua, 30 de septiembre-1o. de octubre de 1980); y *Acta No. 2, Segunda Reunión Ordinaria, op. cit.*

se celebraron dos reuniones de ministros de Relaciones Exteriores —encuentros que se hallaban suspendidos desde hace algún tiempo— y se estableció la Comisión de Ferrocarriles de Centroamérica.

La intensificación de las reuniones de los titulares de los organismos de planificación del Istmo constituye un acontecimiento que merece ser destacado, dada la escasa participación que estas dependencias gubernamentales habían tenido con anterioridad en las actividades integracionistas. Durante 1980 se celebraron cuatro reuniones a nivel ministerial, en las que se abordaron diversos temas.³⁰ Por ejemplo, se trató de sistematizar reuniones ministeriales; se procedió a identificar grandes proyectos de interés regional, con base en los estudios realizados por el Banco Centroamericano; se decidió participar más activamente en los procedimientos de otorgamiento de cooperación técnica internacional para proyectos regionales, especialmente en lo concerniente a la programación de los recursos disponibles para este propósito en el PNUD; finalmente, se unificaron algunas posiciones conjuntas en campos tales como la ciencia y la tecnología, y la participación de Centroamérica en la Tercera Reunión de Ministros de Planificación de América Latina, que se celebró en Guatemala en noviembre de 1980.

Esta intensificación de las actividades conjuntas de los Ministerios de Planificación, a diferencia de la forma esporádica en que éstos mantenían contacto anteriormente, es indicativa de una ampliación en la cobertura de las actividades regionales. Así, los ministros de Planificación dotaron a sus reuniones de una secretaría propia, que le corresponde al Ministerio que haya sido sede de la reunión anual ordinaria. También crearon un Comité de Cooperación Técnica, integrado por los directores de Programación de la cooperación técnica internacional de cada uno de los Ministerios, el cual ha estado participando activamente en las tareas de programación de los re-

³⁰ *Informe de la Reunión de Ministros y Secretarios de Planificación del Istmo Centroamericano* (San José, Costa Rica, 18 y 19 de enero de 1980); *Informe de la Reunión de Titulares de los Organismos Centrales de Planificación del Istmo Centroamericano* (Tegucigalpa, Honduras, 12 de junio de 1980); SIECA, "Importantes resoluciones de la Reunión de Titulares de los Organismos de Planificación del Istmo Centroamericano" (Guatemala, 8 de agosto de 1980), *Carta Informativa Núm. 226*, agosto de 1980, págs. 7-15; SIECA, "Importantes acuerdos de la reunión de los Titulares de los Organismos Centrales de Planificación del Istmo Centroamericano", Panamá, 7 de noviembre de 1980, *Carta Informativa Núm. 230*, Guatemala, diciembre de 1980, págs. 4-10.

cursos de cooperación técnica externa destinados a proyectos regionales. En síntesis, de continuarse desarrollando las actividades conjuntas de estas dependencias gubernamentales con la misma intensidad, puede afirmarse que se habrá llenado una importante laguna en la cobertura del proceso integrador, sobre todo por el aumento en el peso relativo que las tareas y las dependencias de planificación han adquirido en el seno de cada uno de los gobiernos centroamericanos.

En iguales términos debe considerarse la reanudación de los contactos multilaterales entre los Ministerios de Relaciones Exteriores de los cinco gobiernos participantes en el proceso de integración. En efecto, las Cancillerías celebraron dos reuniones durante 1980, ambas en San José, Costa Rica; la primera de ellas se realizó el 14 y 15 de marzo, y la segunda, el 7 de noviembre.³¹ Dada la preeminencia que ha adquirido la temática política en el acontecer regional, estas reuniones son indicio de que existe el deseo de discutir las diferencias que pudieran surgir por la creciente heterogeneidad política que prevalece en la región. Aun cuando en estos casos pareciera que por el momento sólo puede aspirarse a emitir declaraciones de intención, al menos permanecen abiertos los canales de comunicación, y las posibilidades de entendimiento a través de estos contactos multilaterales están disponibles. En estos términos deben considerarse tanto la "Declaración de San José", emitida por los Cancilleres de Centroamérica y Panamá, el 15 de marzo de 1980, así como las resoluciones adoptadas en esa misma reunión respecto de la coordinación de política exterior y la reestructuración de la integración económica centroamericana.

Finalmente, otro fenómeno positivo que merece ser señalado, a la luz de la importancia que está adquiriendo el transporte colectivo ante la crisis energética, consiste en la exploración de actividades conjuntas para interconectar y desarrollar la red de ferrocarriles de Centroamérica. Con este propósito, durante la tercera reunión del grupo zonal centroamericano de la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), se estableció la Comisión de Ferrocarriles de Centroamérica. En esa oportunidad se aprobó también un plan

³¹ *Acta Final de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Istmo Centroamericano* (San José, Costa Rica, 14 y 15 de marzo de 1980); SIECA, "Reunión de Cancilleres de Centroamérica" (San José, Costa Rica, 7 de noviembre de 1980) *Carta Informativa Núm. 229*, noviembre de 1980, pág. 6.

de acción para identificar los estudios de factibilidad necesarios para interconectar los sistemas nacionales.³²

f) Conclusión

Los avances descritos, sobre todo algunos como la creación de la COCATRAM, nueva institución regional encargada del transporte marítimo, revelan que la integración centroamericana continúa dando señales de vitalidad, pese al ámbito anormal en el que estas actividades se desenvuelven. El proceso sigue siendo sometido a diversos enfoques que se traducen, por una parte, en la realización de proyectos e iniciativas concretas en campos específicos, para los que no es necesario contar con un marco global reestructurado y, por otra, en las tentativas, aún infructuosas, de alcanzar esa solución global. Se confirma así el signo contradictorio bajo el cual se ha venido desenvolviendo la integración centroamericana. La anormalidad no ha llegado a impedir que se produzcan estos avances, aunque modestos, como tampoco ha afectado con la misma intensidad el funcionamiento de las instituciones regionales, ni, en muchos aspectos, el nivel de interdependencia alcanzado.

3. La superación de la anormalidad

Adicionalmente a las actividades que revelan el grado de interdependencia alcanzado y a los avances limitados, pero significativos descritos en las secciones precedentes, deben mencionarse las tareas orientadas a resolver la situación de anormalidad por la que atraviesa la integración centroamericana desde hace más de un decenio. En 1980 ocurrió un hecho de gran importancia, al haberse solucionado el diferendo entre El Salvador y Honduras, que puede considerarse uno de los escollos más importantes al cual se enfrentó la evolución de la integración centroamericana durante el periodo mencionado. Sin embargo, pese a este significativo acontecimiento en las relaciones intrarregionales, no puede afirmarse que se haya invertido el signo de anormalidad prevaleciente, en vista de que la solución del diferendo ocurrió en un momento en el que la contracción económica y el grado de heterogeneidad política existente entre los

³² SIECA, "Integran Comisión de Ferrocarriles de Centroamérica", *Carta Informativa Núm. 227*, Guatemala, septiembre de 1980, págs. 16-23.

distintos países, que no se habían experimentado desde hace algún tiempo en la región, principiaban a surgir en el horizonte como las condicionantes más importantes para las perspectivas del proceso integrador. En efecto, si bien la anormalidad y la heterogeneidad no han sido capaces de afectar ni el nivel ni el alcance de la interdependencia intrarregional, ni han impedido algunos avances parciales en la cobertura del proceso, ambas han ejercido una poderosa influencia sobre las perspectivas de la integración centroamericana.

Entre las actividades tendentes a superar la anormalidad se encuentran: a) la solución del diferendo entre los gobiernos de El Salvador y Honduras; b) las que han perseguido reestructurar globalmente el proceso, y c) las relacionadas con su reactivación. La primera, en buena parte derivada de los acontecimientos más controvertidos que están ocurriendo en otras esferas, constituye la acción integracionista de mayor importancia ocurrida durante el año objeto del presente informe.

a) La solución del diferendo

Luego de una virtual suspensión en las negociaciones directas entre los gobiernos de El Salvador y Honduras, éstas se reanudaron en San José, Costa Rica, en febrero de 1980, y con base en un calendario acordado en aquella oportunidad, prosiguieron durante la mayor parte del año. En julio de 1980, los cancilleres de ambos gobiernos se reunieron en Guatemala, en una etapa en la que, retrospectivamente, puede considerarse que las negociaciones se encontraban relativamente avanzadas, considerando que el 30 de octubre en Lima se suscribió el tratado de paz entre ambos gobiernos, en presencia del mediador, doctor José Luis Bustamante y Rivero. Así culminaron poco más de diez años de negociaciones y se superó uno de los escollos más importantes a los que se ha enfrentado el proceso de integración centroamericana.

A continuación se describe y comenta en forma sucinta el tratado que comprende los siete puntos constitutivos del diferendo, conforme a lo decidido durante la Decimotercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos (OEA), celebrada en Washington el 27 de octubre de 1969. Los puntos son los siguientes: 1) paz y tratados; 2) libre tránsito; 3) relaciones diplomáticas y consulares; 4) cuestiones li-

mítrofes; 5) mercado común centroamericano; 6) reclamaciones y diferencias, y 7) derechos humanos y familia.³³

Debe indicarse que el tratado recoge los acuerdos alcanzados en cada uno de estos puntos, a lo largo de las prolongadas negociaciones directas y con la participación del mediador. De esta manera, la etapa final de las negociaciones se centró alrededor de las cuestiones limítrofes, que fueron las más controvertidas y las que en el tratado reciben la consideración más extensa.³⁴

En cuanto al primero de los puntos, el referente a paz y tratados, ambos gobiernos convinieron “tener por concluidas las diferencias que han distanciado, temporalmente, a ambos Estados”; además “declaran su firme propósito de mantener, preservar y consolidar la paz entre ellos”, para lo cual “renuncian en sus relaciones al uso de la fuerza, a la amenaza y a cualquier tipo de presión o agresión, así como a toda acción u omisión que sea incompatible con los principios del derecho internacional” (artículo 1). En lo concerniente a los tratados vigentes entre ambos Estados (artículo 6) se especifica, respecto de los convenios bilaterales, que “su situación queda determinada por las disposiciones de cada uno de ellos atendiendo a su naturaleza, objeto y propósito, su duración o plazo y su eventual sustitución por instrumentos posteriores”. Con respecto a los acuerdos multilaterales se señalan algunas excepciones que podrían operar sobre la vigencia de los relacionados con la integración económica. Se exceptúan del compromiso de cumplirlos, “aquellos que hubiesen sido denunciados por cualquiera de las partes”. También se exceptúan “las disposiciones de aquellos otros sobre los cuales alguna de las partes haya hecho reservas o declaraciones unilaterales”.

Estas excepciones abarcan la vigencia de los convenios multilaterales de la integración económica centroamericana, lo cual es particularmente importante en el caso del gobierno de Honduras, que se ha venido absteniendo de cumplir con algunos de los compromisos en ellos previstos, tales como el del libre comercio o el arancel común. Las disposiciones anteriores vienen, por así decirlo, a con-

³³ OEA, *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca: Aplicaciones, Volumen II: 1960-1972* (Washington D.C., 5a. edición mimeografiada, 1973), págs. 360-365.

³⁴ El texto íntegro del tratado aparece en: SIECA, “Tratado General de Paz entre El Salvador y Honduras”, *Carta Informativa Núm. 229*, Guatemala, noviembre de 1980, págs. 6-17.

firmar esta situación de hecho, fruto de una declaración unilateral. Pero queda pendiente de aclararse con exactitud cuáles de los compromisos multilaterales se encuentran vigentes. Posiblemente esta situación anormal será objeto de atención en un futuro próximo, sobre todo si se dificulta, a corto plazo, la posibilidad de alcanzar la reestructuración global del proceso integracionista.

En cuanto al segundo de los puntos constitutivos del diferendo, el libre tránsito, ambas partes declaran que lo permitirán por su territorio, “sin discriminación de ninguna clase de personas, bienes y vehículos de la otra parte de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado en tránsito” (artículo 7). Luego, se define el libre tránsito de personas como “el ingreso al territorio de una de las partes y la libre circulación en el mismo de nacionales de la otra por tiempo determinado y sin propósito de permanecer en aquél”. El de bienes se define como “el transporte en vehículos o por cualquier otro medio de mercaderías y bienes a través del territorio de una de las partes para su salida a un tercer país”. Con esta disposición queda eliminada la prohibición, del Gobierno de Honduras, para que circulen en tránsito por su territorio personas y productos originarios de El Salvador —básicamente con destino a Nicaragua y a Costa Rica—, restricción que había obligado a buscar medios alternativos de transporte, como el tráfico a través del Golfo de Fonseca desde El Salvador hacia Nicaragua. La porción de la carretera Panamericana que pasa por Honduras volverá a ser, como antes, el medio de transporte para el comercio entre El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Finalmente, se define también el libre tránsito de vehículos, por el cual se entiende “el ingreso por tiempo determinado al territorio de una de las partes y la libre circulación en el mismo de vehículos de matrícula nacional de la otra” (artículo 8).

Sobre las relaciones diplomáticas y consulares entre ambos Estados, punto tercero del diferendo, se especifica que “dentro de un plazo no mayor de treinta días, a partir de la entrada en vigor del presente tratado, las partes procederán a la reapertura de las respectivas embajadas, así como a la acreditación de los jefes de misión y la notificación del personal diplomático de las mismas” (artículo 14). Al momento de redactar el presente informe, los embajadores de los dos gobiernos ya habían presentado sus respectivas cartas credenciales en ambas capitales, y las representaciones diplomáticas y consulares ya se encontraban funcionando.

Como se mencionó, las cuestiones limítrofes ameritaron la consideración más detallada de todos los puntos constitutivos del diferendo. Ambas partes expresaron su acuerdo en cuanto a la necesidad de delimitar la frontera entre ellas, en “aquellas secciones en donde no existe controversia”, las cuales son descritas en el mismo texto del tratado (artículo 16). Para este propósito, ambas partes declaran que estas “líneas de frontera delimitadas dentro del artículo 16 son límites definitivos entre ambos Estados y serán invariables a perpetuidad” (artículo 17). O sea que en cuanto a la porción no controvertida de la línea fronteriza entre ambos Estados, la cual se estima que representa un poco más del 80% de la extensión total de la frontera, se decidió proceder de inmediato a su delimitación.

Para ello, se confirmó, en el propio tratado, la Comisión Mixta de Límites El Salvador-Honduras, la cual se estableció e instaló el 1o. de mayo de 1980, y cuya acta constitutiva “forma parte del Tratado”. A la Comisión Mixta de Límites le corresponden las atribuciones siguientes:

- 1) Demarcar la línea fronteriza que ha sido descrita en el artículo 16 de este Tratado; 2) Delimitar la línea fronteriza en las zonas no descritas en el artículo 16 de este Tratado; 3) Demarcar la línea fronteriza en las zonas en controversia, una vez concluida la delimitación de dicha línea, y 4) Determinar la situación jurídica insular y los espacios marítimos.

(Artículo 18). Se especifica también el plazo de duración del funcionamiento de la Comisión, el cual será de “cinco años contados a partir de la vigencia del presente Tratado” (artículo 19). Se agrega, además, que una vez “iniciadas las funciones de la Comisión Mixta de Límites de conformidad con este Tratado, ya no podrán suspender sus trabajos por causa alguna”, comprometiéndose a que “si surgiere algún impedimento para continuar los mismos, los gobiernos tomarán las medidas para superarlos en el más breve plazo posible” (artículo 22).

En cuanto a la demarcación de la frontera definida, el Tratado establece un procedimiento para llevarla a cabo (artículo 24) y para solucionar las diferencias “de orden técnico” que pudieran surgir. Consiste este último en referir la diferencia “en un plazo no mayor de treinta días, a la resolución de un técnico ingeniero que no tenga nacionalidad ni residencia en ninguna de las dos repúblicas, de reco-

nocida competencia e imparcialidad, que será escogido por las partes para cada caso específico”. En caso de no haber acuerdo sobre el nombramiento del tercero, se indica que “dentro de un plazo de treinta días, contados a partir del surgimiento del desacuerdo, cualquiera de ellas podrá solicitar al Instituto Panamericano de Geografía e Historia de la Organización de Estados Americanos, la designación del tercer dirimente”. Se especifica, finalmente, que “la decisión del tercero, que será definitiva, deberá ser emitida dentro de un plazo no superior a treinta días, contados a partir de la fecha en que el mismo comunique su aceptación del cargo” (artículo 25).

Respecto al procedimiento para delimitar la frontera no definida, o sea aquellas zonas susceptibles de controversia, el tratado identifica también los procedimientos que deberán observarse para llegar a establecerla de común acuerdo. En este caso, la Comisión Mixta de Límites

propondrá a cada uno de los dos gobiernos la línea de frontera que deberá ser trazada en las zonas de controversia, o en su caso en una o más zonas, a través de un acta que será levantada por triplicado y debidamente suscrita por los miembros de las respectivas secciones nacionales y de las que se enviará un ejemplar a los respectivos gobiernos, dentro de los tres días siguientes a su firma.

De existir acuerdo entre ambos gobiernos sobre la decisión así alcanzada por la Comisión, “en el término de 60 días, contados desde la fecha del acta”, los gobiernos “procederán a suscribir el correspondiente protocolo que recogerá el contenido de dicha acta y se considerará como parte integrante del presente Tratado” (artículo 27).

Se prevé también la eventualidad de que surjan discrepancias en el seno de la Comisión Mixta respecto de la delimitación de la línea fronteriza. En este caso, “dicha discrepancia se consignará en un acta con mención de los elementos que fundamentan en su parecer y los puntos de diferencia que deberá referirse a cada gobierno para su posible solución, a través de la negociación diplomática”. También se concede un plazo de sesenta días “contados a partir de la fecha en que les fue comunicada el acta e informarán a la Comisión de los resultados alcanzados para los efectos procedentes” (artículo 28). Se señala, además que

en los casos en que exista acuerdo de ambos gobiernos sobre el trazo de la línea en las zonas de controversia, la Comisión procederá a la demarcación de la línea de frontera en el terreno, ejecutará los trabajos de construcción de hitos y monumentos que hagan visible y perdurable dicha línea, realizará el cálculo definitivo de las posiciones geográficas y procederá a la elaboración de dibujos de los mapas finales, los cuales una vez aprobados por ambos gobiernos se tendrán como parte integrante de este Tratado (artículo 29).

Sin embargo, si pese a todos estos procedimientos, al expirar el plazo de cinco años de funcionamiento de la Comisión Mixta, no se hubiere alcanzado un consenso respecto de toda la línea fronteriza, en la situación jurídica insular y en los espacios marítimos se prevé un procedimiento para solucionar pacíficamente las diferencias que pudieran quedar pendientes. Con este propósito, “las partes convienen que: dentro de los seis meses siguientes procederán a negociar y suscribir un compromiso por el que se someta conjuntamente la controversia o controversias existentes, a la decisión de la Corte Internacional de Justicia” (artículo 31).

Luego, se describe el contenido de la cláusula de compromisos para aceptar la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia (artículo 32) y se prevé también la forma en que deberá procederse en caso de que las partes no lleguen a un acuerdo respecto de los términos del compromiso. En este último caso, se dispone que “cualquiera de ellas podrá someter y ante demanda unilateral, las controversias existentes a la decisión de la Corte Internacional de Justicia, comunicándolo previamente a la otra por la vía diplomática” (artículo 33).

En estos términos hubo acuerdo sobre uno de los puntos más controvertidos del diferendo, referente a la instancia a la que debería recurrirse en caso de que los procedimientos consensuales de negociación directa no pudiesen ser efectivos para poner de acuerdo a ambas partes. Se aceptó la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia.

En torno al Mercado Común Centroamericano —el quinto punto constitutivo del diferendo— puede decirse que se llegó a una solución en dos planos. El primero se refiere a la reestructuración global del proceso, y el segundo, a la regulación de las relaciones comerciales entre los dos países. En cuanto a la reestructuración, se trata

de una declaración de intenciones por la cual ambas partes “declaran su firme propósito de contribuir a la reestructuración y fortalecimiento del Mercado Común Centroamericano, propiciando la suscripción del correspondiente Tratado de Integración Económica Centroamericana, sobre bases más justas y equitativas, a efecto de lograr la creación de una verdadera comunidad económica y social con los otros países de Centroamérica” (artículo 40). Esta referencia expresa a la reestructuración global del proceso integrador, puede considerarse como una declaración de voluntad política de ambas partes en cuanto a su disposición a participar en dicha reestructuración. Aunque no se señale con la misma precisión la forma en que deberán llevarse a cabo estas actividades tendentes a “propiciar” esta solución global, la puerta queda así abierta para que puedan emprenderse dichas actividades con la participación de los cinco Estados miembros del proceso de integración.

En el segundo plano, en el que se reconoce tácitamente que la reestructuración puede tomar algún tiempo, se acordó que

ambos gobiernos regularán sus relaciones comerciales mediante un tratado bilateral de comercio, para lo cual ambas partes contratantes se obligan a designar, dentro del plazo de tres meses, a partir de la entrada en vigor de este tratado general, los respectivos delegados que formarán la comisión encargada de formular el correspondiente proyecto (artículo 41).

Al momento de redactar el presente informe, ambas partes habían designado a los negociadores de este instrumento bilateral y las negociaciones se encontraban en curso. Ello significa que puede esperarse que en el presente año habrán de restablecerse las relaciones comerciales entre ambos Estados, quedando sometido así el comercio de Honduras a instrumentos bilaterales con los cuatro Estados restantes del proceso de integración. Con ello se restablecerán las corrientes comerciales entre ambos, lo cual podría contrarrestar la baja en el comercio previsible para 1981 entre los demás países, por las razones apuntadas en secciones precedentes.

Respecto de las reclamaciones y diferencias causadas por el diferendo,

cada una de las partes renuncia a reclamar a la otra indemnizaciones o reparaciones de los daños y perjuicios que se hubieran causado con motivo de los acontecimientos ocurridos en el mes de

julio de 1969 o en la época inmediata anterior o como consecuencia de hechos que tengan conexión directa o indirecta con los mencionados acontecimientos (artículo 42).

Este artículo contiene uno de los primeros acuerdos a que llegaron ambas partes durante el proceso de negociación.

Al igual que el anterior, en materia de derechos humanos y familia, el Tratado también refleja el consenso alcanzado en esta materia casi al inicio de las negociaciones. Así, “cada parte se obliga, en relación con los nacionales de la otra, a respetar y proteger los derechos y libertades esenciales de la persona humana, a garantizar su libre y pleno ejercicio y a velar por que no se violen o conculquen por autoridades, funcionarios o particulares” (artículo 43).

En el tratado suscrito por los gobiernos de El Salvador y Honduras se expresaron así los acuerdos alcanzados para solucionar el diferendo que afectó durante más de un decenio las perspectivas y el funcionamiento del proceso de integración centroamericana. Conforme a lo previsto, el 10 de diciembre de 1980, con la asistencia del presidente de Honduras, tres miembros de la Junta de Gobierno de El Salvador, un miembro de la Junta de Reconstrucción Nacional de Nicaragua, así como de los presidentes de Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y Venezuela, se llevó a cabo en Tegucigalpa el intercambio de los instrumentos de ratificación del Tratado de paz suscrito. Este acto dio lugar también al único encuentro de 1980 entre los jefes de Estado de Centroamérica, aun cuando no se emitió ninguna declaración formal en dicha oportunidad, quizá por tratarse de un acto de carácter más bien protocolario.

Para concluir esta descripción del tratado que puso fin al diferendo entre El Salvador y Honduras, caben algunos comentarios. En primer término, los procedimientos en él acordados permiten suponer que aún las cuestiones más controvertidas del diferendo, tales como las limítrofes, encontrarán solución, de ponerse en práctica las fórmulas previstas en el instrumento. Por otra parte, aun cuando es escasa la repercusión directa e inmediata que la suscripción del Tratado ha tenido en las posibilidades de reestructuración global del proceso de integración, cabe señalar que permitió eliminar uno de los principales obstáculos para poder llevarla a cabo. A este respecto debe reconocerse que si bien la solución del diferendo no se alcanzó por razones necesariamente relacionadas con la posibilidad de reestructurar el proceso de integración, sino por otras motivaciones relacio-

nadas más directamente con el acontecer político centroamericano, ésta abrió la puerta para que, cuando las condiciones políticas lo permitan, pueda procederse a reestructurar el proceso. Concretamente, todo parece indicar que deberán surgir en la región nuevas propuestas sobre la reestructuración del proceso que contemplen las nuevas realidades, para que puedan principiar a abordarse de manera más sistemática las tareas que demanda ese objetivo. Entretanto, éste seguirá siendo sometido a enfoques múltiples y se continuarán realizando avances parciales, aunque ahora en un contexto relativamente más favorable al prevaleciente durante el decenio pasado, por el restablecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales entre El Salvador y Honduras.

b) La reestructuración

Pese a que la solución del diferendo no tuvo una repercusión inmediata sobre las actividades tendentes a la reestructuración del proceso, según se comentó, éstas se habían reiniciado previamente durante la Vigésimotercera Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana. En esa oportunidad, los ministros acordaron

designar a los Viceministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana para que lleven a cabo, de inmediato, las tareas de reestructuración del proceso de integración que se requieran, elevando el resultado de sus trabajos y las recomendaciones pertinentes a la Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana.³⁵

Con base en este mandato, los viceministros celebraron la primera reunión sobre reestructuración del Mercado Común Centroamericano, en San José, Costa Rica, el 8 y 9 de septiembre de 1980. En esa ocasión, hubo acuerdo en la temática que debería abordarse para proceder a reestructurar el proceso. A título ilustrativo, se transcribe a continuación la lista de temas identificados, los cuales vienen a constituir, en cierta forma, la agenda de la reestructuración del proceso: zona de libre comercio; arancel externo común; programación industrial; política agrícola; política económica externa;

³⁵ SIECA, *Acta de la Vigésimotercera Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana*, op. cit., pág. 33.

energía; transporte; política social; ciencia y tecnología; tratamiento a la inversión extranjera; movilidad de personas y capitales; libre contratación de mano de obra, programación del desarrollo integrado; zona monetaria centroamericana; financiamiento de la integración y de sus instituciones; integración física; cláusulas de salvaguardia; reglas de origen; aspectos institucionales; mecanismos regionales; desarrollo equilibrado; distribución de costos y beneficios; mecanismo negociador; proceso pleno de convergencia con Honduras, tratados bilaterales y posible incorporación de Panamá.³⁶ Esta agenda resulta muy similar a los temas contenidos en el proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana, presentado a los cinco gobiernos de la región por el Comité de Alto Nivel para la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano (CAM), en marzo de 1976.³⁷

Esta fue la única actividad orientada a reestructurar el proceso integrador durante 1980, por lo que deberá observarse en lo futuro la intensidad con la cual los viceministros se dediquen a estas tareas. Debe indicarse que cuando se decidió confiar a los Viceministros esta extensa tarea, se plantearon algunas dudas respecto de la idoneidad del foro para llevarla a cabo, dado que se recordó que a los viceministros ya les corresponde también atender los problemas de funcionamiento del mercado común. De modo que deberá mantenerse, en el seno de este foro, el equilibrio necesario para el cumplimiento de estas últimas tareas de corto plazo, y las de más largo aliento que demanda la reestructuración global del proceso.

c) *La reactivación*

Durante 1980 se continuaron impulsando acciones parciales de diversa índole, incluyendo el cumplimiento de algunas de las recomendaciones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE), que podrían llevarse a cabo antes de que se

³⁶ SIECA, "Primera reunión de Viceministros sobre reestructuración del Mercado Común Centroamericano", *Carta Informativa Núm. 227*, septiembre de 1980, págs. 1-2.

³⁷ Comité de Alto Nivel para el Perfeccionamiento y la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, *Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana*, (Guatemala, SIECA, marzo de 1976).

reestructure el proceso.³⁸ Algunos de los avances descritos en la sección precedente derivaron de decisiones del CCE, como son las relacionadas con la interconexión eléctrica y la política económica externa conjunta.

Dentro del marco de las recomendaciones del CCE, el 17 de octubre de 1980, en Tegucigalpa, se realizó la novena Reunión de la Comisión Interinstitucional para revisar su cumplimiento.³⁹ Uno de los temas que merecieron mayor atención de los representantes de las instituciones regionales participantes fue el del otorgamiento de cooperación técnica internacional para proyectos regionales. Con base en los planteamientos de la secretaría,⁴⁰ se acordó participar activamente en la programación de los recursos que para proyectos regionales disponga el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) durante el quinquenio 1982-1986. Finalmente, continuaron las tareas de consulta para determinar la posibilidad de convocar a una reunión ordinaria del CCE.

d) Conclusión

El acontecimiento más importante de la integración centroamericana durante 1980 fue la solución del diferendo entre los gobiernos de El Salvador y Honduras que permaneció sin solución durante más de un decenio. Tal suceso vino a eliminar uno de los obstáculos más importantes a los que se enfrentaban las perspectivas del proceso de integración. Sin embargo, dado el contexto de contracción económica y la situación política en la región en 1980, en el momento en el que ocurrió la solución del diferendo, ésta no repercutió de manera inmediata sobre las posibilidades de reestructurar globalmente el proceso. No obstante, se logró avanzar parcialmente en la reactivación del proceso incorporando algunas nuevas actividades al quehacer regional.

³⁸ CEPAL, *Informe de la Secretaría del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano* (mayo de 1979-abril de 1981) (E/CEPAL/CCE/398), 17 de febrero de 1981.

³⁹ CEPAL, *Informe de la novena reunión de la Comisión Interinstitucional para el Cumplimiento de las Decisiones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano* (Tegucigalpa, 17 de octubre de 1980) (E/CEPAL/CCE/397), 23 de octubre de 1980.

⁴⁰ CEPAL, *Apuntes sobre la programación de la cooperación técnica internacional para actividades regionales en el Istmo Centroamericano* (E/CEPAL/CCE/396), 14 de octubre de 1980.

Con todo, las contradicciones de la integración centroamericana continuaron siendo, durante 1980, su principal característica. Además, el proceso se vio afectado por las turbulencias económicas y políticas prevalecientes, las cuales podrían dificultar el surgimiento del consenso que demandan las soluciones globales necesarias para que cambie de signo la evolución de la integración centroamericana y se invierta así la tendencia crítica por la que ésta ha atravesado durante los últimos años. Si bien la heterogeneidad política que está surgiendo en Centroamérica no necesariamente impide profundizar el proceso de integración, sí exige que, ante los objetivos disímiles de los distintos proyectos nacionales que coexisten en la región, la reestructuración del proceso se plantea sobre nuevas bases.

II. PERSPECTIVAS PARA 1981

Las contradicciones que han caracterizado el proceso integrador centroamericano dificultan la tarea de predecir, con algún grado de certeza, la forma en que éste podría evolucionar en el futuro próximo. El que se mantenga o se revierta la tendencia crítica actual dependerá, durante 1981, de la manera en que se desenvuelvan las relaciones intrarregionales, ahora en el contexto más heterogéneo que prevalece en la región, sin excluir el aumento de tensiones, las cuales podrían incluso repercutir sobre el funcionamiento de las actividades mancomunadas, que hasta ahora casi no han sido afectadas por la anormalidad. Sin embargo, y en el mismo orden de ideas, la urdimbre de intereses económicos que han surgido en Centroamérica podría conducir a la integración a contribuir no sólo a que gobiernos relativamente heterogéneos puedan coexistir, sino a que éstos obtengan beneficios mutuos de una creciente interrelación.

De manera que habrá que observar atentamente la forma en que el contexto actual de contracción económica y de heterogeneidad política afecte el contenido de las relaciones intrarregionales. Las perspectivas de que ocurran importantes avances en la integración centroamericana durante el presente año son escasas. Sin embargo, de mantenerse la situación actual, puede esperarse que al igual que en años anteriores, se realicen algunos avances parciales en las actividades regionales que no han sido afectadas por la anormalidad. Estos avances, a la par de la persistencia e intensificación de la interdependencia alcanzada, constituyen las bases reales en las cuales

descansa, en el futuro, la posibilidad de invertir la tendencia crítica ampliando y profundizando la cobertura del proceso integrador.

COMENTARIO

LA INTEGRACIÓN EN CENTROAMÉRICA: LA LIEBRE O EL CIERVO

LUIS DÍAZ MÜLLER

1. *¿Quo Vadis?*

La “crisis centroamericana” conduce a una crisis de la integración.

Por este motivo, hay toda una escuela de opinión que razona, y yo diría que en forma muy simplista, así: hay guerra en Centroamérica, hay crisis políticas en la región; por tanto, se ha producido un *estancamiento* de la integración.

Y en parte es cierto. Porque cualquier estrategia integracionista se inscribe dentro de un marco más global: *la estrategia de desarrollo y el modelo sociopolítico*.

Sin descartar, ni mucho menos, la política exterior estadounidense en el área, con claros designios estratégicos más que económicos, y que repercuten en el desarrollo del esquema.

De tal suerte que intentar un balance general, una suerte de “puesta a punto” de la marcha de un proceso difícil, debe encararse con un *enfoque globalizante*: interdisciplinario, multidisciplinario, transdisciplinario, para dar debida cuenta de la dialéctica de la integración.

2. *Los actores*

En un trabajo de 1979, escribía:

Los esquemas de integración económica en Centroamérica fueron, en su inicio, fundamentalmente de dos tipos: *el proyecto cepalino y el modelo estadounidense*.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) fue, cronológicamente, el primer factor determinante en el proceso de integración centroamericano. La concepción integracionista de esta entidad de las Naciones Unidas motivó en los inicios de la dé-

cada del año 50, un proyecto de *integración capitalista-independiente*. Esta es nuestra interpretación.¹

La CEPAL, desde el clásico “informe Prebisch” de 1949, con toda su proyección industrializadora, es el primer actor, cronológicamente, en impulsar la integración en el área.

La convergencia de la economía de los países centroamericanos después de la posguerra permite reequilibrar la economía regional que se formaliza jurídicamente en el Tratado de Managua (1960).

A esta convergencia se suman factores objetivos del *periodo de “guerra fría”*: el cierre de los mercados europeos, la colaboración con el sistema militar y la supeditación de la producción a las necesidades de la guerra.

El proyecto alternativo fue de clara inspiración estadounidense. Es el momento coyuntural de la Alianza para el Progreso y del lanzamiento reforzado del desarrollismo para la región.

A mediados de la década de los cincuentas, los Estados Unidos empiezan a interesarse en el proyecto, por diversos motivos (y pienso que desde la tesis del Almirante Mahan, el *estratégico*, es el más importante: el Mediterráneo americano):

Los factores que explican este repentino interés de la potencia central asumen diversas facetas: el interés *por desplazar a la CEPAL*, la emergencia de un sector empresarial centroamericano sobrepuesto al sector más dinámico de la economía (la industria) de consumo, con las corporaciones transnacionales.²

La oferta de dos modelos de integración para Centroamérica son diacrónicos: 1) El *proyecto cepalino*, que podemos fijar entre los años 1955-1960, y; 2) el *modelo estadounidense*, que logra adquirir el control del proceso, mediante un creciente y acentuado esquema transnacionalizador, desde 1960.

Alberto Fuentes Mohr plantea la discusión en torno al agente dinamizador del proceso: la *tecnología cepalina* o la necesidad de las burguesías centroamericanas, para plantearlo en forma simple.³

¹ Cf. Luis Díaz Muller. “La integración en América Latina; un desafío permanente”. *Estudios del Tercer Mundo*. vol. 2, núm. 3, pp. 253 y ss. Agradezco los comentarios del doctor Isaac Cohen.

² Cf. *Ibidem*. p. 523.

³ Cf. Alberto Fuentes Mohr. *La creación de un mercado común: apuntes históricos sobre la experiencia en Centroamérica*. BID - INTAL. Buenos Aires, 1973.

Parecería que es necesario rescatar ambos elementos de análisis.

El Tratado General de Integración Económica Centroamericana, diciembre de 1960, *institucionaliza* el esquema regional. Debe recordarse que en 1951 se había creado la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), foro político escasamente utilizado, y que dadas las contingencias actuales no ha logrado recuperar su poder de convocatoria unitaria.

3. *La integración en la década de los sesentas*

Durante la década se produce el desplazamiento del *enfoque funcionalista* convocado por la CEPAL: gradualidad y bilateralidad, a un sistema de clara integración-dependiente.

La estrategia estadounidense corre al mismo tiempo que en la región se está produciendo un cambio cualitativo de importancia: la *modernización económica* con el traspaso de las áreas fundamentales de la economía del *sector agroexplotador* a un proceso de *industrialización urbana*, con claro predominio transnacional.

Este hito del desarrollo centroamericano es señalado por Torres Rivas:

El sector externo del sistema económico que ha sido tradicionalmente el factor más *dinámico* en el desarrollo centroamericano ha retenido su papel motriz; a pesar que desde la Gran Crisis quedaron al desnudo las debilidades estructurales inherentes al *sistema agrario-explotador* y desacreditadas sus bases políticas. *En la posguerra*, esa matriz no ha cesado de reforzarse como efecto de la tradicional dependencia de la demanda externa. Varió la estructura del *comercio exterior* y a los géneros primarios que la división internacional del trabajo nos impuso, café y banano, se han sumado otros de nuevo cuño como el azúcar, la carne y el algodón. Es por ello que la *modernización relativa del mundo rural* que tales actos permitieron ha reforzado nuestra *articulación dependiente* frente al mercado externo, especialmente norteamericano.⁴

Es posible, entonces, postular que: el proyecto de integración centroamericano, como fue concebido en sus orígenes, fue incapaz de *sostener* una alianza “nacionalista” entre los sectores industriales y los consorcios transnacionales.

⁴ Cf. Edelberto Torres-Rivas. “Síntesis histórica del proceso político”. En *Centroamérica, hoy*, Siglo XXI. México, 1975. p. 109. El subrayado es nuestro.

La integración en la década de los sesentas asume un carácter dependiente, por tres caminos para el control del *mercado doméstico*:

- 1) la adquisición de las empresas locales existentes;
- 2) la creación de empresas mixtas;
- 3) la suscripción de acuerdos de producción con las compañías competidoras.

La inversión extranjera se sitúa especialmente en el *sector manufacturero*, adquiriendo gran porcentaje de las empresas modernas, reexportando las utilidades a las casas-matrices, pero manteniendo estático o congelado el mercado interno.⁵

El proceso de modernización-industrialización acarrea importantes *significados político-económicos*:

- 1) La formación de un proletariado urbano en creciente expansión;
- 2) El desarrollo vertiginoso del sector industrial;
- 3) El aumento de la interdependencia comercial;
- 4) El deterioro relativo del sector agro-explotador;
- 5) La acentuación del proceso transnacionalizador del proyecto en torno a un eje central: el sector manufacturero;
- 6) La acentuación de los desequilibrios regionales.

En síntesis, el desarrollo centroamericano fue facilitado por el mercado común, presentando al final de la década un desarrollo de sus fuerzas productivas muy superior al de 10 años atrás, una internacionalización de su mercado, una penetración más universal del sistema capitalista en todo el cuerpo social.⁶

4. La "crisis" actual

La integración centroamericana atraviesa, al menos, una década de inestabilidad.

El propio proceso de industrialización, que acarrea cambios urbanos y sociales importantes, entra en un periodo de reflujo. Sobre todo, porque el *libre comercio* (propósito básico del Tratado General) no permite romper con la perspectiva hacia el mercado mun-

⁵ Cf. Gert Rosenthal. "El papel de la inversión extranjera directa en el proceso de integración". En *Centroamérica, hoy, op. cit.* pp. 119-159.

⁶ Cf. Héctor Dada. "Situación de la integración centroamericana". Apunte en borrador. México, 1981.

dial, y apoyado en el sector agro-explotador, de la economía de los países centroamericanos.

El *Mercado Común*, así denominado, se había propuesto reemplazar el carácter “externo” del desarrollo centroamericano.

Es más, el proyecto de integración, concebido como un motor del desarrollo general, estaba pensando en un aumento del mercado interno y una ampliación de la *demanda efectiva*, con el desarrollo del consumo y del comercio intrarregional.

Hemos visto que el “*control transnacional*” del proyecto, a los inicios de la década de los sesentas, impidió esta meta, como el carácter nacional-independiente del modelo.

El conflicto El Salvador-Honduras vino a sumar otro obstáculo más al proceso general (1969), sin que el Tratado de Paz de 1980 permita augurar mayores espacios de colaboración,⁷ ni garantizar la participación social y los beneficios de la integración.

Con todo, hay ciertos “síntomas” positivos (como se podrá observar en el estudio de CEPAL, 1980), especialmente en materias como transporte marítimo, comercio, y cierta *voluntad* por afrontar el desafío de una reestructuración general, a pesar de la *heterogeneidad política* de sus componentes.

El proyecto del mercado común, con todas sus limitaciones, ha contribuido a la *modernización industrial* y al incremento del *comercio real* entre los países miembros. La formación de un gobierno de liberación en Nicaragua no ha sido obstáculo para el avance posible del proceso. En este sentido, como lo veremos más adelante, hay una clara *vocación integracionista* de parte del nuevo gobierno, que permite suponer que la *diversidad política* no será impedimento para la buena marcha del esquema centroamericano.

5. *Dialéctica de la integración centroamericana*

Hay dos elementos, en cualquier proyecto de integración, que merecen ser destacados: *la solidaridad* y *la voluntad política*.

Juan Jacobo Rousseau, en el “Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres”, señala que la cooperación exige la lealtad, aun en condiciones óptimas.

⁷ Cf. Sobre la “*guerra inútil*”, remito a los estudios anuales de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). En especial, “Evolución de la integración centroamericana en 1979”, CEPAL/MEX/1024, abril de 1980.

En el *relato de la partida de caza* narra la historia de dos salvajes egoístas. Al decidir modificar su dieta, llegan al acuerdo de cambiar la carne de liebre por la de ciervo. Al otro día, y muy al alba, parten en busca de la pieza. . . permanecen al acecho. . . lamentablemente, el primero de los dos cazadores que ve pasar una liebre se apresura a correr tras ella: *se ha roto el principio de solidaridad*, elemento fundamental de toda integración humana.

Por otra parte, es claro que en la *tipología de la integración*: liberadora, autónoma, y dependiente, el proceso de integración centroamericana se inscribe en este último rubro.

Para finalizar, me referiré a la cuestión tan debatida de los *costos de la integración*. La integración, es bien sabido, es un elemento de dinamismo de cualquier modelo de desarrollo integral. En este sentido, se inscribe dentro del marco político general del curso de la región centroamericana.

La opción de un “*control regional*” de la integración supone, y es tan debatido, la presencia de sectores industriales nacionales en la *conducción* del proyecto.

Pero, con las clásicas doctrinas estratégicas de los Estados Unidos (que pasan por el *control económico*): doctrina Monroe, Mahan y el “Mediterráneo americano”, patio trasero o “patio interior” (El Salvador, Nicaragua, otros), la opción independiente se ve seriamente obstaculizada por el paraguas estratégico de la hegemonía.

Es necesario retornar a la *integración por sectores*, como camino posible.

En otras palabras, se hace necesario apuntar a la liebre solidaria que al ciervo totalitario.

Abril, 1981

DICTADURA O DEMOCRACIA: CENTROAMÉRICA EN LA ENCRUCIJADA

EL PAPEL DE LA DEMOCRACIA CRISTIANA INTERNACIONAL
 Y DE LA INTERNACIONAL SOCIALISTA

MARIO SOLÓRZANO MARTÍNEZ

I. UBICACIÓN DEL PROBLEMA

Los tres últimos años en Centroamérica vienen a constituir la síntesis de varias décadas de dictadura, de violación constante de los derechos humanos, de irrespeto a la democracia y de un alto grado de explotación de la clase obrera y campesina. El despertar revolucionario de los pueblos es el resultado de la acumulación de todas estas ignominias, que han venido sumándose una a una, hasta lograr que las múltiples contradicciones económicas, sociales, políticas, culturales, etcétera, fueran reduciéndose, para llegar a convertirse en una sola, que puede concretarse en términos de *Democracia o Dictadura*.

Es por ello que las tesis y el enfoque dado por la administración Reagan a la problemática centroamericana no cuajaron en la conciencia de los países occidentales y fueron rechazados por la mayor parte de los pueblos democráticos del mundo, tanto en América, como en Oriente y en Europa.

Todos saben, y más los latinoamericanos, cuáles son las causas reales de la eclosión revolucionaria en Centroamérica. El querer volver a un mundo simplemente dividido en dos, no puede ser aceptado, sobre todo por aquellos que ya pasaron el sufrimiento de la guerra fría y el peligro constante de una guerra caliente, como a la que amenazan conducir los Estados Unidos a sus aliados occidentales.

No obstante, estas pretensiones han caído en terreno fértil dentro

de los que, bajo el pretexto “comunista”, oprimen y exterminan a sus pueblos. Las dictaduras del cono sur y de América Central se sienten hoy más respaldadas que antes, y han comenzado a actuar en forma más abierta y descarada. El paso del discurso a los hechos ha permitido que estas dictaduras se fortalezcan. El Salvador y Guatemala son el mejor ejemplo de esto. El apoyo para reactivar la economía y para fortalecer (con armas, dinero y asesores) a la Junta salvadoreña ha logrado que continúe el macabro desangramiento de ese pueblo y, en el caso de Guatemala, han “autorizado” a la dictadura para continuar a un ritmo más acelerado su programa de exterminio.

El proceso revolucionario centroamericano, a pesar de la represión, ha continuado avanzando. Tiene ahora, a diferencia de los primeros años, una nueva concepción. Impulsa grandes alianzas que buscan rebasar lo coyuntural, para convertirse en soluciones orgánicas de largo plazo. Conoce del valor de sus aliados internacionales y empieza a comprender que sólo a través de un proyecto que rescate los intereses de los diferentes grupos sociales, puede coronar con éxito la gran tarea.

La observación de los hechos permite señalar que estamos frente a un problema que rebasa los marcos estrictos de los programas particulares de las organizaciones o de los partidos políticos. El proceso revolucionario actual está demostrando la imposibilidad de encajonar el fenómeno en términos simplistas de Revolución o Reforma, como se había venido planteando, sobre todo en años pasados, con la participación de los frentes electorales de demócratacristianos, socialdemócratas, socialistas y comunistas. La realidad se ha encargado de demostrar, y los grupos dominantes en Centroamérica lo han ratificado durante las últimas décadas, de que en Centroamérica, *para hacer la más pequeña reforma es necesario hacer la revolución.*

En este proceso se han venido replanteando una serie de premisas teóricas que durante mucho tiempo adquirieron carta de validez en América Latina. Se ha roto con moldes y esquemas tradicionales. Las fuerzas en lucha han ido clarificando cada vez más sus propias posiciones, y definiéndose, lo que ha dado lugar a la búsqueda de la Unidad a través de grandes frentes de masas, en donde se puedan realizar sólidas alianzas sociales y políticas.

Ninguna revolución es igual a otra; toda revolución es singular.

Ni la revolución soviética es igual a la china, ni la cubana a la sandinista. Y la de El Salvador será también totalmente diferente a la guatemalteca. Pero estas tres últimas son, en su particularidad, totalmente diferentes a las otras. Y esto es así porque cada una obedece a condiciones muy particulares de sus propias realidades; por ello, no puede encajonarse la coyuntura centroamericana en términos de comunismo versus capitalismo, como lo pretenden los Estados Unidos, para conmovier a sus amigos europeos y sobre todo, a los socialdemócratas, que como señala un dirigente de la Internacional Socialista han optado por una alternativa diferente:

La decisión de la IS de mantenerse firme en su análisis y su crítica de la política de los Estados Unidos condujo también a que Washington se viera obligado a renunciar a una idea largamente acariciada; conseguir la creación de un frente común “en defensa de la democracia”, entre la IS y la democracia cristiana internacional. En cambio Washington parece ahora haber apostado todo a la carta demócrata cristiana.¹

La coyuntura crítica, como se desprende de la cita anterior, ha permitido situar el contenido real de la Democracia Cristiana y de la social democracia, que obedecen no exclusivamente a enfoques extranacionales e imperialistas sino fundamentalmente a las condiciones objetivas de los países y al papel que ahí juegan los partidos políticos que se inscriben dentro de estas corrientes de pensamiento.

II. UNA CUESTIÓN PREVIA

Los estudios hechos hasta el momento sobre la participación de las internacionales en Centroamérica han devenido enfoques parciales, limitados, o bien análisis subjetivos que se pierden en lo ideológico, descuidando la evaluación objetiva de los hechos.

Esto obedece en gran medida al tipo de estudio marxista que se ha venido practicando a lo largo de muchas décadas en América Latina, y que ha respondido incluso a las viejas discusiones teórico-políticas que se dieron en Europa a principios de siglo.

Esta utilización mecánica de los estudios marxistas europeos que se plasmaron sobre la realidad de América Latina dio lugar a plan-

¹ Schori, Pierre. “El dilema centroamericano”. *Nueva Sociedad*, núm. 52, Caracas, Venezuela, p. 12.

teamientos y posiciones que se enfrascaron en arduas discusiones perdiendo de vista la importancia de la consolidación de fuerzas, tanto en lo interno como en lo externo, para alcanzar la derrota de las dictaduras, y que se manifiesta en:

a) Que en algunos países se impulsara una conciencia en el seno de los movimientos de masas, en contra de los partidos políticos en general, propiciando durante mucho tiempo una separación de éstos en relación con aquéllos, bajo la simpleza de una diferenciación entre reformistas y revolucionarios, que condujo a

la búsqueda del cambio revolucionario en términos radicales e inmediatos. . . Esta situación, en países pequeños como los nuestros, ha hecho que se pierda la visión de la lucha por ir alcanzando libertades democráticas en conjunto, y ha generado un sentimiento de no contaminación por parte del movimiento obrero hacia los partidos políticos en general. Es innegable que el movimiento obrero en gran medida tiene razón ya que los partidos existentes no han podido ofrecer con honestidad, posibilidades para dicha conjunción de fuerzas, pero también es cierto que para poder avanzar en el camino de la Revolución es necesario hacerlo a través del fortalecimiento de las posiciones que vayan siendo más acordes con los objetivos de la clase trabajadora.²

A esta concepción también coadyuvó el foquismo, el escaso desarrollo del movimiento obrero y campesino, y la constante represión y persecución en contra del mismo y de los grupos políticos de oposición.

Pero a la par que esto sucedía, las condiciones fueron variando en la medida en que fueron surgiendo posiciones que, si bien buscaban transformaciones dentro del sistema por la dialéctica misma del enfrentamiento con los grupos dominantes, fueron siendo excluidas de su participación, y en muchos casos (sobre todo en Guatemala) duramente reprimidas. La experiencia de los fraudes electorales y la represión en contra de los partidos y de los frentes amplios que se formaron en El Salvador y Guatemala fue generando una conciencia diferente, que radicalizó a los dirigentes y partidos en la búsqueda por el cambio a la situación dictatorial. Y aquí es necesario destacar el indiscutible aporte que dieron, dentro de una

² Solórzano Martínez, Mario. "Socialismo democrático y movimiento obrero". *Sindicalismo y socialismo democrático*. San José, Costa Rica: CEDAL, 1979, p. 70.

visión de largo plazo, los frentes amplios-electorales a la causa revolucionaria. Es a través de esa participación que hoy se puede demostrar el carácter dictatorial de los grupos dominantes en Centroamérica; participación que ha servido para clarificar y concientizar nacional e internacionalmente a los pueblos sobre la esencia misma de los regímenes políticos en estos países.

Las Democracias Restringidas fueron poco a poco decantándose y mostrando, a raíz de esto, la verdadera naturaleza de los sistemas políticos, que fueron en esa misma medida trasluciendo su verdadera cara.

Todo esto permitió acercamientos cada vez mayores entre los partidos y el movimiento obrero y popular. La represión y el fraude les fue dando, tanto a los partidos como al movimiento obrero y popular, un común denominador que los hizo situarse en un mismo campo de batalla teniendo frente a ellos a un mismo enemigo. Es así como se va a ir estructurando una unidad mayor entre partidos y movimientos obreros y populares. El Foro Popular, primero, y el Frente Democrático Revolucionario después, en El Salvador; el Frente Democrático contra la Represión, en Guatemala; el Frente Patriótico en Honduras, y las experiencias unitarias en Nicaragua, son un ejemplo de esta nueva realidad.

La presencia de partidos socialdemócratas en estos frentes permitirá, al mismo tiempo, la vinculación de los mismos con la Internacional Socialista, que empieza a darles su apoyo político, al igual que lo había hecho, por medio del grupo de los Doce, con el Frente Sandinista de Liberación Nacional. Lo que no sucede en el caso de la Unión Mundial Demócrata Cristiana.

b) Este mismo enfoque es el que busca encontrar explicación, acerca del papel de la Internacional Socialista en Centroamérica, partiendo simplemente de los intereses de los partidos europeos, perdiendo de vista el proceso que se ha dado en estos países en el campo de las alianzas políticas entre los partidos socialdemócratas y el movimiento obrero y popular, especialmente en el caso de El Salvador y Guatemala.³

Se comete así un error metodológico de tipo mecanicista (véase por ejemplo el análisis de James F. Petras o de Hugo Asmann, en el libro: *El juego de los reformismos*, Costa Rica: DEI, 1980) que quiere convertir a la Internacional Socialista en el estado mayor de

³ En Nicaragua no existió ningún partido de esta orientación.

los partidos miembros. Piensan en términos más subjetivos, que objetivos que la política socialdemócrata se estructura en Bonn y se ejecuta en Centroamérica. Pierden de esta manera la perspectiva de un análisis más global de la problemática mundial, de las contradicciones de la socialdemocracia con la política internacional de los Estados Unidos, de las diferencias que se dan en el interior de la Internacional Socialista y sobre todo, de la problemática nacional y de la política de alianzas que se han ido estructurando en los países centroamericanos.

Es indiscutible que los europeos han sido aliados de los Estados Unidos en relación con los países del este, y que los americanos coadyuvaron a la derrota del fascismo y a la reconstrucción europea. Existen, entre ambos, puntos de coincidencia y de interrelación tanto económica y política como ideológica. Pero de eso a que los europeos piensen de igual manera que los americanos respecto de Centroamérica hay mucha diferencia. Europa ha sufrido en carne propia los efectos de la dictadura fascista, la tragedia de dos guerras y también la tradición de una lucha obrera que ha marcado, queramos o no, la conciencia democrática del viejo continente. Los socialdemócratas, unos más y otros menos, encuentran sus raíces en el marxismo del siglo pasado, y dentro de sus propias condiciones lo han adaptado a ellas. Han aceptado la búsqueda del socialismo sobre la base de la democracia. En esto, no se diferencian de los eurocomunistas, que han entendido también las limitaciones y expectativas que les impone un capitalismo altamente desarrollado. Pero, además, han tenido frente a sí, y muy cerca, la experiencia comunista; han vivido los efectos del estalinismo y se han convertido por todas estas razones en antidictatoriales.

Si a eso sumamos el avance económico europeo y su lucha por la distensión y la paz, podremos comprender en mejor forma el porqué de su enfoque diferente respecto al destino de América Central, y el porqué de su apoyo, hasta el día de hoy, a sus partidos y a las fuerzas con las cuales éstos se han aliado.

Resumiendo, podemos señalar que los estudios que se han hecho sobre el papel de la Internacional Socialista en América Central han caído en dos errores fundamentales:

1. El de partir de lo más general hacia lo más particular. O sea, analizar el problema desde la perspectiva europea, viendo desde ahí el papel de ésta en Centroamérica;

2. El de considerar a la Internacional Socialista como un organismo político centralizado y disciplinado. Como el estado mayor de las fuerzas socialistas democráticas del mundo.

Ambos errores deben ser superados. El análisis, para ser congruente, debe partir de lo particular hacia lo general y viceversa. Debe analizarse primero cómo se da la imbricación entre los socialdemócratas centroamericanos y las otras fuerzas políticas, para poder comprender en un segundo momento, el papel de la Internacional Socialista en Centroamérica, y poder, de ahí, sacar conclusiones generales, que nos permitan interpretar de mejor manera el proceso de alianza interno y externo.

En segundo lugar, debe analizarse a la Internacional Socialista como lo que verdaderamente es: un conjunto de organizaciones entre las que se dan, en muchos casos, puntos de vista diferentes. No existe en la Internacional Socialista una identidad total en cuanto a la forma de actuar de sus partidos; es más, cada partido actúa según su propia realidad. Por ello, encontramos grandes diferencias en el comportamiento de los partidos en cada país. No es lo mismo el Partido Liberación Nacional de Costa Rica que el Movimiento Nacional Revolucionario de El Salvador. Ambos obedecen a realidades diferentes y actúan políticamente diferente. Los socialdemócratas salvadoreños han mantenido alianzas amplias con demócrata-cristianos y comunistas. Liberación Nacional ha tenido frente a sí, en el aspecto electoral, por un lado a los demócratas cristianos (actualmente en el poder) y por otro a los comunistas. No obstante, aquéllos y éstos tienen en común una aspiración democrática, una búsqueda por la libertad y un concepto claro de los derechos humanos. Probablemente con enfoques matizados, pero por unos y otros aceptados.

Quizás sean éstos los puntos que conforman el denominador común de la Internacional Socialista, o, como lo señala Karel Van Miert en relación con el problema de los principios ideológicos:

Se halla abierto, por consiguiente, a la más amplia variedad de opiniones que tengan en cuenta las diferentes circunstancias existentes en todo el mundo, siempre que: *a*) se reconozcan los valores fundamentales (libertad, justicia social y solidaridad) que constituyen las líneas directrices para su acción global; y *b*) la

adopción final de decisiones se base en el Gobierno de la mayoría más amplia posible.⁴

En tercer lugar, debemos fijar el análisis dentro del marco histórico concreto en que se produce. Es decir, debemos tomar en cuenta las características especiales de la realidad centroamericana. No se debe simplemente observar los partidos socialdemócratas de estos países, como si fueran la copia exacta de los partidos europeos. Existen grandes diferencias en términos de su origen, de su organización, de su concepción del proceso para alcanzar el poder, y de sus alianzas. La historia misma de estas organizaciones es diferente a la del socialismo europeo. No son exactamente iguales, porque obedecen a realidades diferentes.

En cuarto lugar, es importante observarlos en los “estrechos” márgenes de la coyuntura crítica que se está dando, porque es ahí en donde mostrarán abiertamente sus concepciones reales, que tienen que manifestarse en su práctica diaria y en su hacer concreto. En ese sentido, es muy importante observar, por ejemplo: el desarrollo del MNR en El Salvador y su búsqueda de alianzas con el sector popular y revolucionario.⁵

Por último, debemos tomar en cuenta el desarrollo histórico del socialismo, para poder encontrar, también, el porqué de la actitud de la Internacional Socialista a diferencia de los democratacristianos, que se manifiestan también en Centroamérica. Unos nacieron en Europa como producto del desarrollo de la conciencia obrera, y los otros como respuesta al socialismo. En Centroamérica, y hasta donde se puede observar, los democratacristianos han intentado el convertirse en el partido orgánico de la burguesía. De ahí sus alianzas y planteamientos, congruentes con los de la democracia cristiana internacional; los otros, han buscado su alianza con los sectores populares. Ambos dentro de una actitud reformista, hasta que la situación crítica los separó.

⁴ González, Felipe. *Nueva declaración de principios*. Madrid, 13-16 de noviembre de 1980. Internacional Socialista, decimoquinto congreso de la posguerra. p. 10.

⁵ En este trabajo nos referimos especialmente a los partidos centroamericanos que son miembros plenos de la IS.: Liberación Nacional de Costa Rica (PLN), Movimiento Nacional Revolucionario de El Salvador (MNR) y Partido Socialista Democrático de Guatemala (PSD).

III. DESARROLLO HISTÓRICO DE LOS PARTIDOS DEMOCRATACRISTIANOS Y SOCIALDEMÓCRATAS EN CENTROAMÉRICA

En este apartado nos interesa aclarar dos puntos importantes en la vida de estos partidos; su surgimiento y el proceso cambiante de alianzas políticas. Visto desde la perspectiva de la presente coyuntura.

3.1. *Surgimiento de los partidos*

El origen de los partidos democratacristianos y socialdemócratas en Centroamérica se inicia a finales de la década del 40 y principios del 50.

Para el caso de la Democracia Cristiana, si bien se dan algunos intentos independientes para su creación, pareciera que hay una política generada por la Democracia Cristiana sudamericana, en donde juegan un papel importante los chilenos y especialmente los venezolanos. Rafael Caldera señala: "Los venezolanos, por su parte, toman responsabilidades directas en la formación de dirigentes que van a organizar partidos de esta misma inspiración en la República Dominicana y en varios países de América Central y del área del Caribe",⁶ lo que dará lugar, posteriormente, a la formación de la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA), que es la organización internacional a nivel latinoamericano de los partidos de esta orientación.

Probablemente a esto obedece el hecho de la uniformidad en el nombre de estos partidos, que no sólo significa la adscripción a una corriente de pensamiento, sino fundamentalmente una orientación general para darles el carácter de partidos internacionales, en la búsqueda, por fortalecer políticamente esta forma de pensamiento. Este hecho no se observa en general en el caso de los partidos socialdemócratas de América Latina que adoptan sus nombres atendiendo a situaciones históricas propias de sus países.

En el caso guatemalteco, el origen de la democracia cristiana está íntimamente ligado a la Iglesia Católica. Es

a partir de 1949 que principian algunos intentos de organización política partidista de inspiración católica, iniciándose la forma-

⁶ Caldera, Rafael. "Un movimiento político preñado de porvenir", *Le Monde Diplomatique* (en español), febrero/81, p. 10.

ción de grupos para el estudio de la doctrina social de la Iglesia, estos primeros acercamientos conducen, al año siguiente, a la formación de un Movimiento de Afirmación Nacional Católica (MANC), que tenía como objetivo organizar cursillos de preparación cristiana para campesinos, obreros y estudiantes. Este movimiento de orientación católica es lo suficientemente fuerte y sirve de base al primer partido político de orientación cristiana llamado Concordia Social Guatemalteca, siendo su secretario general René de León.⁷

De conformidad con el mismo autor, en 1954 se dan los pasos para la formación del Partido Acción Social, cuyas bases programáticas se utilizarán en el ideario de lo que hoy es la Democracia Cristiana Guatemalteca (PDCG), que queda legalizada el 24 de agosto de 1955.

En su origen el PDCG surge como un partido confesional dirigido a la defensa de los *derechos de la Iglesia Católica en la sociedad*. Sus fundadores eran hombres de pensamiento conservador, participantes activos de la ideología anticomunista, que predominaba con una gran intensidad en esos momentos en Guatemala, a raíz de la derrota del proceso revolucionario en 1954. Esto queda claramente establecido en la declaración de principios que se presentó ante el Registro Electoral con motivo de su solicitud de inscripción como partido político, en donde señalan: "...la crisis que sufre actualmente el mundo, y muy especialmente nuestra patria, se origina evidentemente en la existencia de un problema social en que su solución se ha querido buscar en doctrinas materialistas, socialistas o comunistas".⁸

Gabriel Aguilera Peralta, ex secretario general del PDCG, confirma la afirmación anterior, al señalar: "en esta fase, se caracteriza por un predominio clerical y anticomunista. Por la defensa de la Iglesia y la ética católica y por su vinculación a fracciones de la burguesía agraria".⁹

En la práctica, esto queda demostrado cuando establece su primera alianza electoral en 1955 con el Movimiento Democrático Naciona-

⁷ Montenegro Ríos, Carlos. *El Partido Demócrata Cristiano y su desarrollo político e ideológico*. San José, Costa Rica: Tesis presentada para optar al título de Licenciado en Sociología, Dic., 1980, p. 20.

René de León Schlotter fue el fundador del partido en 1955, actualmente es el presidente del mismo y secretario de la Unión Mundial Demócrata Cristiana.

⁸ *Ibidem*, p. 58

⁹ *Ibidem*, p. 57.

lista (posteriormente Movimiento de Liberación Nacional), que es el partido político que surge como resultado del movimiento militar contrarrevolucionario que derrocó a Arbenz.

No obstante, la dinámica del proceso político guatemalteco conducirá posteriormente a la Democracia Cristiana a dar un giro a la izquierda que se explica en gran medida por:

El ingreso de la democracia cristiana en las luchas estudiantiles a través del Frente Estudiantil Social Cristiano (FESC), así como en la organización sindical, entre los obreros fabriles y campesinos, va a ir creando una dirigencia media, sin un antecedente histórico “anticomunista”, que irá presionando para cambiar la línea del partido,¹⁰

lo que dará lugar a una crisis interna en 1964 (*sic*) a raíz de la definición que se le pide al partido para que brinde su apoyo al régimen de facto ¹¹ “. . . Así, un grupo comandado por René de León, José Miguel Gaitán y Carlos Gehlert Matta exige que no se reconozca el nuevo régimen, mientras otro grupo comandado por José Trinidad Uclés exige lo contrario”.¹² Esta decisión le costará al PDCG no participar en las elecciones de 1966, ya que el gobierno de facto no los inscribirá legalmente hasta que el plazo para poder participar ha vencido. No obstante, se les permite entrar en el juego de la “Democracia Restrignida” que posteriormente los convertirá en el centro de las alianzas electorales de la izquierda democrática.

En Honduras el Partido Demócrata Cristiano también nace ligado estrechamente a la Iglesia Católica:

Las 14 personas que fundaron el Movimiento Demócrata Cristiano de Honduras el 10 de septiembre de 1968 en Choluteca y que se comprometieron a hacer de las ideas y de la organización democrática cristiana “la principal misión de (su) existencia”, eran en su mayoría profesionales ligados al amplio Movimiento Social Cristiano que, bajo el impulso de la Iglesia Católica, se venía desarrollando en Honduras desde 1969.¹³

¹⁰ Solórzano Martínez, Mario. “El papel de la Democracia Cristiana en la actual coyuntura centroamericana”. Caracas: *Nueva Sociedad*, núm. 48, Mayo/Junio 1980, p. 30.

¹¹ Este régimen se inicia con un golpe de Estado en 1963 y termina en 1966.

¹² Montenegro Ríos, Carlos, *op. cit.*, p. 22.

¹³ Santos M., Benjamín. *Diez años de lucha. Partido Demócrata Cristiano de Honduras*. Guatemala: Editorial INCEP, abril 1980, p. 3.

Influyó también en la creación del partido

...el triunfo de la Democracia Cristiana en Chile y posteriormente en Venezuela, el éxito de la Democracia Cristiana en Europa y la amplia aceptación de las ideas demócratacristianas en los países vecinos, especialmente en Guatemala y El Salvador. .¹⁴

Es hasta el V Pleno Nacional del Movimiento Demócrata Cristiano Hondureño, celebrado en 1975, que se impulsa la creación del Partido: "El Movimiento Demócrata Cristiano de Honduras, que había actuado más como grupo de presión que como partido político, daba paso al surgimiento de un nuevo partido, el Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDCH)".¹⁵

La trayectoria política del PDCH varía en relación con la de Guatemala, por varias razones, entre las que cabe destacar, primero, la fecha de su surgimiento; aquí hay que observar los cambios que se han producido tanto en la Iglesia Católica, como en general de las sociedades centroamericanas. La Iglesia Católica tradicional enfrentaba por esta época las nuevas interpretaciones teológicas, lo que daba lugar a un mayor acercamiento con los sectores populares y especialmente con el sector campesino. En segundo lugar, el hecho de que el PDCH, desde su origen, ha estado en la oposición a los diferentes gobiernos, y enfrentándose con los partidos tradicionales de Honduras, el Liberal y el Nacional.

El otro punto importante que destacar es su vinculación estrecha al movimiento campesino y obrero, así como la búsqueda de alianzas con fuerzas democráticas y populares a través del Frente Patriótico Nacional.

De ahí, el mantenimiento de una posición diferente del resto de partidos en el área respecto de la coyuntura centroamericana, que puede medirse en el apoyo público que le brindaron a la Revolución Nicaragüense, en su declaración del 10. de febrero de 1978, en donde señalaban:

El Partido Demócrata Cristiano de Honduras, fiel a su línea de conducta, se identifica y se solidariza totalmente con la lucha del Pueblo de Nicaragua y la excita a mantenerse de pie, altivo, hasta lograr la caída del dictador e iniciar la construcción de una so-

¹⁴ *Ibidem*, pp. 3-4.

¹⁵ *Ibidem*, p. 33.

ciudad basada en la libertad y la justicia donde los nicaragüenses puedan vivir con dignidad.¹⁶

Así como en su posición respecto a la Revolución Salvadoreña, en donde claramente han manifestado su repudio en contra de la Junta Democrristiana, tal como se desprende de un cable de ACAN-EFE, fechado en Tegucigalpa el 12 de marzo del presente año, en donde el dirigente demócrata cristiano Miguel Angel Ortiz acusó a la Organización Demócrata Cristiana de América” (ODCA) de estar presionando al directorio del PDCH para que retire su condena a la Junta Salvadoreña:

Ortiz, asesor del PDCH acusó al presidente salvadoreño, José Napoleón Duarte, y al ex canciller venezolano Aristides Calvani de ser “los artífices de la coacción”. Duarte es presidente de “ODCA” y Calvani su secretario general. . . Ellos han conseguido que la mayoría de los partidos del continente, con excepción del de Uruguay, se sumen a la presión para que apoyemos al gobierno genocida de El Salvador. . . Creemos que en El Salvador se impone una solución negociada entre el gobierno y el Frente Democrático Revolucionario, y que Duarte es un estorbo para esas negociaciones y para la paz, por lo que debería renunciar, ese es precisamente el criterio que no le agrada a la ODCA, explicó el dirigente hondureño.¹⁷

La posición del PDCH nos permite observar dos hechos importantes que vienen a confirmar nuestra propuesta metodológica, en el sentido de que la situación concreta de los partidos, en el interior de sus propias sociedades, es lo que va permitiendo estructurar sus propias posiciones y que éstas no pueden medirse estrictamente desde el marco de las internacionales. Esto también permite observar el accionar de la Democracia internacional, en la búsqueda por mantener una posición definida y coherente en términos de la problemática centroamericana.

La Democracia Cristiana Salvadoreña nace en 1961, y empata con el periodo reformista de Julio Rivera (1962-1966), en un momento en el cual “se viabilizó la representación proporcional en los municipios y en la Asamblea Legislativa, incluyendo la participación

¹⁶ *Ibidem*, p. 229-230.

¹⁷ ACAN-EFE, TEGUCIGALPA, 12 de marzo. Servicio Informativo Semanal del Frente Democrático contra la Represión. Comisión Externa, núm. 47.

encubierta y restringida del Partido Comunista por medio del PAR (nueva línea) en el proceso electoral de 1966".¹⁸

El vínculo con la Iglesia Católica, si bien no es tan manifiesto como en el caso guatemalteco y hondureño, sí está presente a través de la organización Acción Católica Universitaria Salvadoreña, en la adopción de la Doctrina Social de la Iglesia, en su relación con el resto de partidos del área y en su vinculación internacional con la ODCA, de la cual es presidente el ingeniero Napoleón Duarte.

Probablemente éste ha sido el partido demócrata cristiano con más fuerza política en el istmo, sobre todo por su impulso a la organización campesina y obrera, así como por convertirse en el centro de las alianzas políticas de la oposición democrática, a través de la Unión Nacional Opositora (UNO).

Por su parte, los partidos socialdemócratas y socialistas democráticos, tienen un origen diferente, en el cual operan tres situaciones especiales: a) el caso de los que nacen sin una clara concepción socialdemócrata, sino más bien, como partidos nacionalrevolucionarios,¹⁹ que surgen como respuesta a los grupos oligárquicos en los países. Muchos de éstos lograron sobrevivir, y en el camino se encontraron con la socialdemocracia internacional. Aquí se pueden colocar, por ejemplo: el Partido Radical de Chile, Acción Democrática de Venezuela y Liberación Nacional de Costa Rica; b) los que surgen en los años siguientes y que nacen en forma independiente pero con un mayor entendimiento concepcional que se refleja en su actuar político, como por ejemplo: el Movimiento Nacional Revolucionario de El Salvador; y c) los que son desprendimientos de los viejos partidos nacional-revolucionarios, como el caso del Partido Socialista Democrático de Guatemala, y más recientemente, el ala izquierda del viejo partido Liberal Hondureño, que se denomina Alianza Liberal del Pueblo (ALIPO), y que permanece aún en el seno del Partido.

Para el caso guatemalteco, la expresión socialdemócrata se encuentra en el Partido Revolucionario que nace en 1957 como un partido de oposición de carácter nacionalrevolucionario. Plantea res-

¹⁸ López Vallecillos, Italo. "Fuerzas sociales y cambio social en El Salvador". San Salvador: *Revista ECA*. Julio-agosto de 1979.

¹⁹ Entendemos por partidos nacional-revolucionarios a los partidos que nacen como respuesta a los grupos oligárquicos. Son revolucionarios en la medida que pretenden el impulso de revoluciones democrático-burguesas y el rompimiento de los Estados oligárquicos.

catar el proceso revolucionario que se había dado en el periodo 1944-1954. Este partido se vincula con el Partido Liberación de Costa Rica, con el APRA peruano y con Acción Democrática de Venezuela. No obstante, nunca llegó a definirse abiertamente como un partido socialdemócrata. A raíz de sus propias contradicciones, dio lugar a que se fueran dando desprendimientos en su interior. Es así como va a surgir la Unión Revolucionaria Democrática (URD) que más tarde se convertirá en el Frente Unido de la Revolución (FUR), el cual se vincula a la Internacional Socialista a partir de 1976 en la reunión de Caracas. Hasta la fecha permanece como observador.

Más tarde ocurrirá un desprendimiento más orgánico del Partido Revolucionario, que dará lugar al surgimiento del Partido Revolucionario Auténtico (PRA), que en 1978 se convertirá en el Partido Socialista Democrático, el cual también se había vinculado en 1976 a la Internacional Socialista en la reunión de Caracas, y en 1980, en el XV Congreso de Posguerra de ésta, fue aceptado como miembro pleno.

El Partido Revolucionario Auténtico se reconoce como un partido socialista democrático. Nace dentro del Partido Revolucionario, pero a partir de 1974 se desprende del mismo y se integra al Frente de Oposición. Reconoce el liderazgo de Alberto Fuentes Mohr y se encuentra formado en su dirección por antiguos militantes del Partido Revolucionario y por un grupo de intelectuales jóvenes, ligados en buena medida al trabajo técnico y universitario; en las exposiciones que se hicieron en el Primer Congreso de la Juventud Socialdemócrata aceptaron tener una orientación marxista no ortodoxa y fijaron la posición en cuanto a la necesidad de la participación en el proceso electoral.²⁰

En el Primer Congreso Nacional, celebrado el 25 de enero de 1981:

El PSD ratifica su declaración de principios emitida en febrero de 1979, en el sentido de que la búsqueda del socialismo es a través de la organización popular y la lucha política democrática. En el momento actual reconocemos la existencia de un proceso revolucionario que avanza rápidamente hacia la construcción de una nueva sociedad, en la cual se rescate la libertad y la justicia social a través del establecimiento de un gobierno popular, revolucionario y democrático.²¹

²⁰ Solórzano Martínez, Mario. "La constitución de un nuevo bloque histórico en Guatemala". Guatemala: *Política y Sociedad*, enero-junio de 1978. USAC. p. 107.

²¹ *Carta Socialista*. Año 1. Febrero, 1981. Edición Internacional.

Es importante destacar que ambos partidos han estado durante muchos años en la oposición política, y han sido objeto de persecución y de represión. Ambos han formado parte de los frentes electorales juntamente con la Democracia Cristiana.

En El Salvador, el Movimiento Nacional Revolucionario nace en 1967, como un partido de cuadros intelectuales. Según Italo López Vallecillos, el MNR es un partido de intelectuales, de pequeña burguesía (profesionales) y tecnócratas. Ideológicamente, según el mismo autor, es socialdemócrata con tendencias revolucionarias de tipo nacional.²² Al igual que el PSD en Guatemala, este partido ha estado siempre en la oposición, salvo por el periodo de 80 días en que estuvo en el gobierno, a raíz del golpe de Estado de octubre de 1980. De la misma manera, ha formado parte de los frentes electorales de oposición con la Democracia Cristiana.

2. *Análisis de las alianzas políticas*

El proceso de las alianzas políticas se presenta en dos etapas: en un primer momento se constituyen las alianzas electorales, que se convertirán en un antecedente importante de la alianza entre los partidos políticos y el movimiento obrero popular. Ambas están íntimamente vinculadas, aunque operan en tiempos diferentes, obediendo al desarrollo propio del movimiento revolucionario en general.

En Centroamérica, a pesar de la existencia de dictaduras militares, el sistema político ha presentado, como una particularidad, la realización de procesos electorales, que se encuadran dentro de parámetros muy restringidos y sobre la base del fraude y la represión, con dos excepciones: el caso de la democracia costarricense y el hondureño, en donde las elecciones han sido menos frecuentes a raíz de continuos golpes de Estado. A la par de esto, la presencia decisiva del ejército, como la institución rectora, constituye el componente del modelo político centroamericano.

En Guatemala, a partir de 1963, el Ejército-Institución a través de un golpe de Estado se hace cargo del poder político en la búsqueda por poner orden al conflicto interburgués y a las manifestaciones de rebeldía que se dan a lo largo del periodo de reacomoda-

²² López Vallecillos, Italo, *op. cit.*, p. 568.

miento que se abre en 1954, y que se concreta en dos hechos significativos: a) el surgimiento el 13 de noviembre de 1960 de una rebelión militar que, en un primer momento, expresó el descontento dentro de las filas del ejército, y que posteriormente adquirió un contenido diferente como expresión del movimiento guerrillero, y b) la rebeldía popular que espontáneamente se manifestó en las llamadas jornadas de marzo y abril de 1962.

El nuevo ordenamiento, impuesto por el ejército, presenta hasta la fecha los siguientes elementos:

- 1o. El Ejército como la institución decisoria en materia política, en substitución de la voluntad popular. Inversión del sistema democrático: a menos consenso mayor represión.
- 2o. El impulso de una política de contrainsurgencia, que se va fortaleciendo cada vez más, hasta convertirse en la política fundamental del Estado;
- 3o. Adopción oficial como ideología del Estado, del “anticomunismo y antisocialismo a ultranza”; y,
- 4o. Imposición de un sistema restringido de partidos políticos, que devendrá posteriormente una “democracia” con fraude y represión;

Los elementos anteriores también se manifiestan en El Salvador, pero con algunas particularidades dignas de anotarlas: a) Mayor amplitud en la participación política, que se expresa en:

El surgimiento del Movimiento Nacional Revolucionario en 1967 y del Partido Unión Democrática Nacionalista (UDN) en 1968, que fueron quizás las dos últimas oportunidades de legalizar institutos políticos de oposición, con ligeras tendencias izquierdistas. El primero integrado por elementos simpatizantes del socialismo democrático, y el segundo fundado por el doctor Francisco A. Lima con intelectuales que conformaron el disuelto Partido Acción Renovadora (PAR), y la pronta colaboración del Partido Comunista en una alianza que terminó con el dominio del UDN, por parte de grupos de izquierda;²⁸

y b) En una aplicación de la represión en términos cuantitativa y cualitativamente diferentes. A pesar de eso: “. . .a partir de 1970,

²⁸ López Vallecillos, Italo. “Rasgos sociales y tendencias políticas en El Salvador (1969-1979)”. El Salvador: *Estudios Sociales Centroamericanos*, ECA, octubre/noviembre, 1979. p. 865.

poco a poco, se pusieron en práctica las viejas maniobras políticas del fraude electoral, la utilización de mecanismos represivos con el apoyo de los cuerpos de seguridad. . .”²⁴

Para el caso guatemalteco, la represión no sólo ha sido constante, sino también selectiva, queriendo descabezar los movimientos democráticos en una forma por demás clara. El asesinato de Alberto Fuentes Mohr el 25 de enero de 1979, un día después de que anunciara la búsqueda de la legalidad para el Partido Socialista Democrático, y el del licenciado Manuel Colom Argueta, un mes después de haber inscrito al Frente Unido de la Revolución como partido legal, son una muestra definitiva de la persecución en contra de toda posibilidad de democratizar las estructuras de participación.

El “modelo” impuesto viene a plantearle a la oposición, tanto en El Salvador como en Guatemala, la necesidad de ir presentando alternativas comunes, que les permitieran enfrentar en mejor forma a los grupos dominantes a través de las reglas de juego por éstos impuestas.

En Guatemala, la búsqueda por conformar frentes electorales se produce como una consecuencia inmediata de la restricción electoral y del viraje hacia la izquierda, que la Democracia Cristiana inicia en 1966. Al ocurrir el cambio de línea del PDCG, converge con las posiciones que impulsaban los socialdemócratas que en ese momento existían, y que no tenían la posibilidad de participar en elecciones a consecuencia de la restricción electoral impuesta.²⁵ Esto dará lugar a la formación del primer frente de oposición en 1970 entre la Unión Revolucionaria Democrática (URD) y el PDCG. Para los socialdemócratas de esa época, así como para el PSD que surgió después, la constitución de frentes con la Democracia Cristiana era la única alternativa de poder participar y, con ello, romper el modelo de la democracia restringida. Esto convirtió a la Democracia Cristiana en el centro de las alianzas electorales.

Para 1974, el Frente de Oposición se amplía con la participación del Partido Revolucionario Auténtico (PRA) posteriormente Partido Socialista Democrático (PSD), que da lugar al llamado Frente Nacional de Oposición, que impulsa la candidatura del general Efraín Ríos Mont y del doctor Alberto Fuentes Mohr.

²⁴ *Ibidem*, p. 865.

²⁵ La inscripción legal del Frente Unido de la Revolución (FUR), antes Unión Revolucionaria Democrática (URD), no se produce sino hasta 1979.

En 1978 el frente se restringe en virtud de la no participación del Frente Unido de la Revolución (FUR), sino únicamente del Partido Revolucionario Auténtico y la Democracia Cristiana, en lo que se llamó el Frente de Unidad Nacional, también con un candidato militar, el general Ricardo Peralta Méndez y el licenciado René de León Schlotter.²⁶

En El Salvador, la Unión Nacional Opositora (UNO) estuvo compuesta por el Movimiento Nacional Revolucionario, la Unión Democrática Nacionalista y la Democracia Cristiana. A diferencia de Guatemala, pareciera ser una unidad más orgánica, según se desprende del análisis del MNR:

En tres momentos importantes hemos puesto nuestro esfuerzo y capacidad para encontrar este camino: en 1972 y 1977 formamos parte de la Unión Nacional Opositora (UNO), años en que se efectuaron elecciones presidenciales y en que el poder oligárquico se impuso con el fraude electoral, a través de las camarillas militares, para mantenerse en el poder y seguir gozando de sus privilegios. . . En 1979, aunamos esfuerzos juntamente con centrales sindicales, gremios, asociaciones y los originales partidos políticos de la UNO y constituimos el que denominamos FORO POPULAR. Ahora formamos parte de la más importante unidad que se ha realizado en el país en una pluralidad de fuerzas sociales y políticas aglutinadas en el FRENTE DEMOCRATIVO REVOLUCIONARIO (FDR).²⁷

O sea, que el proceso de unidad se ha venido conformando en el transcurso de los años y, atendiendo a las situaciones concretas que se presentaban en cada momento histórico.

Los frentes electorales cumplieron una función vital: el de evidenciar objetivamente la esencia del sistema político en ambos países. El triunfo electoral que obtuvieron y el fraude que se les hizo demostró el empecinamiento de los grupos dominantes frente al cambio, a tal grado que se vieron obligados a realizar acciones fraudulentas en muchos casos evidentes, así como a hacer uso de la represión

²⁶ El proyecto político de estas fuerzas significaba cambios graduales, pequeñas reformas. Esto se puede medir en el hecho mismo del escogimiento de candidatos militares. Fueron alianzas electorales que desaparecían después de cada elección, para replantearse nuevamente en el próximo periodo electoral.

²⁷ MNR. *Diagnóstico social demócrata de la coyuntura salvadoreña*. San Salvador, 1º de Julio de 1980, p. 3.

como un verdadero método político. Deslegitimizaron a los grupos gobernantes y evidenciaron la esencia militar del sistema político.

En el caso salvadoreño, según Italo López Vallecillos, esto dio lugar a que: "las guerrillas surgieran ante el cierre de un periodo de tibia apertura democrática".²⁸ Este punto se confirma, según este autor, en el hecho de que:

El Frente Acción Popular Unificada (FAPU) nació precisamente en septiembre de 1974, como una respuesta al cierre político y a la brutalidad policiaca. . . Las Fuerzas Populares de Liberación Nacional Farabundo Martí (FPL) surgieron cuatro años antes, pero no llegaron a cristalizar sino hasta que la tiranía militar había creado el caldo de la violencia para su expansión. El Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) nació en 1971 con una posición militarista, pero su crecimiento tiene lugar entre mayo y diciembre de 1975, meses en los cuales el régimen de Molina se vuelve más totalitario. . . El 30 de julio de 1975, a raíz del ametrallamiento a una manifestación de estudiantes y obreros. . . , se forma el Bloque Popular Revolucionario (BPR).²⁹

En el caso guatemalteco, la lucha revolucionaria por la vía armada tiene raíces diferentes y surge históricamente en 1961-1962. No obstante, el proceso de legitimación de esta vía se va a ir generando, en parte, a través de la frustración y decepción de las grandes mayorías en el sistema. Al cerrarse las posibilidades de cambio por los cauces electorales, los grupos explotados vuelven sus ojos a la vía insurreccional, dejando a un lado la lucha electoral. Esto se manifestó claramente en el ausentismo electoral que, para 1978, llega aproximadamente a un 75%.

A lo largo de estos años la frustración también hará mella en el seno de los partidos políticos, que, poco a poco, se concientizan de la necesidad de ampliar sus alianzas con sectores que hasta ese momento se mantenían al margen de la actividad política legal, o sea, con el movimiento obrero y popular organizado. Es así como va a surgir el FORO POPULAR en El Salvador, y el FRENTE DEMOCRÁTICO CONTRA LA REPRESIÓN, en 1979, en Guatemala.

En el proceso de desarrollo de esta conciencia intervendrán otras variables que aquí no hemos contemplado, pero que es pertinente mencionar. Por un lado, el crecimiento del movimiento obrero y popular, que plantea posiciones mucho más radicalizadas que los

²⁸ López Vallecillos, Italo. *Op. cit.*, p. 866.

²⁹ *Ibidem*, p. 870.

partidos y que gana la calle haciéndose sentir en el seno de estas sociedades. En el caso de El Salvador, la presencia de las organizaciones político militares generarán una verdadera explosión popular.

En Guatemala el proceso de recuperación del movimiento obrero se dará, a partir de 1976, con la formación del Comité Nacional de Unidad Sindical (CNUS), que alcanzará para 1978 una fuerza importante.

Por otro lado, el movimiento revolucionario armado continuará un ritmo de crecimiento acelerado. En Guatemala se suman a la lucha revolucionaria armada, sostenida desde 1962 por las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR), el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), que surge públicamente en 1975, y la Organización del Pueblo en Armas, en 1979. Igual cosa sucede en El Salvador con el surgimiento de los grupos político-militares, que más tarde formarán el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

Estos hechos darán como resultado un recrudecimiento de la represión. Ante la falta de legitimidad de los gobiernos, la represión adquiere visos no sólo de un verdadero método político para el ejercicio del dominio sino, como decíamos antes, se convierte en el programa número uno de la política estatal.

La represión, entendida como una política de contrainsurgencia, no va encaminada únicamente en contra de las organizaciones político-militares, por varias razones entre las que es necesario mencionar la propia estructura orgánica de las mismas, que hace difícil el reprimirlas. Por ello, se encamina fundamentalmente en contra de las organizaciones sindicales, campesinas, religiosas y de partidos políticos, intentando aislarlas de las organizaciones armadas, para restar a éstas bases de sustentación. Así es como se explica, también, la represión en contra de la población civil.

De esta manera, la represión llega con mayor facilidad a los grupos legales, cabalmente porque su legalidad les impone ser públicos. En el caso que analizamos y sobre todo en Guatemala, la represión ha sido indiscriminada y al mismo tiempo selectiva. En un primer momento, buscó descabezar a la dirección de las organizaciones y poco a poco ha ido bajando hasta los cuadros de base.

En Guatemala la represión en contra de los partidos socialdemócratas ha sido muy alta; únicamente en el curso de dos años el partido Socialista Democrático ha denunciado el asesinato de quince

dirigentes de nivel alto y medio;³⁰ contra el Frente Unido de la Revolución el número de asesinados, según Edelberto Torres, es: “de cinco miembros del comité ejecutivo, dieciocho cuadros intermedios y un número imposible de precisar de afiliados y simpatizantes”.³¹

Junto con esto, se ha obligado a salir al exilio al resto de dirigentes nacionales. O sea que dentro de los planes de la represión se contempló claramente la destrucción de estos partidos.³²

Todos los elementos que hemos mencionado condujeron a dar un paso más en la política de alianzas, que rebasó la etapa de las alianzas electorales. Se entró en una etapa diferente, que implicó iniciar el camino de la unidad entre el movimiento obrero y popular y los partidos políticos que, por las condiciones objetivas que se daban, se fueron colocando en el mismo campo de lucha y teniendo frente a sí a un mismo enemigo. Este proceso ha sido mucho más acelerado en El Salvador, por el avance rápido, en términos de la coyuntura, del movimiento revolucionario. En Guatemala ha ido avanzando y afinándose en la medida en que tanto los partidos como el movimiento obrero y popular han ido comprendiendo la necesidad y la importancia que tienen todos dentro del proceso revolucionario en que están comprometidos.

La formación de los Frentes de Masas ha permitido también una definición en términos de los partidos políticos. Los socialdemócratas han profundizado esa relación en la búsqueda por fortalecerla. Así se explica, por ejemplo, el que le hayan abierto las puertas al Frente Democrático contra la Represión (FDCR) en la Internacional Socialista. Dicho frente asiste ahora como observador a las reuniones de la IS y ha gozado, desde la reunión de la Dominicana, del respaldo político de la Internacional Socialista. Por su parte, los demócratacristianos guatemaltecos han optado por una vía distinta, al negarse a formar parte del FDCR y tratar de convertirse en una alternativa única y diferente.

En El Salvador, la Democracia Cristiana participó en el FORO POPULAR; pero, a raíz de su permanencia en el gobierno, también

³⁰ *Carta Socialista, op. cit.*, p. 5.

³¹ Torres Rivas, Edelberto. “Problemas de la contrarrevolución y la democracia en Guatemala”. Documento presentado en el Seminario: *Centroamérica después de la Revolución Sandinista*, organizado por la Fundación F. Ebert-Bonn, 11-14 marzo 1981. Documento no publicado, p. 30.

³² La represión también se ha dirigido contra el Partido Demócrata Cristiano.

ha buscado una alternativa diferente, que la llevó al enfrentamiento con sus antiguos aliados. Trata, como la guatemalteca, de permanecer alejada del movimiento popular y democrático, procurando fortalecerse por otra vía y viéndose obligada a estrechar cada vez más su alianza con los grupos dominantes.

IV. PRESENCIA DE LA INTERNACIONAL SOCIALISTA Y DE LA UNIÓN MUNDIAL DEMOCRATACRISTIANA EN CENTROAMÉRICA

El análisis se hará sobre la base de la Internacional Socialista, tratando de establecer, en el desarrollo del discurso, las diferencias que presenta con la Internacional Demócrata Cristiana.

La actual Internacional Socialista se constituyó oficialmente "... el 30 de junio de 1951 en Francfort del Meno". . .³³ Asistieron a la reunión 106 delegados, en representación de 34 partidos.

El momento de su surgimiento estuvo marcado por las condiciones políticas que en ese momento se vivían a nivel mundial y especialmente en Europa: "... la guerra fría (el bloqueo de Berlín en 1948 y la guerra de Corea en 1950) y, el temor al expansionismo totalitario stalinista. . .").³⁴

Los hechos anteriores y la composición eminentemente europea en su origen influyeron en su concepción teórica que los hizo reconocer su pasado marxista, que se vendrá repitiendo a lo largo de los discursos y de las discusiones, incluso en el interior de los partidos, pero tratando de establecer una diferencia entre marxistas en el sentido amplio de la palabra y las corrientes marxistas-leninistas, características de los partidos comunistas, como se establece en uno de los puntos de su declaración de principios: "Los comunistas invocan sin motivo la tradición socialista. En realidad han deformado esa tradición hasta hacerla irreconocible. El comunismo se ha petrificado en un dogmatismo incompatible con el espíritu del marxismo, (. . .)",³⁵ agregando, más adelante: "No hay socialismo sin libertad. El socialismo sólo puede llegar a ser realidad en la democracia, la democracia sólo puede ser realidad en el socialismo".³⁶

³³ Karl-Ludwing Gunsche, Klaus Lantermann. *Historia de la Internacional Socialista*. México: Nueva Sociedad y Editorial Nueva Imagen, 1979, p. 167.

³⁴ González, Felipe, *op. cit.*, p. 5.

³⁵ Karl-Ludwing Gunsche, Klaus Lantermann, *op. cit.*, p. 168.

³⁶ *Ibidem*, p. 168.

La cita anterior va acompañada de una crítica al capitalismo y a la explotación que se da dentro de este sistema, lo que significa que la internacional, desde el principio, se situó en una posición intermedia entre las dos fuerzas hegemónicas del mundo, pero colocándose dentro de la concepción marxista y tratando de rescatar la tradición socialista.

Franz J. Hinkelammert llega, por otra vía, a una conclusión similar, cuando señala:

Tendencialmente, la socialdemocracia en todas partes es anticomunista. Sin embargo, no es antisocialista de por sí, debido tanto a razones históricas, como también al hecho de no realizar —en cuanto a su espacio ideológico se refiere— una legitimación intrínseca de la sociedad burguesa.³⁷

Lo que está estrechamente vinculado con la composición social de estos partidos.

Efectivamente, los partidos socialdemócratas europeos en su mayoría son partidos obreros, y esto, obviamente, los conduce a adoptar posiciones anticapitalistas, aunque consideren a la democracia burguesa como el mejor sistema para avanzar en la búsqueda del socialismo:

La clase obrera se organiza en contra de la propiedad capitalista y, por tanto, tiene intereses que chocan directamente con los intereses del capital. Es imposible, entonces, que ésta encuentre su identidad ideológica precisamente en la afirmación a priori de la legitimidad de intereses que son contrarios a los suyos, es decir, de la propiedad capitalista. Esto no tendría sentido independientemente del hecho de que se acepte o no la sociedad burguesa.³⁸

A diferencia de la Internacional Socialista, la Democracia Cristiana tiene un origen diferente:

En Alemania, Italia y Holanda hay prácticamente una continuidad entre los partidos católicos de antes de la II Guerra Mundial y los partidos demócratacristianos posteriores, aunque con la variante de que su base social se amplía. Todos estos partidos son,

³⁷ Hinkelammert, Franz J. "Socialdemocracia y democracia cristiana: las reformas y sus limitaciones". *El juego de los reformismos*. Costa Rica: Departamento Ecueménico de Investigaciones, 1980, p. 46.

³⁸ *Ibidem*, p. 39.

desde sus orígenes, partidos que organizan a la clase media y pequeños propietarios. Esto explica que su base popular sea especialmente fuerte en el campo, donde hay un pequeño campesinado propietario. Por tanto, su relación con el cooperativismo campesino es sumamente estrecha y su inserción en las organizaciones obreras es muy poca.³⁹

Su fundamento teórico se encuentra en el pensamiento socialcristiano, principalmente de pensadores católicos como Jacques Maritain y Emmanuel Mounier, que rescatan los elementos sociales del cristianismo, identificando la sociedad burguesa a través del bien común con el mal llamado derecho natural de la propiedad privada.⁴⁰

Muchos autores coinciden en el señalamiento de que el pensamiento democratacristiano surge como “una necesidad del capitalismo, ante el fracaso de los partidos políticos tradicionales (liberales, conservadores, republicanos, nacionalsocialistas, etcétera) y frente al avance de los partidos socialistas y comunistas. . .”⁴¹

Esto de alguna manera se ha visto comprobado en la realidad, ante la actuación democratacristiana, en momentos críticos. Hinkelammert, señala por ejemplo:

En tales momentos la burguesía generalmente choca con la socialdemocracia y, por el contrario, se apoya en la democracia cristiana. Hay suficientes casos históricos para poder considerar este comportamiento como una regla general. Así ocurrió en Alemania en la toma del poder por los nazis. En la votación decisiva del parlamento el 30 de enero de 1933, los partidos católicos de entonces decidieron, en su mayoría, en favor del nombramiento de Hitler como canciller con poderes especiales, lo que dio no solamente legitimidad, sino también la legalidad para la asunción del gobierno por el movimiento nazi. El partido socialdemócrata se negó y fue, por tanto, desde el comienzo junto con el partido comunista, el principal objeto de la persecución política. En Italia, fue el Vaticano mismo quien efectuó directamente la legitimación del fascismo de Mussolini. En España nuevamente, son los partidos católicos quienes están del lado de Franco, combatiendo los socialdemócratas del lado de la República Española.⁴²

En América Latina, la Democracia Cristiana tuvo durante muchos años mayor presencia, sobre todo a través de los partidos chilenos y

³⁹ *Ibidem*, p. 19.

⁴⁰ Hinkelammert, Franz J., *op. cit.*, p. 29-30.

⁴¹ Montenegro Ríos, Carlos, *op. cit.*, p. 19.

⁴² Hinkelammert, Franz, *op. cit.*, p. 46.

venezolanos, así como con sus partidos en Centroamérica, en especial en El Salvador y en Guatemala.

La Internacional Socialista se inició en América Latina, en mayo de 1976, en la Conferencia en Caracas, cuando se invita a una serie de partidos y movimientos a través del Partido Acción Democrática. En esa reunión se reconoce: "Los movimientos políticos que aquí se han manifestado tienen diversos orígenes y estructuras y proceden, igualmente, de naciones con diferentes grados de desarrollo." Más adelante, la declaración señala: "Cada país y cada región deben encontrar su propio camino hacia la libertad y la justicia social, de acuerdo con su realidad y con una creciente solidaridad internacional".⁴³ A partir de ese momento, la actividad de la IS en América Latina empieza a cobrar presencia y al mismo tiempo, en el interior de la misma, hacen irrupción los latinoamericanos. Para 1978, en el Congreso de la IS en Vancouver, hay una representación de veintinueve organizaciones latinoamericanas, entre las que se encuentran: el MNR de El Salvador, el Frente Unido de la Revolución y el Partido Revolucionario Auténtico de Guatemala, el Frente Sandinista de Liberación Nacional, el Partido Independentista Puertorriqueño y muchos más. En ese Congreso:

A iniciativa de los suecos, se creó un grupo de trabajo sobre América Latina, siendo su presidente Michael Manley (primer ministro de Jamaica)⁴⁴ y secretario, José Francisco Peña Gómez (secretario general del PRD).⁴⁵ Además, el Congreso eligió a cuatro latinoamericanos como vicepresidente: Michael Manley, Daniel Oduber (ex presidente de Costa Rica), Gonzalo Barrios (Venezuela) y Anselmo Sule (Chile).⁴⁶

En esta reunión, los latinoamericanos impulsaron el respaldo al Frente Sandinista de Liberación Nacional, y a partir de ese momento la IS se comprometió en su apoyo a la Revolución Nicaragüense.

El respaldo al proceso revolucionario sandinista ocupó la atención durante el año siguiente al congreso, ya que los partidos miembros comenzaron a actuar en favor de la misma, hasta la derrota

⁴³ Karl-Ludwing Günsche, Klaus Lantermann, *op. cit.* p. 305.

⁴⁴ Manley perdió las elecciones. Ahora es un demócrata cristiano el primer ministro.

⁴⁵ PRD = Partido Revolucionario Dominicano.

⁴⁶ Petras, James F. "La socialdemocracia en América Latina". *El juego de los reformismos*, *op. cit.*, p. 68.

de Somoza. Aquí, la Democracia Cristiana Internacional se mantuvo totalmente al margen, a pesar de que tenían una expresión partidista en el interior de Nicaragua.

Probablemente también a partir de este momento comenzaron las diferencias con los Estados Unidos, que se pusieron claramente de manifiesto en la Conferencia Regional de la Internacional Socialista, celebrada en Santo Domingo en 1980, sobre todo porque la Internacional Socialista había decidido su apoyo al proceso revolucionario salvadoreño. En opinión de Pier Shori, secretario internacional del Partido Socialdemócrata Sueco, es en esta reunión que “se vio confirmada una nueva e importante tendencia en la evolución política de la América Latina actual; la entrada en escena, seria y decidida, de la socialdemocracia internacional”.⁴⁷ Esto implicó el asentamiento de las diferencias entre la IS y los Estados Unidos:

Un actor al que difícilmente podían achacársele aberraciones comunistas o falta de responsabilidad, y quien, para colmo de males, adoptaba resoluciones abiertamente contrarias a la política exterior oficial de EE. UU., en una zona tan importante para Washington como es América Central. Era imperiosa una reacción. Y la respuesta no se hizo esperar. En una ofensiva diplomática sin precedentes, representantes de EE. UU. tomaron contacto con todos los partidos europeos asistentes a la Conferencia de Santo Domingo, así como un número escogido de latinoamericanos. Los diplomáticos estadounidenses, fieles a sus instrucciones, comunicaron el descontento de su gobierno frente a una larga serie de puntos.⁴⁸

En esta reunión, el respaldo de la IS a la lucha revolucionaria en Centroamérica quedó por demás claro en el apoyo a la revolución nicaragüense, a la salvadoreña y a la guatemalteca. El respaldo a los Frentes Amplios también se evidenció, y con esto se entró en contradicción abierta con los Estados Unidos, especialmente en el caso salvadoreño, en vista de que éstos habían decidido apuntalar a la Junta Demócrata Cristiana. En el discurso pronunciado por Willy Brandt en esa ocasión se puede leer lo siguiente:

En estos países se pueden predecir revueltas en gran escala a causa de la terquedad de los clanes reaccionarios y corruptos.

⁴⁷ Shori, Pier. “*El dilema centroamericano*”, *op. cit.*, p. 7.

⁴⁸ Shori, Pier, *op. cit.*, p. 8.

Protestamos enfáticamente contra la matanza sistemática de algunos de nuestros buenos amigos de Guatemala y contra la inmisericorde violencia en El Salvador. Nicaragua, sin embargo, ha evidenciado también el hecho de que muy rara vez hay situaciones sin salida.⁴⁹

Mientras la Internacional Socialista entraba en contradicción con los Estados Unidos, la Democracia Cristiana Internacional fortalecía sus vínculos con el Departamento de Estado, en virtud de su coincidencia respecto a la solución de la problemática centroamericana, y especialmente de El Salvador.

La respuesta a la conferencia de marzo en Santo Domingo se puede medir en la reunión que celebraron en mayo de 1980 en Washington los demócratacristianos. Dicha reunión fue “auspiciada por el American Enterprise Institute y la fundación Konrad Adenauer, con el tema principal ‘El presente y el futuro estado de los partidos cristianos y centristas de América Latina y el Caribe’ ”.⁵⁰

Parece ser que hasta este momento, la Democracia Cristiana Internacional había estado a la expectativa de lo que estaba ocurriendo en el área. Eso es lo que refleja, al menos, Gregorio Selser cuando señala:

Es de por sí llamativo el que una institución perteneciente a un partido específicamente germano-occidental, la *Christlich Demokratische Union* (CDU- Unión Cristiana) se preocupe repentinamente y sin aviso de los asuntos de nuestra América, luego del conocido papel que le tocó desempeñar en el Chile de Pinochet. . .⁵¹

El significado de esta reunión fue interpretado por la mayoría de analistas políticos de la región y de Europa, como un viraje de la Democracia Cristiana en sus posiciones y una búsqueda por ahondar (dadas las coincidencias) su alianza con los Estados Unidos. Indiscutiblemente, la posición de la DC respecto a El Salvador fue vista bajo la perspectiva de su actuación en Chile; en eso coinciden tanto Selser como Gabetta en *Le Monde* al señalar:

⁴⁹ Brand, Willy. “Discurso pronunciado en la reunión de Santo Domingo.” *América Socialista*. Año 1, núm. 2, julio de 1980, p. 11.

⁵⁰ Gabetta, Carlos A. “El centrismo en pérdida de credibilidad.” *Le Monde Diplomatique*, Feb/81, p. 10.

⁵¹ Selser, Gregorio. “Demócratacristianos pretenden control político de C.A.” *Barricada*, 2 de junio de 1980.

La realidad muestra que, en un contexto muy diferente, la DC salvadoreña está jugando en El Salvador el mismo papel que jugó la DC chilena en el derrocamiento de la Unidad Popular: aliarse con la derecha más reaccionaria impidiendo así el aislamiento total de la dictadura, a contracorriente de una creciente unidad de los sectores democráticos, progresistas y revolucionarios como lo probó en Chile el aumento del caudal electoral de la UP en marzo de 1973, y lo prueba hoy en El Salvador la existencia del Frente Democrático Revolucionario, que nuclea a socialdemócratas, comunistas, organizaciones armadas, sectores independientes... y democratacristianos disidentes.⁵²

La posición socialdemócrata, hasta el momento, se ha mantenido firme y decidida en cuanto a su apoyo al FDR de El Salvador. Su posición fue ratificada en el Congreso de Madrid, y más tarde, en la reunión del Buró para América Latina y el Caribe, de la IS en Panamá, a principios de este año, en donde se aprobó la declaración propuesta por el FDR en la búsqueda de la mediación.

Pero, ¿a qué obedece esta situación contradictoria, entre dos corrientes reformistas en relación con Centroamérica?

Las posiciones políticas reflejan, indiscutiblemente, enfoques en cuanto a la interpretación de los fenómenos, que están influidos, por razones ideológicas, con trasfondos también de carácter económico.

Muchos autores han pretendido ver en esto una política de la IS influida, en gran medida, por los intereses económicos de Alemania Occidental.

James F. Petras, señala:

Parece difícil escapar a la conclusión de que la bandera rosada de la socialdemocracia abre el camino al marco verde del capital alemán. Hubo también otro factor que provocó el avance de Europa socialdemócrata hacia el Tercer Mundo; después de la crisis del petróleo de 1973, el viejo continente se vio obligado a reconocer que depende del Tercer Mundo para su abastecimiento de materias primas. Las iniciativas de la IS para mejorar las relaciones con el Tercer Mundo se deben en gran parte a Willi Brandt, después de que éste renunció a sus funciones de canciller en mayo de 1974.⁵³

⁵² Gabetta, Carlos A., *op. cit.*, p. 11.

⁵³ Petras, James F. "La socialdemocracia en América Latina". *El juego de los reformismos*, *op. cit.*, p. 60.

Otros, lo vieron como una fórmula norteamericana para neutralizar el avance revolucionario en el área, y sintieron que esto se comprobaba cuando se dio el golpe de estado en octubre de 1979 en El Salvador. Algunos ven en el accionar de la Internacional Socialista una actitud oportunista como Hugo Assmann, que piensa:

La IS está mirando al futuro y quiere salvar su cuota de poder. En este juego, que tiene mucho de realismo y algo de oportunismo, la IS pasó a aceptar, en casos específicos de América Latina y África, lo que otrora era tema-tabú en sus planteamientos: el derecho del pueblo de defenderse contra la opresión institucional incluso con formas de lucha armada.⁵⁴

Los argumentos anteriores reflejan en gran medida un tratamiento precipitado y poco objetivo, tal como lo señalamos en la primera parte de este trabajo, pero que a manera de conclusión debemos resumir, puntualizando algunos hechos importantes de tomar en cuenta:

1. El rompimiento de la bipolaridad y el surgimiento de Europa como actor importante en términos económicos y políticos, indiscutiblemente, representan el entrar en contradicciones con los Estados Unidos, lo que también se concreta en el accionar político de la IS, que se manifiesta en el impulso de una política mundial por parte de ésta, dentro de la que caen, obviamente, América Central y el Caribe.

La existencia de los intereses económicos de los países europeos no pueden medirse exactamente ni descartarse en un mundo tan interrelacionado como el actual.

A nuestro juicio, los intereses económicos no pueden medirse únicamente en términos capitalistas, sino también en términos socialistas, aunque tengan implicaciones diferentes y lleven a modelos distintos. El problema estriba en términos de la independencia y poder de decisión de los países, lo cual debe resolverse políticamente en un primer momento, para poder impulsar un desarrollo económico independiente. El problema de la dependencia, en última instancia, rebasa los límites ideológicos, ya que es un problema estrictamente objetivo, económico.

⁵⁴ Assmann, Hugo. "La internacionalidad socialista y la revolución en Centroamérica." *"El juego de los reformismos, op. cit., p. 123.*

No obstante, no puede obviarse fácilmente. Los revolucionarios centroamericanos, indudablemente, lo tienen presente, sobre todo porque les ha tocado vivir en países en que la dependencia estructural se ha sentido incluso en la presencia militar extranjera, como en el caso de Nicaragua.

Pero lo importante es señalar que existen contradicciones, también en el plano económico, entre Europa y los Estados Unidos, dentro de los marcos de la multinacionalización del mundo. Sin esquematizar mecánicamente el actuar político europeo, pero tomando en cuenta la presencia de intereses económicos.

2. Otra de las diferencias entre Europa y los Estados Unidos es el problema de la paz y de la distensión, lo que implica estructurar una política frente a la Unión Soviética y frente a los Estados Unidos. La Internacional Socialista ha mantenido desde su fundación un planteamiento en cuanto a este problema. No debemos olvidar que las dos guerras las sufrió Europa, y que la amenaza de una tercera guerra coloca a los europeos en la línea de fuego.

Las contradicciones en este campo se han profundizado a raíz de la decisión del gobierno Reagan de no firmar los acuerdos Salt II, que representaban un paso adelante en la distensión. Bruno Kreisky fue muy claro en el último Congreso de la Internacional Socialista, al señalar:

Aunque esperamos con una cierta expectación la política del nuevo presidente de los Estados Unidos y de sus colaboradores, conviene sin embargo que señalemos ya hoy que estamos en favor de una política de cooperación, pero sobre todo por una política de distensión.⁵⁶

3. A esto debemos sumar la posición antidictatorial de los socialdemócratas europeos, que también entra en contradicción con los Estados Unidos respecto al tercer mundo. El apoyo histórico de los Estados Unidos a las dictaduras, a pesar de que pregonen la democracia en su país, es un punto de discusión con la IS, que ha sido claramente planteado por dirigentes europeos y latinoamericanos. Carlos Andrés Pérez señaló en un reciente artículo periodístico:

⁵⁶ Kreisky, Bruno. *La situación internacional*. Madrid: Congreso de la Internacional Socialista, 13-16 de Nov., 1980, p. 10.

Quienes apoyaron las dictaduras de Somoza y Trujillo, y las otras dictaduras centroamericanas hace treinta años en los Estados Unidos, son los responsables de las tempestades que ahora agitan el destino de América Central y del Caribe.⁵⁶

4. Por último, es importante señalar el tema de los derechos humanos. La violación de los derechos humanos pesa mucho en la conciencia europea, y más aún en los que reconocen en los derechos humanos una lucha política.⁵⁷ Esto permitió un mejor entendimiento con la política de Carter, que obviamente se ha terminado con el nuevo planteamiento Reagan.

Estos puntos, que forman parte del discurso ideológico de la IS, son los que conducen, en un primer momento, a la vinculación de los europeos con determinados partidos políticos en América Latina.

En la Declaración de Caracas se reflejó claramente quiénes eran los invitados latinoamericanos, entre los que se encontraban partidos en el gobierno, como el caso de Acción Democrática, pero la inmensa mayoría eran grupos de oposición que sufrían en esos momentos la persecución o el exilio. Para el caso centroamericano eran los partidos que hoy están aliados con las otras fuerzas en la búsqueda del triunfo revolucionario.

Este hecho tiene una gran importancia, sobre todo cuando se ha manifestado una voluntad de aceptación y respaldo político en contra de la opinión norteamericana. Un buen ejemplo de ello es la aceptación, como miembros plenos de la Internacional Socialista del Partido Nueva Joya de Grenada, actualmente en el poder, y del Partido Socialista Democrático de Guatemala, así como la participación en las reuniones, como observador, del Frente Sandinista de Liberación Nacional.

Lo anterior ha conducido a una evaluación diferente de los Estados Unidos respecto a los europeos; de ahí que las contradicciones con la socialdemocracia estén brindando la oportunidad de fortalecer los vínculos y las relaciones de la Democracia Cristiana con los

⁵⁶ Pérez, Carlos Andrés. "La Socialdemocracia y el drama de la América Central". Diario *El Nacional*, Caracas, sábado 11 de abril de 1981, p. A.4.

⁵⁷ En el documento presentado por el grupo de estudio ampliado de la Internacional Socialista sobre derechos humanos en el Congreso de Madrid, se señala: "El combate por los derechos humanos... es una dimensión constituyente, un elemento esencial de la identidad socialista."

Carta socialista. Año 1, núm. 2, mayo 1980, p. 9.

Estados Unidos, en un esfuerzo conjunto por derrocar a la revolución centroamericana.

El compromiso de esta alianza se refleja claramente en el enfoque que se le da al problema salvadoreño, el cual es compartido por ambos, y que puede resumirse en el planteamiento hecho por Rafael Caldera:

A los democratacristianos salvadoreños, por ejemplo, se les difama de la manera más inicua por parte de los sectores llamados progresistas, quienes tratan de desconocer el esfuerzo patriótico que están haciendo por imponer la transformación del país y asegurar una democracia para todos. Actualmente, en América Central, los grupos radicales no quieren otro camino que el de la violencia, en vista del éxito obtenido por el movimiento sandinista en Nicaragua, y se hace sumamente difícil la posición de grupos como la de los democratacristianos, que se encuentran combatiendo contra la derecha para imponer cambios estructurales profundos demandados por la justicia social y contra la izquierda que no quiere aceptar ninguna solución que no sea la impuesta por la fuerza.⁵⁸

Es notorio que este planteamiento comprende en la práctica lo que los Estados Unidos están impulsando: La derrota militar (cueste lo que cueste) de la oposición y el fortalecimiento, sobre esta base, de un gobierno “democrático y pluralista”. Que se confirma en la negativa de los Estados Unidos a propiciar un entendimiento entre las fuerzas en conflicto.

Las diferencias entre estas dos corrientes políticas son totalmente claras: el origen de sus partidos, tanto en Europa como en América Latina, sus alianzas en lo interno y en lo externo y la práctica diaria de partidos e internacionales evidencian su naturaleza ideológica y política. Ambas buscaron durante mucho tiempo la reforma, a través de sus partidos y en la situación crítica la revolución los separó.

⁵⁸ Caldera, Rafael, *op. cit.*, p. 11.

EL PROCESO DE MILITARIZACIÓN EN EL ESTADO GUATEMALTECO

GABRIEL AGUILERA PERALTA

INTRODUCCIÓN

En este documento se examina brevemente el proceso de militarización de Guatemala. Se parte de un análisis histórico sobre el desarrollo de las Fuerzas Armadas de Guatemala, para pasar a estudiar su función actual en el Estado guatemalteco. Finalmente se describe analíticamente la estructura e influencia de dichas FF. AA.

Al ocuparse sobre el papel de las FF. AA. en relación con la sociedad, se ubica el tema en el marco de las pautas teóricas usuales en América Latina. Así, se considera a la totalidad de las FF. AA. como uno de los aparatos estatales cuya función tiene que ver, fundamentalmente, con el mantenimiento del sistema de dominación existente (aunque dicha función pueda ejercerse solamente en última instancia) y, secundariamente, con la defensa hacia el exterior del mismo Estado. Existen otros aparatos estatales que también contribuyen al mantenimiento del sistema de dominación, por medio de la difusión y reproducción de la ideología dominante (sistema escolar, medios de comunicación), y por ello denominado aparatos ideológicos del Estado, en razón de que su forma de influir hacia el resto de la sociedad se basa en su aspirado monopolio de las armas y otros medios de destrucción.

Por proceso de militarización entendemos un macrodesarrollo de las funciones de las FF. AA. en relación con los otros aparatos del Estado. Ello indica un debilitamiento de los mecanismos ideológicos que apuntalan al sistema de dominación, y por consiguiente provocan que el mismo dependa principalmente de la capacidad de ejercer represión para su mantenimiento, con el consiguiente aumento de influencia de los aparatos represivos del Estado.

Por lo que la militarización no debe verse como un fenómeno ajeno y que se impone a la sociedad. Se desarrolla dentro de ésta en relación directa con la dinámica de la lucha social de la misma.

1. DESARROLLO HISTÓRICO DE LAS FUERZAS ARMADAS DE GUATEMALA

En 1821 Guatemala se independizó incruentamente de España y pasó a formar parte de la República Federal de Centroamérica, a la que pertenecían también Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Las fuerzas armadas de la región nacen en ese contexto, al ser creadas en 1826 el ejército federal y guardias nacionales en cada uno de los países. Igualmente en 1824 se había establecido una escuela de formación de oficiales.

La República Federal se desintegró posteriormente durante el anárquico periodo de las guerras civiles que oponían a conservadores y liberales (los cuales representaban las contradicciones entre los sectores dominantes de la capital en Guatemala y los de las provincias), y cada uno de los Estados constituyó su ejército nacional a partir de 1840.

El estado guatemalteco tenía en esa época un bajo nivel de desarrollo económico (economía basada en la exportación de colorantes), y durante el periodo de gobierno de la fracción conservadora (1840-1870), poca integración política. Las fuerzas armadas carecían de profesionalización, pues no habían continuado los intentos de mantener escuelas militares; los "oficiales" eran líderes de facciones, con desigual conocimiento en el arte de la guerra, los soldados reclutados para las campañas (principalmente guerras contra otros países de la región) con escasa formación y armamento. Los sectores dominantes eran principalmente grandes terratenientes con características semifeudales y las fuerzas armadas, su instrumento de control social y de articulación de su política externa.

En 1871 se desarrolló la llamada revolución liberal de Guatemala. Fracciones de terratenientes cafetaleros, que no podían desarrollarse en el marco de un Estado muy atrasado, se apoderaron del gobierno, bajo la dirección del terrateniente Justo Rufino Barrios, e impulsaron un acelerado proceso de modernización del Estado guatemalteco, construyendo vías de comunicación, estableciendo modernos sistemas educativos, bancarios y de gobierno. Dentro de la política de modernización se fundó en 1876 la escuela politécnica para forma-

ción de oficiales, bajo la dirección de una misión militar española, y se organizó un ejército moderno para la época.

El periodo histórico de los liberales dura hasta 1944. En esos 70 años Guatemala se integró por medio de la exportación de café a la economía mundial. Aunque denominado “liberal”, el proceso de reforma no se manifestó políticamente en el desarrollo de una democracia liberal; por el contrario, los 70 años mencionados se caracterizan por el sucederse de largas y crueles dictaduras, en particular la de Manuel Estrada Cabrera (1898-1920), el “señor presidente” de Miguel Angel Asturias, y la de Jorge Ubico (1930-1944).

La razón de ello reside en que la necesidad de contar con mano de obra numerosa y barata para el cultivo del café, así como de tierras abundantes para el mismo, se reflejó en normas políticas agrarias tendentes a despojar a los indígenas de sus tierras comunales y en formas políticas laborales que instituyeron una especie de servidumbre (leyes de trabajo forzado).

Las circunstancias en que nacen las fuerzas armadas del país explican algunos elementos de su ideología actual. No existió un periodo heroico de luchas independentistas contra España. El ejército fue creado para colaborar en el proyecto de nación de los finqueros cafetaleros que implicaba un sistema de dominación basado principalmente en la represión. De esta suerte hubo una especie de militarización prematura, en que los generales a nivel nacional y los jefes políticos a nivel local fueron elementos esenciales al sistema. Sin embargo, durante ese periodo las fuerzas armadas retienen su calidad de instrumento de los sectores dominantes e inclusive su nivel de profesionalización y de preparación técnica tendió a descender después de las fases iniciales. Bajo el despótico régimen del abogado Estrada Cabrera, los soldados vestían harapos y a menudo mendigaban comida (ese gobierno favoreció el desarrollo de la policía como instrumento de control), mientras los generales corruptos se enriquecían.

En la memoria colectiva de las fuerzas armadas, los 70 años de liberalismo son pasados en silencio con excepción de la primera fase. Así, Justo Rufino Barrios y el cadete Adolfo V. Hall, muerto en una guerra contra El Salvador, son venerados como héroes nacionales. El periodo de la reforma, idealizado y analizado en forma subjetiva, sin inclusión de sus características tiránicas, es presentado como la epopeya nacional.

Desde 1944, fecha en que es derribado el dictador Jorge Ubico, hasta 1954 se desarrolla el periodo llamado de la revolución de octubre, y que registra el único intento profundo en la historia del país por desarrollar la democracia burguesa. La revolución de octubre debilitó la hegemonía que ejercía el sector de finqueros cafetaleros, en el marco de un intento de capas medias e incipientes sectores industriales por modernizar y democratizar el país. Los regímenes de Arévalo Bermejo y fundamentalmente del coronel Jacobo Arbenz Guzmán, impulsaron estructuras políticas que facilitaron la organización sindical en el campo y la ciudad, la emisión de leyes sociales avanzadas, la expansión del sistema educativo, la adopción de una política exterior independiente, la finalización del monopolio de empresas norteamericanas sobre las vías de comunicación y de producción de energía, y finalmente, con la reforma agraria, intentaron terminar a la vez con la base material del poder de la oligarquía y de los enclaves bananeros de la United Fruit Company. El proceso de la revolución de octubre expandió a límites nunca antes vividos en Guatemala la democracia liberal, y en sus fases finales su base estaba constituida por un inmenso movimiento de masas del campo y la ciudad.

Durante las acciones armadas de octubre del 44, que derribaron a Ubico y su sucesor Ponce Vaides, una buena parte de los jóvenes oficiales se sumaron a la rebelión. Al triunfar la revolución se depuraron las filas del ejército de los viejos generales, y se introdujeron cambios estructurales en las fuerzas armadas que permitían cierta democratización interna, particularmente con la creación del cargo de jefe de las Fuerzas Armadas, por elección interna en el cuerpo de oficiales. El ejército pasó a denominarse “de la revolución”, y se originó una visión ideológica de una identificación muy fuerte entre el proceso de cambio y el papel de los uniformados. Empero, las contradicciones sociales, que se acentuaron en la medida que las reformas se hacían cada vez más profundas, y pasaban de las que ampliaban los derechos político-sociales a las que modificaban las estructuras económicas y afectaban directamente a los intereses norteamericanos, se reflejaron en el interior del ejército, donde inicialmente se configuraron dos tendencias: una favorable a la revolución y la otra conservadora; pero paulatinamente la segunda tendencia se fortaleció, en la medida que el proceso se radicalizaba cada vez más.

Eso explica que cuando en 1954, con apoyo de la CIA norteamer-

ricana, se realiza la invasión anticomunista de Carlos Castillo Armas, el gobierno ardentista no logró defenderse de la invasión de Castillo Armas, poco significativa en términos militares, por causa de su idea de que el ejército pelearía; al no suceder eso, no fue ya posible organizar otras alternativas (ej.: armar milicias populares); es posible que la actitud de la mayoría de los oficiales se explique por el hecho de que pertenecían a las capas medias, atemorizadas ante el "fantasma" del comunismo.

En su memoria colectiva, las fuerzas armadas conservan los episodios de octubre del 44, para demostrar que hay identificación pueblo-ejército. No se refieren a los hechos posteriores ni al triunfo de la contrarrevolución en julio de 1954. A partir de 1955 el ejército guatemalteco se ve sometido directamente a la influencia de las misiones militares norteamericanas, incluyéndose el entrenamiento en bases de Panamá y los Estados Unidos. Ello tiene dos efectos: por una parte se eleva el nivel de profesionalización y armamento, por otra se difunde una fuerte ideología anticomunista y de identificación con los Estados Unidos. Las raíces de la década revolucionaria permanecieron vigentes, empero, y llevan, en noviembre de 1960, a un gran alzamiento de oficiales descontentos con la corrupción gubernativa y con los preparativos que en esa época se realizaban en Guatemala para la invasión a Cuba. La insurrección fue derrotada, pero un grupo de oficiales que había tomado parte en la misma permanecieron alzados, y posteriormente se incorporaron a los movimientos guerrilleros que inician sus actividades en 1963.

La destrucción del intento democrático-liberal en 1954, influye definitivamente en las características del ulterior desarrollo político del país; carente de legitimidad, el sistema de dominación tiende a recurrir cada vez más a sus mecanismos de represión. El ulterior crecimiento de la industria y agroindustria y la diversificación y modernización de los grupos sociales dominantes, no ha modificado ese esquema.

El proceso de militarización que se registra actualmente en el país, se puede ubicar a partir de la primera mitad de la década del 60, en particular después del golpe militar de 1963, tras el cual el ejército como institución asume oficialmente el poder hasta 1966. Nos explicamos ese crecimiento de la influencia militar en la medida que con la aparición de las guerrillas en el mismo periodo, el sistema de dominación se ve amenazado por primera vez militar-

mente, y por consiguiente amplía el área de acción de su aparato represivo.

Después del mencionado golpe militar, el ejército pasa a ser la instancia decisoria en el sistema político y a ampliar su influencia en el área económica. También se trata de un periodo en que el ejército se ve confrontado con un enemigo real (las guerrillas de la década del 60, las organizaciones político-militares de hoy); a nivel ideológico, ello se traduce en un fortalecimiento de su visión anti-comunista de la sociedad, y contribuye a soldar la cohesión interna.

2. LAS FUERZAS ARMADAS EN EL ESTADO GUATEMALTECO HOY

Los últimos quinquenios han registrado cambios importantes en la estructura productiva del país. De un país básicamente monoexportador (café), el desarrollo del mercado común centroamericano en la década del 60 permitió cierta expansión industrial y de la agroindustria (algodón y azúcar), en la década del 70 los intereses de empresas extranjeras, otrora fincadas en la infraestructura y el banano, se vieron sustituidos por la penetración del capital monopolístico transnacional en el petróleo y el níquel. Consecuentemente se han registrado cambios en los sectores dominantes; la oligarquía de los barones del café, aunque es aún influyente, no es ya hegemónica. Al nivel del conjunto de fracciones dominantes, es la más importante aquélla relativamente indiferenciada en cuanto a los medios de producción que domina (inversión distribuida en el agro, la industria, el comercio y las finanzas), y que como socia minoritaria en la explotación del petróleo y minerales estratégicos, tiene cierto grado de integración orgánica con el gran capital transnacional. La política del Estado guatemalteco, en particular desde 1970, se ha visto dirigida por el interés de la fracción mencionada, al extremo de que un cuidadoso análisis de los planes nacionales de desarrollo y de las grandes obras de “desarrollo” nacional, revelan que su objetivo es la adecuación del Estado guatemalteco a las necesidades de expansión de los intereses del capital monopolístico transnacional.

Un ejemplo de ello es el plan de desarrollo de la llamada “Franja Transversal del Norte”, que abarca el norte de los departamentos de Izabal, Alta Verapaz, Quiché y Huehuetenango. Presentada como un proyecto de expansión de la frontera agrícola para resolver el

problema de la producción de granos básicos y de la falta de tierras para los campesinos de la Costa Sur, la franja representa realmente un gigantesco esfuerzo estatal para concentrar mano de obra (inmigrantes indígenas), vías de comunicación (carretera transversal, aeropuertos), energía (hidroeléctricas de Chixoy y Chulac) en un área donde se concentra lo más importante de la explotación de petróleo y níquel.

A nivel político, el predominio de la fracción monopólica en el aparato del Estado ha significado una acentuación de los rasgos que ya se apuntaban como características después del 54, en particular la falta de legitimidad. Aunque en el país se mantienen aparentemente los partidos y las elecciones, éstos no tienen significancia real, al ser los primeros directamente manejados por el gobierno, y las segundas, manipuladas (cuando es necesario por medio de fraudes muy evidentes) en beneficio de los grupos políticos que representan el interés de la fracción monopólica.

A la par de ello, es importante notar que el modelo de crecimiento económico precisa la oferta constante de mano de obra, abundante y de bajo costo, así como dócil en el sentido de que absorba sin protesta social los efectos inflacionarios provocados en parte por la crisis económica mundial; la pérdida real del poder adquisitivo de la moneda nacional, y el incremento de costos de precios al consumidor, provoca la depauperación de los proletarios urbanos y semiproletarios rurales, y el despojo de tierras en el área rural la de los campesinos pobres.

Ese modelo resuelve la falta de legitimidad y enfrenta la protesta social y la lucha armada de las organizaciones político-militares, por medio de una intensificación de su política de terror que viene aplicando desde 1966. Es en el marco de ese modelo que se debe entender el proceso de militarización actual. El mismo se reconoce en los siguientes elementos:

2.1. *Integración de la alta oficialidad a la cúpula monopólica.* Si en el pasado se podía hablar del ejército como “instrumento” de la clase dominante, actualmente se observa que particularmente los oficiales generales se integran orgánicamente a la fracción monopólica, en la medida que ellos mismos pasan a ser propietarios de acciones de empresas, de tierras en áreas de importancia estratégica, de fábricas y comercios medianos y grandes. En ese sentido, sus criterios y formas de actuar ya no son en cuanto militares, sino en cuanto

integrantes de la fracción dominante. Altos jefes militares, como el ex presidente Carlos Arana Osorio, son figuras muy importantes en la economía del país.

2.2 *El ejército como instancia superior de decisión política.* Las grandes decisiones que tienen que ver con el proceso político del país son discutidas y decididas en el seno del ejército. A pesar de que varios de los partidos políticos legales representan en alguna forma el interés de la fracción monopólica (el Partido Institucional Democrático, el CAN, el Partido Revolucionario), y ellos deciden en cuanto a asuntos menores, tales como distribución de diputaciones en el Congreso, alcaldías, etcétera, las decisiones de mayor importancia, como las pugnas en el interior de los partidos políticos (Democracia Cristiana en 1972, Partido Revolucionario en 1977), la selección de candidato oficial y de los candidatos alternos para las elecciones generales (1974 y 1978), y finalmente la entrega o no del poder al definirse el proceso electoral (igualmente 1974 y 78), se suelen discutir y decidir al nivel del alto mando y de asamblea de oficiales.

2.3. *El ejército en actividades no militares.* Se ha observado una expansión del quehacer de las fuerzas armadas guatemaltecas a áreas que no caen en el campo militar. Entre ellas se encuentran empresas comerciales (torre de estacionamiento militar en la capital), industriales (fábricas de cemento), financieras (Banco del Ejército) educación superior (Universidad Militar en proceso de formación), comunicaciones (canal de televisión). Estas actividades se suman a las que tradicionalmente venía desarrollando el ejército en lo cultural (campañas de alfabetización, edición de revistas culturales) o de servicios (jornadas médicas, construcción de infraestructura) como parte de las tácticas cívico-militares.

2.4. *Eje fundamental de la política estatal de terror.* El surgimiento y desarrollo de la guerra de guerrillas en la década del 60 sorprendió a un ejército que tenía 50 años de haber sostenido su última guerra; eso explica el avance de los insurgentes, a pesar de que los mismos carecían de una sólida base de apoyo social. No fue sino con el asesoramiento norteamericano durante la segunda mitad de la década como se mejoraron las estrategias de contrainsurgencia. Elemento importante en ello fue la introducción de la táctica de terror a partir de 1966, táctica que en esa época se estaba introdu-

ciendo en América Latina, y fue Guatemala uno de los primeros países donde se ensayó. La táctica del terror se basa en los criterios propios de la psicología conductista, de que el temor suficiente exacerbado puede determinar la conducta de una persona, por referirse a sentimientos primarios. Por ello, un temor generalizado y muy profundo puede permitir el control de un conglomerado social. Cuando se enfrenta a un proceso de rebelión, el temor puede entonces impedir que haya adhesión popular a los rebeldes.

La táctica implica entonces la destrucción de una parte amplia del conglomerado social que se quiere dominar (la víctima colectiva) a fin no sólo de combatir a los insurgentes, sino principalmente de intimidar al resto del conglomerado (el blanco colectivo).

Para que el temor alcance la intensidad debida, la amenaza de infligir un mal determinado debe ser también muy grande. Generalmente son las amenazas de la muerte y el tormento que se dirigen no solamente contra los que pueden militar en los movimientos rebeldes, sino también contra posibles colaboradores o simpatizantes y, finalmente, contra los indiferentes.

Cuando se mantiene una apariencia de orden institucional, no son los organismos del Estado abiertamente los que ejercen la acción de terror, ya que no podrían, por ej.: torturar y asesinar abiertamente. Se recurre en ese caso a la ficción de "grupos clandestinos" que son los que reivindican la acción de terror, que aparentan autonomía del gobierno, pero que en realidad son unidades especializadas de los cuerpos de represión. En principio el terror es una táctica policiaca, pero si se aplica en gran escala y por un espacio de tiempo sostenido, generalmente es coordinado por cuerpos especializados de las fuerzas armadas.

En Guatemala el terror se viene aplicando, como se indicó, desde 1966. Previsto originalmente como una medida de emergencia que habría de erradicar la guerrilla y el movimiento popular por una generación, se ha venido repitiendo en olas (1966-68; 1969-1970-73; 1978-80) provocando un estimado de 22 000 muertos en el periodo. De ser una medida de emergencia pasó a convertirse en una política estatal, consustancial al modelo de dominación que se ha configurado en el país; en otras palabras, el sistema guatemalteco no se puede sostener ya sin la aplicación continuada de la política de terror. La razón de ello estriba en que si bien el terror ha logrado a plazo inmediato debilitar a la guerrilla y al movimiento popular,

no lo ha logrado a plazo largo. Actualmente los movimientos político-militares son más fuertes que nunca en la historia del país, y el movimiento popular (sindicatos urbanos y rurales, movimientos de pobladores, de mujeres, de campesinos, de estudiantes universitarios y de segunda enseñanza) ha logrado sobrevivir a la represión y continuar sus actividades operando bajo formas más adecuadas. Ahora bien, la dirección al más alto nivel de la política de terror desde su introducción ha dependido de oficiales de la más alta jerarquía, en particular los relacionados con el aparato de inteligencia militar (G-2) en cuyo seno se encuentran las tendencias más reaccionarias de las fuerzas armadas guatemaltecas, así como la ejecución en la mayoría de las veces depende de fuerzas policíacas, en particular del cuerpo de detectives.

La militarización que se registra en Guatemala es un elemento necesario en un modelo de dominación basado en la represión. La ausencia de legitimidad democrático-liberal, la ausencia de política redistributiva o de medidas de reforma social, la adecuación de la política estatal a las necesidades concretas de los monopolios transnacionales, requieren un nivel elevado de capacidad por parte del Estado para suprimir y reprimir la protesta social. El aparato a ello destinado se macrodesarrolla y llega a integrarse en su cúspide con la fracción monopólica, a la par de convertirse en el árbitro supremo de la disputa política en función, precisamente, de ser el sector que tiene más importancia para el mantenimiento del sistema. Igualmente ello explica la ampliación de su esfera de acción: la fuerza armada incursiona en la esfera de producción y circulación de bienes para ampliar una base económica autónoma, y en el área de la educación superior, para formar sus propios profesionales y técnicos que a la vez sean militares; de esta suerte ya no dependerá en el futuro de profesionales técnicos civiles para las necesidades de una maquinaria bélica que tenderá a modernizarse (incluyéndose la ampliación del área de servicios que es donde se precisan los profesionales, por ejemplo). Su incursión en el área de los *mass media* (revistas, televisión, compra de paquetes de acciones en diarios influyentes por parte de jefes militares) hace referencia a la difusión de su perspectiva ideológica.

Se observa así que Guatemala, manteniendo su fachada institucional democrática liberal, fachada vacía de todo contenido, atraviesa un acelerado proceso de militarización. La fuerza armada intenta

convertirse en el pivote sobre el cual gire y se sostenga el modelo de desarrollo capitalista dependiente del capital monopólico transnacional. Se trata de una forma peculiar de militarización; no es la actuación autónoma del ejército como una fuerza social, tampoco es una especie de bonapartismo en que las FF. AA. se sitúen encima de la sociedad; lo que se registra en Guatemala es el actuar de la Fuerza Armada como parte integral de las fracciones más modernas de los sectores dominantes, para modernizar y encauzar el desarrollo del Estado guatemalteco según los intereses/necesidades del capital monopólico transnacional, por medio de la represión y el terror.

2.5. *El desarrollo de la guerra revolucionaria popular y la cuestión de Belice.* El movimiento guerrillero de la década del 60 fue derrotado básicamente por su falta de relación orgánica con las clases explotadas, lo que no le permitió afrontar la introducción de modernas tácticas antiguerrilleras a partir del gobierno de Julio César Méndez Montenegro (1966-70), entre las que se incluyó el terror ya mencionado; otra es la perspectiva del proceso revolucionario actual, encarnado en las organizaciones político-militares Ejército Guerrillero de los Pobres, Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas y Fuerzas Armadas Rebeldes, así como en el partido comunista Partido Guatemalteco del Trabajo. Estas organizaciones han logrado alcanzar un nivel elevado de integración con los sectores populares, en particular con los campesinos pobres de las etnias indígenas; ello ha permitido a las organizaciones no solamente resistir el embate del terror, sino también crecer aceleradamente: a finales de 1979 se calculaba que había por lo menos 1 800 guerrilleros en armas; un año después, la cifra podía ser fácilmente el triple.

A su vez el nivel de confrontamiento armado que deben enfrentar el ejército nacional y los cuerpos de seguridad ha dejado de ser hace tiempo un reto marginal que podría controlarse con medidas meramente policiales, e inclusive ha sobrepasado en mucho el nivel que ese confrontamiento alcanzó en la década del 60. Las acciones de los revolucionarios (emboscadas, hostigamientos, sabotajes, tomas de poblaciones y fincas, ajusticiamientos, bombas, acciones de propaganda armada, etcétera) se suceden continuamente en por lo menos 16 de los 22 Departamentos del país. Las bajas sufridas por las fuerzas armadas y de seguridad son considerables; como por ejemplo de ello se puede señalar que las informaciones oficiales del gobierno admiten, para el primer trimestre de 1981, los siguien-

tes hechos de armas y bajas sufridas: 21 hostigamientos, 10 emboscadas, 14 tomas, 6 combates, con un resultado de 64 muertos entre militares y miembros de los cuerpos de seguridad, incluyendo a 11 oficiales del ejército.*

Dichas cifras se consideran, por supuesto, inferiores a las reales; es usual en propaganda de guerra admitir entre un tercio y un cuarto de las bajas sufridas realmente, por lo que un cálculo, aun conservador al no considerar los datos ofrecidos por los partes de guerra de las organizaciones político-militares, indicaría que mensualmente estarían teniendo lugar cerca de 40 hechos de armas en todo el país, con unas 70 a 100 bajas para fuerzas armadas y de seguridad; incluyéndose entre éstos un número más elevado que lo usual de oficiales caídos en combate o en atentados.

Esa situación explica el desenlace de la reclamación guatemalteca sobre Belice. A pesar de que dentro de la ideología militar la aspiración a la anexión de Belice a Guatemala fue un elemento importante a lo largo de varias décadas, e inclusive entre los juegos estratégicos de alto mando se incluía por lo menos desde 1958 la posible invasión a ese país, cuando el balance de fuerzas internacionales se volvió del todo desfavorable a Guatemala, el ejército no pudo menos de admitir su imposibilidad de cumplir sus promesas largamente repetidas de anexar a Belice. Evidentemente, no era difícil de predecir el resultado de un encuentro bélico entre el ejército guatemalteco y las unidades británicas estacionadas en Belice o que hubieran llegado rápidamente al teatro de guerra, equipadas con blindados pesados, cohetería y aviones supersónicos Harrier. La estrategia militar guatemalteca partía, sin embargo, no de la posibilidad de vencer en una confrontación con las tropas británicas, sino de obtener algunas victorias tácticas (por ejemplo: ocupación temporal de una parte del territorio de Belice) a fin de estar posteriormente en mejores condiciones de negociación. Esa alternativa, que se pensó seriamente durante el gobierno de Kjell Laugerud, se hizo imposible no solamente por el aislamiento internacional de Guatemala, sino fundamentalmente por el desarrollo de la guerra revolucionaria; cada vez más confrontada internamente; las fuerzas armadas guatemaltecas no pueden ya arriesgar pérdidas importantes de hombres y materiales en guerra externas.

* Datos de la prensa de Guatemala.

3. DESCRIPCIÓN ANALÍTICA DE LAS FF. AA. GUATEMALTECAS

3.1. *Efectivos.* Las FF. AA. guatemaltecas en sus tres armas cuentan con alrededor de 15 000 hombres organizados al nivel de brigadas (véase cuadro 1). Las fuerzas policiacas y paramilitares suman otros 8 000 (estas cifras, las últimas disponibles, pueden haber aumentado sustancialmente en los últimos dos años). Aparte de ello, para necesidades de movilización cuentan con una *reserva militar* permanente, de los cuales, la primera leva suma cerca de 7 000 hombres. A ello hay que añadir la categoría de *comisionados militares*, que son representantes locales del ejército al nivel de cualquier centro de población; usualmente han absorbido el servicio militar, y están equipados con armas ligeras. Los comisionados actúan como autoridades locales y cumplen funciones de reclutamiento y de inteligencia en forma *ad-honorem*. Su número es muy elevado, y un cálculo muy aproximado puede ubicarlos en más de 10 000. Es decir que teóricamente las FF. AA. pueden contar con cerca de 40 000 hombres.

3.2. *Armamento.* Las FF. AA. guatemaltecas son sustancialmente masas de infantería. Los apoyos de artillería y carros de combate son reducidos, la aviación no cuenta con cazas supersónicos ni con bombarderos de ningún tipo; las unidades de marina son principalmente guardacostas. Ello redundo en que las FF. AA. guatemaltecas sean difícilmente capaces de conducir una guerra convencional. Sin embargo, el equipamiento del ejército guatemalteco sí es adecuado para fines de guerra interna; por ejemplo, el fusil orgánico es el Galil y si bien la aviación de combate aéreo es deficiente, existen un número regular de aparatos de transporte, reconocimiento y aviones y helicópteros para combate aire-tierra.

Por su parte, las fuerzas policiacas y paramilitares cuentan con armas y equipos de comunicaciones adecuados, aunque carecen aún de materiales pesados (tanquetas antimotines) y su nivel de tecnificación sea bajo (aunque ya se emplea una computadora para dirigir las operaciones de terror, en particular la selección de víctimas, aún no hay uso de computadoras policiacas con pantallas en carros-patrulla para rápida identificación de sospechosos, como las que se usan en Argentina y se han introducido en Honduras).

La distribución territorial de las FF. AA. señala una adecuada descentralización de los efectivos de infantería y de marina, con

concentración en la zona militar que comprende la capital de la artillería y carros de combate, así como aviación (véase cuadro 3).

3.3. *Gastos militares.* Dadas las características de equipamiento de las FF. AA., los gastos para compra de armamento no son demasiado altos (es muy reciente la tendencia a la adquisición de equipos más complicados, tales como *jets* supersónicos Kfir G-2 y Northrop F-5E que se encuentran en negociación, en la actualidad ello elevaría sustancialmente los gastos para reposición de equipo).

Sin embargo, el impacto financiero de los gastos militares es elevado. Se observa (véase cuadro 4) que los gastos de defensa casi se cuadruplicaron en el periodo 1973-77, mientras que los de educación ni siquiera se duplicaron. En 1973 los gastos de defensa casi igualaron a los de salud pública, con 21.5 y 22.6 millones de quetzales respectivamente, mientras que en 1977 los primeros pasaron a los segundos en más de 32 millones de quetzales. En ese mismo año de 1977, siguiendo una tendencia cada vez más ascendente, los gastos de defensa sobrepasaron los de educación, fenómeno nunca antes registrado en los años anteriores de la serie.

La mayor aceleración en el crecimiento de los gastos de defensa se observa en 1977, cuando se registró un aumento de 27.3 millones de quetzales respecto al año anterior, aunque ya en 1975 se había producido un incremento considerable (de 15.5 millones) en relación a 1974.

A la altura de 1977, ningún otro renglón de la clasificación funcional del gasto —elaborada conforme a los criterios oficiales— alcanza el nivel de los gastos de defensa, a excepción de los gastos públicos provenientes de la electricidad, gas, vapor y agua. En ese mismo año, el Estado invierte casi tres veces más en la “defensa” que es la gama de servicios públicos derivados de la actividad agropecuaria, e invierte alrededor de 38 millones de quetzales más en aquel concepto que en la construcción de carreteras. A partir de 1978 las estadísticas oficiales, según se sabe, discontinuaron la publicación de la clasificación funcional del gasto público, probablemente por razones comprensibles, como es ocultar el sustancial aumento de los gastos de defensa en perjuicio de otros renglones presupuestarios que se han mantenido estancados o que han crecido a un ritmo relativamente lento.

De 1973 a 1977, en la medida en que se avanza en la serie, los gastos de la defensa tienden a ser tan grandes como los gastos en

servicios públicos generales, que abarcan una gran diversidad de renglones, algunos de ellos extraordinariamente voluminosos, como las finanzas públicas, y que constituyen un soporte institucional del Estado.

El salto en el gasto de defensa entre los años 1976 y 1977 coincide con renovamiento de equipos y con ampliación de plazas, tanto en el ejército como en la policía. Nuestra hipótesis es que ello obedeció tanto a la tensión internacional que se dio en ese año en relación con el problema de Belice (el gobierno de Kjell Laugerud consideró seriamente la posibilidad de invasión) como a preparativos de mediano plazo para la guerra interna (la reanudación de operaciones de las organizaciones político-militares y revolucionarias, en particular EGP, FAR y PGT, se percibe a partir de los años 75-76).

3.4. *Reclutamiento, preparación, socialización.* Las FF. AA. guatemaltecas cuentan con cerca de 1 400 oficiales de las tres armas. Los mismos son voluntarios que se reclutan desde su adolescencia a través de los 5 institutos de segunda enseñanza militar, denominados “Adolfo V. Hall”, y que están ubicados en Guatemala capital, en Zacapa, en Mazatenango, en Cobán y en Quetzaltenango. Completados sus estudios allá, los mejores estudiantes ingresan a la Escuela Politécnica ubicada en San Juan Sacatepéquez, en las cercanías de la capital. De la misma egresan tras 8 meses de estudios con el rango de subteniente en el arma escogida.

Algunos de los jóvenes graduados son destinados a seguir estudios universitarios en el país o en el extranjero; conservan su doble calidad de oficiales y profesionales, y realizan su carrera en la rama de servicios (administración y apoyos) de las FF. AA. Los restantes prestan servicio rotativamente en las diversas zonas del país, y van ascendiendo aproximadamente cada cuatro años. Los oficiales de rangos más bajos tienen oportunidad de adquirir experiencia de combate en las áreas de confrontación con la guerrilla, y de utilizar cursos de *ranger* y lucha de selva en el centro especializado en estos estudios denominado “hogar, infierno kaibil”, en el Departamento del Petén. Los kaibiles son así las tropas de élite del ejército guatemalteco, tanto a nivel de oficiales como de soldados. Anteriormente se visitaban con frecuencia centros de formación militar en los Estados Unidos y Zona del Canal; actualmente estas visitas son muy escasas y se prefieren envíos de oficiales a Taiwán e Israel.

La formación técnico-militar de los oficiales es bastante completa. Los oficiales superiores visitan el Centro de Estudios Militares y deben aprobar estudios de estado mayor para ascender a los rangos de oficiales superiores y generales.

El sistema de socialización de los oficiales tiende a aislarlos del medio social nacional, favoreciendo las relaciones, inclusive a nivel familiar, entre militares. A pesar de que sus salarios son bajos, existe una especie de salario social representado por facilidades como son licencias de importación de carros sin impuestos, uso de comisariato (almacén de mercaderías importadas libres de impuesto), uso del club militar y otras instalaciones de tiempo libre, vacaciones familiares de compras a Miami a precios bajos, facilidades educacionales para los hijos (en los institutos premilitares “Adolfo Hall”), oportunidad de realizar estudios universitarios para jóvenes oficiales, viajes de entrenamiento y placer a Taiwán, y, para cada oficial del ejército, lote y casa propia en la inmensa colonia militar que se construye en la zona 5 de la capital área de “Santa Rosita”, y dentro de la cual se construye también el nuevo edificio del hospital militar para uso de los uniformados (lote y casa fueron otorgados a la oficialidad durante la tensión intramilitar en ocasión de los fraudes de 1974 y 1978, respectivamente).

Se puede observar que todas las “necesidades” propias de los pequeño-burgueses (casa, auto, objetos suntuarios, viajes, educación de los hijos) están así asegurados. Sin embargo, no sólo eso, existen también oportunidades de “ascenso social” en el interior del ejército, en que hay “juego limpio” para llegar al ansiado grado de oficial general y por consiguiente integrarse a la burguesía, enriquecerse personalmente y participar en la selección de candidato oficial a presidente; en efecto, los oficiales generales si bien son pocos, no son estáticos, y el grupo se renueva constantemente mediante las bajas a los generales que han estado 5 o 6 años en el grado y que pasan a retiro, siendo reemplazados por nuevos ascensos. De esta suerte cada oficial que se distinga por su lealtad a la institución, por su capacidad personal y que demuestre otras cualidades propias de la competencia individual (incluyendo cualidades militares, haber ejercido mando, haber absuelto el curso de estado mayor, etcétera), tendrá oportunidad de llegar a general; y mientras esté en este grado podrá participar en la competencia por llegar a la presidencia, competencia que es también *fair play*; si no lo logra, tendrá que ir al

retiro, pudiendo durante algún tiempo ocupar aún posiciones de gobierno y, en todo caso, habiendo acumulado lo suficiente para integrarse a la burguesía.

El escaso dato que existe en relación con el origen social de los oficiales indica su procedencia casi absoluta de capas medias y pequeña burguesía, tanto de la capital como de provincia.

En general se observa una fuerte cohesión interna en las FF. AA. En el pasado existió una considerable tendencia reformista, opuesta al modelo de dominación y que jugó algún papel en oponerse a él. Esa tendencia, representada más que nada por oficiales superiores, ha sido casi eliminada y actualmente no parece haber contradicciones internas de importancia. Actúan como cemento la ideología anticomunista y el temor a la revolución, que identifican con la destrucción de la institución y de la razón de ser de sus vidas personales.

Los soldados, por su parte, son reclutados con base en el principio del servicio militar obligatorio, que sin embargo se hace efectivo solamente en cuanto a los sectores populares. En particular se reclutan muchas veces coercitivamente, jóvenes campesinos, en su mayoría de raza indígena. Los reclutas de cada leva en todo el país son trasladados a la zona militar "Aguilar Santa María" en el Departamento de Jutiapa, donde cursan entrenamiento preliminar por 3 o 4 meses. Al finalizar el mismo son distribuidos a unidades en todas las zonas del país, cuidando que no les toque servir en las zonas de donde son originarios. Este cuidado es importante en atención a la creciente participación de las etnias en las organizaciones político-militares, a fin de evitar una posible identificación del soldado con el guerrillero de su raza. Los reclutas sirven un periodo variable, generalmente de 18 meses. Perciben un salario bajo, y tienen algunas prestaciones. Durante su servicio tienen algunos reclutas oportunidad de ser alfabetizados y de aprender algunos oficios. En algunos casos se da el llamado proceso de "ladinización", o sea abandono de hábitos y formas de ver la vida propias de las etnias. Se hace un esfuerzo de inculcarles elementos de ideología militar y de mantener algún vínculo con ellos al terminar su tiempo de servicio. Los que demuestran más capacidad y lealtad tienen la oportunidad de enrolarse en la policía militar ambulante, cuerpo paramilitar que opera en todo el país sin dependencia de las zonas respectivas, y que tiene funciones represivas en el área rural y de policía en las zonas urbanas (entre lo que se incluye ser "alquilados" a personas.

pudivientes para actuar como sus guardaespaldas). Otros pasan a cumplir funciones de comisionado militar.

Dada la carencia de datos, es difícil establecer la dinámica interna de las FF. AA. a nivel de soldados. Se ha establecido que mientras anteriormente el tiempo de servicio militar era visto en áreas rurales como un periodo necesario para la maduración de los jóvenes, y los que volvían del servicio eran considerados buenos partidos para jóvenes casaderas por considerarse que tendrían más facilidad de acceso a la tierra, actualmente hay una creciente resistencia a prestar servicio y en muchas comunidades los jóvenes escapan de la leva con ayuda de los ancianos. Presumiblemente el paulatino despertar de la nación indígena, su toma de conciencia y su adhesión al movimiento revolucionario se está reflejando en el cambio de visión hacia el ejército. Empero, no hay informaciones de desertiones o motines de soldados en grado considerable.

A mediano y largo plazo las perspectivas del ejército en este sentido pueden ser sombrías; de continuar la tendencia a la incorporación de las etnias a la revolución, se plantearán problemas militares insolubles a las FF. AA.; en particular, la necesidad de un encuadramiento muy cerrado de sus soldados para evitar desertiones, y la imposibilidad de crear milicias territoriales o *home guards* como apoyos armados locales, a lo que recurre todo ejército en un nivel dado de desarrollo de la lucha de guerrillas. La no existencia de *home guards* obligaría a las FF. AA. a elevar su reclutamiento, lo que a la vez podría no ser posible si la población indígena rural está alzada. Medidas recientes de las FF. AA. indican que su alto mando está al tanto de ese problema, se han tomado acciones destinadas a elevar las condiciones de vida de los soldados probablemente para generar lealtad (elevación de salarios, pago de un bono de familia que se entrega directamente a la esposa o padres del recluta, con lo que se quiere generar lealtad de ese grupo familiar a la institución, pago de gastos de defunción), a la vez se está estimulando el reclutamiento voluntario, de preferencia de ladinos, y se están dando pasos para crear *home guards* en el oriente del país, con base en pequeños-propietarios militantes del MLM, partido de extrema derecha (el ejército espera contar en breve con unos 4 000 milicianos locales anticomunistas). Se ve, sin embargo, que esas medidas no pueden, a largo plazo, contrarrestar la incorporación indígena a la guerrilla. En este último sentido, las FF. AA. han iniciado el

desarrollo de tácticas que pretenden agudizar contradicciones entre los indígenas y ganar algún apoyo, tales como movilizar costumbristas en algunas localidades en apoyo al gobierno. Sin embargo tales tácticas son bastante torpes y parecen tener poca perspectiva.

Otras medidas del gobierno, de carácter contrainsurgente, como el Programa de Acción Social (PASO), destinado a mejorar las condiciones de vida en el altiplano y a encuadrar a la población podrían tener algún éxito, pero a plazo largo.

A nivel de los cuerpos policíacos y de seguridad, el reclutamiento es voluntario; se da preferencia a los elementos originarios del oriente de la república, de raza blanca y que tienen fama de hombres de armas y amigos de la violencia. Los policías nacionales, guardas de hacienda y detectives visitan durante dos años una escuela para formación de policías instalada con asistencia de la AID norteamericana. Los miembros del cuerpo de detectives son reclutados entre expolicías o gente con antecedentes de violencia. Los salarios y prestaciones de los cuerpos de seguridad y policía son bajos y existe mucha movilidad en el personal, de suerte que los que hacen carrera son muy escasos. El índice de muerte violenta, en particular entre detectives, es muy alto.

La guardia de hacienda o policía de fronteras tiene un sistema de reclutamiento similar. Actúa también como cuerpo represivo en el área rural. No se conocen estudios en relación con la dinámica interna de los elementos de esos cuerpos.

Tanto en las FF. AA. como en los cuerpos de seguridad, la mayoría de efectivos son varones. Existen algunas mujeres en las reservas militares, en la policía nacional y en el cuerpo de detectives.

4. CONCLUSIÓN

En este *paper* se han señalado las características más importantes del proceso de militarización que se registra en Guatemala; las FF. AA. se han convertido en la instancia superior de decisión política, en la fuerza fundamental que impulsa la política estatal del terror, en el más poderoso aparato de Estado, con actividades no solamente en la esfera de lo militar y la seguridad pública, sino en la producción económica e inclusive en la generación de ideología.

Se ha indicado que lo más importante para explicar esa militarización es la comprensión de que la misma tiene su raíz en las

características del modelo de dominación del país, que descansa en la represión y en la incorporación orgánica de los altos niveles militares a la fracción monopólica del sector dominante, cuyo interés el ejército pasa a interpretar en su acción.

Debe señalarse también que el proceso guatemalteco no es aislado de elementos que se dan en la región. La militarización que ha sido característica del sistema político de El Salvador y la tendencia que apunta en la misma dirección en Honduras tienen rasgos similares. En el pasado los ejércitos centroamericanos intentaron realizar una especie de integración militar, teniendo como instrumento al Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA); sin embargo, una pieza clave para ese proyecto, la Nicaragua de Somoza, ya desapareció. La revolución nicaragüense, por otra parte, impulsó un dramático cambio de relaciones de fuerza en la región; los países del llamado "triángulo norte" no sólo tienden a quedar aislados con sus proyectos represivos, sino están además muy debilitados por el avance de la revolución salvadoreña; unido eso a la persistencia, todavía, de una alternativa democrática liberal en Honduras, queda solamente Guatemala como el país sede del modelo militarista y represivo con el que se quiere contener el proceso liberador del área.

El modelo militarista represivo que se desarrolló en Centroamérica no surgió únicamente por razones endógenas a los países de la misma; fue también importante que ante la impracticabilidad de las formas democrático-liberales, dadas las características de la lucha social en la región, el mencionado militarismo represivo se mostrara capaz de adecuar los Estados Centroamericanos a las necesidades de la penetración del capital monopólico transnacional, como ya se indicó. Lo que parece evidente es que dicho modelo, fundado en una enorme cuota de sufrimiento humano, está caducando al impacto de la lucha libertadora de los pueblos que pretendió subyugar.

CUADRO 1

FUERZAS ARMADAS DE GUATEMALA * 1978

<i>Ejército</i>	13500
3 brigadas de cuartel general	
10 brigadas de infantería	
1 batallón de guardias presidenciales	
1 batallón de paracaidistas	
1 compañía de carros de combate (a)	
9 baterías de artillería (b)	
<i>Marina</i>	600
11 buques patrulleros (menos de 100 ton.)	(inclusive 200 infantes de marina)
1 lanchón mediano de desembarco	
<i>Fuerza aérea</i>	
1 escuadrón de combate (c)	
1 escuadrón de comunicaciones (d)	
1 escuadrón de transportes (e)	
Total:	14470
a) 8 tanques AMX-13	
8 carros de exploración M-8	
6 carros de exploración M-3A1	
7 transportes blindados commando	
10 transportes blindados personal M-113 TB	
b) 12 cañones de 75 mm.	
12 howitzer de 105 mm.	
12 morteros de 81 mm.	
10 cañones antiaéreos de 40 mm.	
c) 11 A-37B Cessna	
d) 6 Cessna 172	
3 Cessna 180	
9 Bell UH-1h (helicópteros)	
2 T-33A	
6 Pilatus PC-7	
e) 1 DC-6	
9 C-47	
10 Arava	

* Según *The Military Balance 1978-79*, Londres.

CUADRO 2

FUERZAS POLICÍACAS Y PARAMILITARES DE GUATEMALA *
1974-75

Policía Nacional	5684
Cuerpo de Detectives (Policía Judicial)	324
Guardia de Hacienda	1073
Policía Militar Ambulante	1140
TOTAL	8226

* Los datos de este cuadro están tomados de: *Termination phase out Study*, Public Safety Project, Guatemala, Washington, 1974, más el dato de la creación de 640 plazas más de Policías en *Interpress*, 147, 26/7/75 Guatemala.

CUADRO 3

FUERZAS ARMADAS DE GUATEMALA. DIVISIÓN ADMINISTRATIVA

<i>Nombre</i>	<i>Circunscripción</i>	<i>Clase</i>
<i>Zona Militar</i>		<i>Efectivos</i>
Justo Rufino Barrios	<i>Departamento:</i>	
	Guatemala	Brigadas de Infantería
	Sacatepéquez	Compañía de carros
	Chimaltenango	
	<i>Base de:</i>	
	Guardia de Honor	Aviación
	Mariscal Zavala	Escuela Militar (Politécnica)
	Cuartel General	Centro de Estudios
	Fuerza Aérea	Militares (CEM)
Luis García León	<i>Departamento:</i>	
	El Petén	Brigadas de Infantería
		Escuela Tropas <i>élite</i>
		"Hogar Infierno Kaibil"
	<i>Base:</i>	
	Poptum	

CUADRO 3 (Continuación)

FUERZAS ARMADAS DE GUATEMALA. DIVISIÓN ADMINISTRATIVA

<i>Nombre</i> <i>Zona Militar</i>	<i>Circunscripción</i>	<i>Clase</i> <i>Efectivos</i>
Rafael Carrera	<i>Departamentos:</i> Zacapa Chiquimula Progreso <i>Base:</i> Zacapa	Brigada de Infantería
Aguilar Santa María	<i>Departamentos:</i> Jutiapa Jalapa Santa Rosa <i>Base:</i> Jutiapa	Brigada de Infantería
Manuel Lizandro Barillas	<i>Departamentos:</i> Quetzaltenango San Marcos Sololá Retalhuleu Totonicapán <i>Base:</i> Quezaltenango	Brigadas de Infantería
Gregorio Solares	<i>Departamentos:</i> Huehuetenango El Quiché <i>Base:</i> Huehuetenango	Brigada de Infantería
(Alta Verapaz)	<i>Departamentos:</i> Alta Verapaz Baja Verapaz <i>Base:</i> Cobán	Brigada de Infantería

CUADRO 3 (Continuación)

FUERZAS ARMADAS DE GUATEMALA. DIVISIÓN ADMINISTRATIVA

<i>Nombre</i>	<i>Circunscripción</i>	<i>Clase</i>
<i>Zona Militar</i>		<i>Efectivos</i>
Luis Felipe Cruz	<i>Departamentos:</i> Escuintla Suchitepéquez	Batallón de paracaidistas Base naval del Pacífico
	<i>Bases:</i> Puerto San José Sipacate	
Miguel García Granados	<i>Departamento:</i> Izabal	Brigada de Infantería Base naval del Atlántico
	<i>Base:</i> Puerto Barrios Santo Tomás de Castillo	

CUADRO 4

EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS DE DEFENSA

GUATEMALA 1973-1977

(En millones de quetzales)

<i>Concepto</i> <i>años</i>	<i>Gastos</i> <i>públicos</i> <i>de</i> <i>defensa</i>	<i>Gastos de</i> <i>servicios</i> <i>públicos</i> <i>generales</i>	<i>Gastos</i> <i>públicos</i> <i>totales</i>	<i>Relación entre</i> <i>gastos de defen-</i> <i>sa y servicios</i> <i>públicos ge-</i> <i>nerales %</i>	<i>Relación entre</i> <i>gastos de defen-</i> <i>sa y gastos pú-</i> <i>blicos totales *</i>
1973	21.5	57.7	261.0	37%	8%
1974	27.4	65.4	323.4	42%	8%
1975	42.9	62.7	362.5	68%	12%
1976	49.8	85.0	573.3	59%	9%
1977	77.1	96.1	631.8	80%	12%
1978 *	91.0	105.7	724.5	86%	13%
1979 *	104.9	115.3	817.2	91%	13%
1980 *	128.3	129.9	957.9	95%	13%

* Cifras proyectadas.

FUENTE: Banco de Guatemala, Boletín Estadístico Enero, Febrero, Marzo 1980 Guatemala, 1980, p. 31.

CUADRO 5

ASISTENCIA DE SEGURIDAD NORTEAMERICANA A LAS FUERZAS ARMADAS DE GUATEMALA 1950-1981

(En millones de dólares)

Años	FMS	MAP	Venta comercial	IMET	Estudiantes entrenados según IMET
1950-69	2542 **	14801	—	4217	2192
1970-75	15275	8040	1891 ***	2308	881
1976	3499	156	345	487	134
1977	6484	7	1020	449	—
1978	2789	1	550	—	—
1979	1802	6	1103	—	—
1980 (est.)	1000	3	750	—	—
1981 (est.)	2200	—	750	—	—
Total:	35391	23014	6409	7461	3334

* Según: Institut for Policy Studies: *Back ground Information on Military Sales to Guatemala, Washington 1980.*

** Cifras para el año fiscal 1955-69.

*** Cifras para años fiscales 1971-75.

GLOSARIO:

FMS - Ventas militares al extranjero.

MAP - Programa de asistencia militar

IMET - Programa Internacional de educación y entrenamiento militar.

LAS RELACIONES ESTADOS UNIDOS-AMÉRICA LATINA

EL CASO CENTROAMERICANO

LUIS MAIRA

Un factor constante en la política exterior de los gobiernos republicanos hacia América Latina ha sido su línea de *perfil bajo*. Mientras los gobiernos demócratas tradicionalmente levantan retóricas ambiciosas en torno a “nuevas eras de relación entre las dos Américas”, los republicanos adoptan un estilo pragmático que favorece las relaciones directas con los países del área sin ocuparse por la definición de esquemas generales.

GEOPOLÍTICA: EL NUEVO GLOBALISMO

Por lo mismo, la preocupación que, desde las primeras etapas de la pasada campaña, el equipo de colaboradores de Ronald Reagan exhibió por América Latina parece bastante excepcional y requiere una explicación adecuada. ¿A qué se debe que un grupo de académicos de extrema derecha, ideológicamente compacto, con base común de operaciones en el Centro para Estudios Internacionales y Estratégicos de la Universidad de Georgetown, haya sido comisionado desde las elecciones primarias para elaborar una nueva propuesta de política latinoamericana? ¿Por qué algunos de los expertos de este grupo, como su coordinador Roger Fontaine o el general retirado Daniel Graham, antiguo director de la Agencia de Inteligencia para la Defensa, realizaron antes de la elección una política de diplomacia viajera por países de América Central y del Sur que los vinculó con grupos empresariales, con altos mandos militares y dirigentes de gobiernos autoritarios? La explicación tiene raíces que se hunden en la lógica misma de la nueva visión del mundo que tratan de imponer los expertos del nuevo presidente.

Las épocas de crisis han sido propicias en los Estados Unidos para el ascenso de visiones globalistas. Con James Carter, hace cuatro años, asistimos a la proclamación de un globalismo económico. El gobierno demócrata llegó al poder esgrimiendo la “estrategia tri-lateral” que afirmaba que los efectos de la crisis capitalista sólo podían ser conjurados por un manejo conjunto de los problemas globales que llevara a implantar formas políticas afines en los principales países capitalistas desarrollados. Se creyó que los Estados Unidos, Japón y las naciones de la Comunidad Económica Europea podían acordar un tratamiento común para asuntos tan críticos como los problemas de la energía, las negociaciones con la OPEP, el reordenamiento del comercio internacional, el establecimiento de un nuevo orden monetario, la explotación de los fondos marinos, las negociaciones con el Tercer Mundo y las relaciones económicas con la Unión Soviética y el campo socialista. Mediante estas actitudes políticas coincidentes, Zbigniew Brzezinski y los arquitectos de la línea internacional del gobierno Carter esperaban crear las condiciones para una recuperación de todo el campo capitalista.

El esquema fracasó por numerosas razones, pero fundamentalmente por la irreductibilidad de los intereses nacionales de cada una de las grandes potencias del Primer Mundo. A fin de cuentas, la percepción de las ventajas inmediatas resultó más fuerte que la adhesión a esta suerte de “sentido común alternativo” con el que los segmentos más lúcidos y transnacionalizados de sus diversas burguesías nacionales intentaron resolver una crisis que a todos castigaba.

Ahora, con Ronald Reagan, asistimos al advenimiento de un nuevo globalismo. Esta vez no se trata de una propuesta económica, sino básicamente de una propuesta geopolítica y militar. Con Reagan se intenta reordenar el mundo no a partir del consenso sino de la fuerza: restaurar la imagen de unos Estados Unidos fuertes, dispuestos al rearme militar y a hacer pesar su liderazgo sobre aliados y adversarios en función de una drástica redefinición del interés nacional norteamericano y de la decisión política de contener el “avance del comunismo en todo el mundo”.

LA REDUCCIÓN DEL TABLERO

Este proyecto de reorganización del dominio imperial tiene sin embargo desajustes evidentes, puesto que no es fácil decidir los lu-

gares en que resulta más viable una respuesta de fuerza por parte del gobierno de Washington. En el conjunto de trabajos preparados por el centenar de expertos que actuaron bajo la coordinación del Consejero de Seguridad Nacional, Richard V. Allen, se definieron claramente como áreas cruciales para el enfrentamiento con la Unión Soviética, África y el Golfo Pérsico. Según la visión global de los republicanos, “la acción antiimperialista de la Unión Soviética está dotada de tal fuerza y coherencia que la lleva a buscar puntos de inflexión definitivos en el balance de poder de las superpotencias”. De este modo, Europa es en sí misma un objetivo secundario, y los Estados Unidos sólo la última pieza en un dominio que busca la *finlandización* de Norteamérica. Escenario decisivo es en cambio África, porque las riquezas de este continente y su peso ampliado en los organismos de la estructura de poder internacional determinan que la captura de esta área por parte de la URSS pueda significar el encierro geopolítico de Europa; fundamental también es el Golfo Pérsico, porque se estima que quien controle la fuente de energía petrolera necesaria para el funcionamiento de los países industriales avanzados, controla una válvula vital para la existencia autónoma de Japón y del Viejo Mundo.

Ahora bien: el análisis geopolítico de los expertos de Reagan va acompañado de una visión pesimista sobre el poderío militar norteamericano y su capacidad actual de respuesta: las acciones directas de contención en esas áreas cruciales del enfrentamiento de las superpotencias no parecen ser una fórmula adecuada. A ello hay que sumar la política de alianzas escogida por Reagan, según la cual el apoyo a los aliados “leales” y “estratégicos” de Washington tiene una consideración predominante, por la que se está dispuesto a pagar cualquier precio. El resultado de ambas corrientes es una gran debilidad operativa de todas las restantes zonas del mundo en desarrollo.

En el Medio Oriente, la identificación con Israel lleva a la pérdida de aliados entre las naciones árabes moderadas, por lo que la región es poco favorable a la recuperación de posiciones por parte de los Estados Unidos. En cuanto a África, la decisión de fortalecer los lazos con el gobierno de África del Sur y de explorar con el régimen de Pretoria y algunos de los países del Cono Sur de América Latina (Brasil, Argentina y Chile), el viejo proyecto de una Organización para el Tratado del Atlántico Sur, viene a reforzar el conflicto de

la administración Reagan con el bloque de los países africanos afiliados a la OUA, para los cuales la contradicción con la política racista de Sudáfrica y Namibia es una cuestión esencial. Así, Africa, un segundo escenario privilegiado para la recuperación de posiciones político-militares de los Estados Unidos, es descartado por los propios expertos de la defensa norteamericana. Finalmente, el otro gran campo del Tercer Mundo, los vastos territorios del sudeste asiático, está virtualmente excluido de toda consideración, ya que ahí tuvo lugar la mayor derrota norteamericana en lo que va de este siglo, a mediados de la década del 70. Uno de los mayores esfuerzos que realiza el propio Ronald Reagan, en su calidad de *presidente-comunicador*, es precisamente que el pueblo norteamericano supere lo que los mismos republicanos llaman “el complejo de Vietnam” y vuelva a aceptar la posibilidad de una acción militar fuera de sus fronteras.

EN LA HORA DEL “PATIO DELANTERO”

Es en este contexto, y casi por exclusión, que América Latina ha pasado a convertirse en una pieza clave para la estrategia de contención de Washington. Entre las conclusiones que los especialistas internacionales neoconservadores han establecido figura la de que un conjunto de acciones eficaces, capaces de cumplir una función de “efecto-demostración” para el mundo en desarrollo, y marcar un principio de recuperación del poder militar norteamericano, sólo es posible en su alrededor geográfico inmediato, las críticas regiones de América Central y del Caribe. De este modo, se intenta hacer en El Salvador y Nicaragua lo que habría sido deseable pero es imposible en Africa, el Medio Oriente o el sudeste asiático.

Esto explica la inusitada importancia que los republicanos han asignado a América Latina, transformada de *patio trasero* en *patio delantero* de los Estados Unidos, según las poco afortunadas pero gráficas expresiones del mismo Richard Allen. El razonamiento central que fundamenta esta proposición es el siguiente: América Latina es la única región del mundo en donde los gobiernos pro-estadunidenses son ampliamente mayoritarios, en donde existe una entidad regional (la OEA) y un acuerdo militar en vigor (el TIAR) que pueden ser utilizados para legitimar cualquier acción dura y en la

que los casos críticos por resolver —El Salvador, en un segundo momento Nicaragua y Granada— corresponden a países económicamente débiles, vulnerables, donde se imagina que no sería difícil, con ayuda directa, definir un balance militar favorable a los intereses norteamericanos.

Si negamos a las superpotencias su discutible derecho de definir los conceptos del derecho internacional, de acuerdo con sus particulares conveniencias, ninguna duda cabe de que los Estados Unidos vienen realizando actividades de intervención en América Central y muy especialmente en El Salvador, desde hace bastante tiempo. Qué duda cabe de que lo que pasa en El Salvador desde las semanas posteriores al golpe de Estado del 15 de octubre de 1979 —que depuso al general Carlos Humberto Romero para establecer a la Junta Cívico Militar presidida hoy por Napoleón Duarte— es una guerra civil abierta, entre las fuerzas armadas y de seguridad y las fuerzas políticas y sociales militarmente organizadas en torno al Frente Democrático Revolucionario, las Fuerzas Militares de Liberación Nacional Farabundo Martí y su Dirección Revolucionaria Unificada.

Pues bien, de estos dos actores internos en conflicto, el gobierno norteamericano (desde la etapa final del gobierno de Carter) decidió apoyar incondicionalmente a uno, al que reconoce como aliado. Sólo la acción de Washington ha sostenido a la debilitada Junta Cívico-Militar, que evidenció además durante 1980 agudos conflictos internos que acabaron con la exclusión de uno de sus miembros más influyentes, el coronel Adolfo Majano; fue claro también el debilitamiento en su capacidad de mando y de control del territorio nacional, al punto de que muchos de los asesores militares norteamericanos reconocen la existencia de zonas virtualmente liberadas en manos de las fuerzas rebeldes.

La intervención que se inició con Carter ha identificado tres escalones de aplicación progresiva; 1) apoyar de modo creciente al gobierno de Duarte para que éste aumente su capacidad represiva y afiance una derrota militar de las organizaciones populares que se le oponen; 2) involucrar a otros Estados de la subregión (principiando por Honduras) en una fórmula de internacionalización sub-regional del conflicto; 3) realizar una intervención directa con fuerzas propias.

LA INTERVENCIÓN DE CARTER

De estas tres opciones sólo la última es una aportación del gobierno de Reagan. Las dos primeras fueron definidas con toda precisión hace más de un año al formularse la que se puede denominar *Doctrina Kramer* durante el debate sobre asistencia de seguridad para Honduras y El Salvador, efectuado en el Subcomité de Operaciones en el Exterior del Comité de Asignación de Recursos de la Cámara de Representantes, en marzo de 1980. En dicha oportunidad, al proponer una intensificación de la ayuda militar a ambos países, Franklin D. Kramer, asistente principal del secretario de Defensa para Asuntos de Seguridad Internacional, definió tres guías de acción estadounidense para apoyar al gobierno salvadoreño:

Primero: ampliar la capacidad profesional del ejército de El Salvador con miras a asegurar que toda la actividad represiva de los grupos insurgentes fuera una acción oficial y directa de las propias fuerzas armadas de ese país.

Hay en el gobierno tres tipos de fuerza de seguridad —dijo Kramer—: los militares, la Guardia Nacional y las Fuerzas de Policía. El ejército es la más profesional de estas fuerzas y la menos involucrada en la represión. Si su profesionalismo puede ser mejorado, se ensanchará su capacidad para responder efectivamente y dentro de márgenes adecuados.

En términos propiamente operativos agregaba Kramer, esta “fuerza profesional” para ser más eficaz necesitaba esencialmente mejorar su capacidad de transporte y movilización, sus mecanismos de comunicación y su equipamiento para el control de disturbios, además de un programa de entrenamiento especial que los Estados Unidos debían proporcionar.

Segundo: vincular al ejército con el manejo y la realización del programa de reformas sugerido por Washington, dentro del cual la reforma agraria puesta en práctica con asistencia técnica norteamericana es la pieza central.

Si la aplicación del paquete de reformas es exitosa, las opciones de supervivencia del gobierno mejorarán notablemente... el ejército desempeña una función clave en la realización de la reforma agraria y nuestra asistencia militar ayudará a fortalecer su papel en la ejecución de las reformas.

Simultáneamente, se concluía que por estas razones

en la izquierda, los terroristas marxistas, reconociendo la amenaza que aún reformas moderadas presentan para el sostenimiento de su base popular potencial han sido particularmente intransigentes y han incitado a los paros laborales, la violencia y las demostraciones masivas, además de una abierta insurgencia en el sector rural en un esfuerzo por derrocar al actual gobierno.

Tercero: insistir en que Honduras desempeña también un papel decisivo en el conflicto y su resolución. A este respecto Kramer afirmó:

situada al norte y al este de El Salvador, Honduras juega una función decisiva en el movimiento de hombres y de materiales para los insurgentes salvadoreños. El gobierno de Honduras cree, y nuestra inteligencia comparte este criterio, que su territorio está siendo usado para transportar hombres y armas por parte de las fuerzas rebeldes, con apoyo del gobierno cubano; se muestra también convencido de que en caso de caer El Salvador en manos de las fuerzas extremistas de izquierda, Honduras será uno de sus blancos preferentes. A diferencia de El Salvador, Honduras es un país escasamente poblado, particularmente a lo largo de la costa del Caribe y junto a su frontera oriental en el río Coco. Todo indica que el tránsito de hombres y materiales después de aterrizar en la costa norte, es llevado a través del río Coco. Hay también informes de aterrizajes aéreos en haciendas aisladas y distantes. Los hondureños desean cortar esta infiltración a través de su país y prevenir la creación de una rebelión contra el mismo gobierno de Honduras.

Por ello, junto con una reasignación de fondos militares de 5.7 millones de dólares a El Salvador, los Estados Unidos establecieron un programa de apoyo a Honduras próximo a los cuatro millones de dólares en helicópteros, vehículos y equipos de comunicación necesarios para darle mayor movilidad y control sobre su propio territorio.

Los meses siguientes, sin embargo, demostraron que un compromiso limitado como el que asumió el gobierno demócrata carecía de toda eficacia para invertir en El Salvador la tendencia a favor del gobierno aliado de Washington, puesto que sus mejoras en equipamiento más que se compensaban con el impacto negativo de desorganización y desmoralización de la tropa gubernamental a causa

del progresivo apoyo popular que recibían los combatientes revolucionarios.

TODO EL PODER A LOS AMIGOS

Por ello el factor nuevo que introdujo el equipo de Reagan fue cambiar el ritmo y volumen de la intervención para conferir a la situación de El Salvador el carácter del principal *test-case* de la nueva administración: la prueba de su capacidad para contener la tendencia a la implantación de gobiernos de izquierda, pocos amigos de los Estados Unidos, en países del Tercer Mundo. Esto ha implicado una disposición política, conforme a la cual ahora se deben asignar con rapidez y sin limitaciones todos los recursos necesarios para asegurar un resultado favorable, a la vez que se está dispuesto a cambiar el nivel de intervención si un determinado “escalón” resulta definitivamente ineficaz. Fueron muy gráficas las expresiones con que Roger Fontaine respondió en agosto pasado a una pregunta del *Journal do Brasil*, sobre el camino que seguir en El Salvador:

Diría que nuestro consejo político es que nunca se puede sobrevivir como una Junta Militar-Civil limitada. Porque no hay nada más débil en la historia latinoamericana, y particularmente centroamericana, que una Junta Militar-Civil limitada. Usted tiene que apelar al sector privado, tiene que apelar a los grupos moderados y no violentos de la izquierda y formar un gobierno de reconciliación nacional. Y esto tiene que ser puesto en términos de ayuda al desarrollo económico, en términos de necesidades concretas. Si necesitamos quinientos millones de dólares, tenemos que decirle al Congreso que necesitamos quinientos millones de dólares y pronto. Ya hicimos eso en el pasado, cuando era de nuestro interés y cuando había una emergencia, cuando hubo un país clave en-vuelto. Hicimos eso en Grecia en 1947 con la Doctrina Truman.

El señalamiento de Fontaine está lejos de ser pura retórica, pues el nuevo gobierno de Reagan ha explorado exhaustivamente la capacidad de contención del actual gobierno salvadoreño, ha intensificado la asistencia militar directa, ha hecho entrega de “armamento letal” y ha tratado de contrarrestar con flujos de asistencia económica la sensible caída provocada por la guerra civil en el producto interno salvadoreño. Así, sólo en el primer mes del actual gobierno, fueron entregados a Duarte más de 20 millones de dólares en ayuda militar, y más de 60 millones en asistencia económica. La táctica incluye

un periodo riguroso de observación de los efectos de esta “inyección”, a la vez que —infructuosamente— se busca en encuentros bilaterales con gobiernos europeos y latinoamericanos ensanchar la base de apoyo del régimen de San Salvador.

Paralelamente, dentro del aparato estatal norteamericano, dos operaciones han pasado a tener la más alta importancia: el afianzamiento de una explicación ideológica sobre la conveniencia de consolidar al gobierno actual de El Salvador y la estimación cuidadosa, como parte del proceso de toma de decisiones, de los supuestos de una eventual intervención militar directa.

La primera labor ha tenido su exponente más articulada y activa en la embajadora de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Jeanne Kirkpatrick. Reanudando los supuestos clásicos formulados hace bastante tiempo por Samuel P. Huntington respecto a la inestabilidad política que acompaña a los esfuerzos de modernización y cambio social, Kirkpatrick ha insistido en varios trabajos (los más reveladores: *U. S. Security and Latin America*, aparecido en *Commentary* en enero de este año y su exposición ante la Octava Conferencia de Acción Política Conservadora en marzo) que de la actual crisis salvadoreña sólo puede salirse mediante el ejercicio prolongado de la violencia gubernamental.

Para la embajadora Kirkpatrick, los países centroamericanos —entre los que incluye a México— se caracterizan por la inestabilidad propia del tránsito de un orden tradicional a un orden moderno, lo que determina que el problema central en ellos sea la instauración de un orden político estable. En esta clase de países toda solución tiene que ser casi inevitablemente autoritaria, por lo que considera que la verdadera opción de la política exterior de los Estados Unidos en la subregión es optar entre un régimen político autoritario pro-norteamericano o uno con las mismas características, pero adscrito a la influencia soviética. En su opinión,

las revoluciones no surgen de la injusticia social, surgen de los revolucionarios y de los rifles terroristas; el instrumento descubierto por los marxistas para desestabilizar al régimen (salvadoreño) y llevar a cabo su revolución ha sido hablar de la injusticia y de que hay que luchar contra ella. Con esto generalmente da la impresión de que el gobierno es cada vez más y más responsable de la violencia y esta apariencia constituye la vulnerabilidad especial descubierta por el terrorismo para desmembrar a estos regímenes.

En el fondo existe conciencia de que el problema crucial de los Estados Unidos no es tanto desbaratar la acción de las fuerzas revolucionarias que luchan por un orden democrático en El Salvador, objetivo que ya se presenta bastante complejo, sino identificar las fuerzas sociales y políticas capaces de sostener en lo futuro un gobierno estable si llegaran a conseguir una hipotética victoria militar. Como el mismo análisis de Jeanne Kirkpatrick lo subraya, tal modelo político no podría ser sino un régimen de excepción. una dictadura basada en la fuerza:

Las naciones de América Central, México y El Caribe padecen de varias formas de debilidad institucional, sea porque porcentajes significativos de la población no han sido incorporados al sistema político o porque la acción política no está completamente institucionalizada, o porque la legitimidad del gobierno está cuestionada, o porque no hay consenso sobre la legitimidad dentro de la élite política, o porque la economía es vulnerable a los cambios en el mercado internacional y requiere regularmente infusiones de ayuda externa, o porque las expectativas crecientes han sobrepasado las capacidades internas. Como todas estas naciones son vulnerables a la desorganización y el desorden, deben apoyarse en la fuerza para superar los desafíos a la autoridad.

LA DIFICULTAD DEL CAMINO

Así y todo, aun si se diera por bueno el argumento de los sectores conservadores norteamericanos, el drama de su propuesta es que genera un vacío puesto que no existen los actores sociales y las fuerzas capaces de edificar, aun en las máximas condiciones de represión, ese gobierno que reordene a la sociedad civil.

Probablemente éste sea uno de los factores que condicionen el segundo aspecto clave a que hacíamos referencia: las condiciones en que puede producirse una intervención militar directa de los Estados Unidos en América Central. Esta posibilidad ha vuelto a ser considerada en la panoplia de respuestas estratégicas que manejan la Casa Blanca y el Departamento de Estado, pero es objeto de un riguroso escrutinio a fin de ponderar los numerosos factores que pueden hacerla viable. Entre esos factores se incluye la evaluación de la coyuntura internacional y las tendencias predominantes en ésta para la legitimidad de acciones militares de las superpotencias; una cuidadosa evaluación de la forma en que el triunfo de las fuerzas

consideradas *antinorteamericanas* afectaría los intereses vitales, globales y regionales de los Estados Unidos; la consideración de las posibilidades de una victoria militar rápida y segura, tomando en cuenta especialmente el grado de apoyo interno que puedan tener los sectores revolucionarios; finalmente, el análisis de la opinión pública y el Congreso norteamericano frente a una posible decisión de mandar tropas a un teatro de guerra externo.

Naturalmente no es fácil dar una respuesta afirmativa a muchos de esos cuestionamientos, y esto explica, más que la ausencia de voluntad política para realizar acciones de fuerza, por qué es difícil poner en marcha una solución militar en Centroamérica.

Así, apenas iniciado su mandato, Ronald Reagan comienza a hacer frente en América Latina a algunas de las graves contradicciones de su propia política exterior; decidió intensificar la intervención e impedir a cualquier precio el triunfo del movimiento popular salvadoreño (buscando además invertir el ya logrado por los sandinistas en Nicaragua), pero las modalidades intervencionistas son muy difíciles de organizar en los tres niveles ya clásicos del *decision making process* relativo a la política exterior. A estas alturas parece difícil obtener una solución apropiada para Washington a través de la intensificación del apoyo al gobierno de Duarte, de la participación de otros gobiernos regionales como Honduras o Guatemala y de la movilización de las fuerzas de desplazamiento rápido, organizadas a fines del gobierno de Carter en el Estado de Florida. Son los caminos clásicos, pero están llenos de piedras.

EL IMPACTO DE LA CRISIS CENTROAMERICANA EN LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA*

RENÉ HERRERA ZÚÑIGA

INTRODUCCIÓN

Por segunda vez la cuestión petrolera surge en México como punto de referencia para el desarrollo de cambios notables en la vida nacional. Si en un primer momento histórico la cuestión petrolera —expresada en la nacionalización de las compañías extranjeras— significó el control nacional sobre uno de los recursos clave para la estructuración de una política industrial y modernizante de la sociedad mexicana, en este segundo momento está significando la posibilidad de corregir los desajustes derivados de esa política, y con ello articular en definitiva una sociedad más justa en su interior y más independiente en su exterior. La riqueza petrolera es, sin embargo, una esperanza que puede desvanecerse en medio de presiones y conflictos externos que desfiguren a nivel interno el uso de los recursos petroleros.

Como en el caso de la gran mayoría de los países no desarrollados, México está severamente influido en la toma de decisiones respecto a su proyecto nacional por las relaciones internacionales dominantes. Uno de los instrumentos de que se valen algunos países en el juego de las relaciones internacionales es el de la formulación de una política exterior que acentúe los valores trascendentales de los intereses nacionales. En la medida que estos intereses adquieren un significado especial para la correlación de esas fuerzas internacionales dominantes, la política exterior asume funciones más relevantes para el desarrollo nacional.

* El autor presentó las ideas aquí expuestas en el Ciclo de conferencias "La situación actual de Centroamérica", organizado por El Colegio de Estudios Latinoamericanos, de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, abril-mayo, 1981.

En el caso de México, se advierte con claridad cómo la tenencia y control de un recurso estratégico a nivel mundial ha forzado la revitalización de su política exterior, como instrumento de la política nacional.

Las posibilidades de que México desarrolle de manera consistente y estable una política exterior independiente¹ descansan realmente en lo que pueda lograr a través de su riqueza petrolera sobre el bienestar económico-social y la estabilidad política interna. Una economía fuerte, en términos de ser capaz de generar una sociedad justa, es prerequisite esencial de una política internacional activamente independiente. Mientras ese prerequisite se alcanza, la política exterior será en su contenido necesariamente defensiva y conservadora, con todo y la que a veces parezca, en su expresión formal, como agresiva y radical.

La coincidencia histórica de la crisis centroamericana con la aparición de la riqueza petrolera en México ha planteado los supuestos para una nueva política internacional en la zona.

La profundización de la crisis política en Centroamérica ha sido objeto de una creciente inquietud mexicana. Su apreciación de los acontecimientos, manifestada frecuentemente a todos los niveles del gobierno y la opinión pública mexicana, ha provocado múltiples comentarios tanto a nivel internacional como a nivel de las fuerzas políticas internas. En términos generales esos comentarios se refieren a la actitud mexicana como una expresión de activismo internacional sustentado en la riqueza petrolera y dirigido a ganar posiciones de poder en una zona históricamente considerada como de dominio norteamericano.

Sin embargo se trata más bien de una política de fondo claramente conservadora y defensiva. Es para defender su propio proyecto nacional por lo que México reacciona frente a la crisis incrementando su presencia en Centroamérica. Particularmente en los últimos meses se insiste en considerar que México está asumiendo, amparado en

¹ Dada la profunda relación de dependencia de México respecto de los Estados Unidos, se entiende aquí por "independiente" aquella política que permita expresar una mejor capacidad para negociar las posiciones mexicanas frente a los Estados Unidos (asuntos bilaterales); segundo, una mayor autonomía para apreciar y decidir acciones en el escenario de sus relaciones bilaterales con otras potencias industrializadas y tercero, percibir las relaciones con los países con los cuales comparte vínculos geográficos, conforme un marco de prioridades fijados por sus propios intereses nacionales, independientemente los intereses hegemónicos de otras naciones.

su riqueza petrolera, una nueva y más definitiva posición de poder en América Latina, al extremo de considerarse que estaría jugando a sustituir la hegemonía norteamericana en el área centroamericana y del Caribe: cambiar la Pax americana por la Pax mexicana. Es evidente que tal insistencia trata de desconocer el contenido y naturaleza de la crisis centroamericana en su relación directa con la posición hegemónica de los Estados Unidos, y por otra parte se trata de confundir los esfuerzos mexicanos por garantizar mediante su apoyo político a los procesos democratizadores en Centroamérica, presentando ese apoyo como atentatorio de los propios intereses norteamericanos. En todo caso esos comentarios dejan a un lado los intereses de los países centroamericanos en su coincidencia con los intereses nacionales de México. Esta realidad, caracterizada por la necesidad del cambio en Centroamérica y la posibilidad de consolidar un proyecto nacionalista en México, es lo que rige la posición más favorable a la paz de la región y a los intereses nacionales de México.

De ahí que la política mexicana hacia Centroamérica sea en el fondo claramente conservadora y defensiva. Para defender la posibilidad de su proyecto nacional reacciona frente a la crisis centroamericana, ofreciendo soluciones que garantizan la conservación de su proyecto interno y que a la vez se ajustan a los intereses populares centroamericanos. Los intereses nacionales de México se refieren a poder diseñar e implantar su desarrollo nacional sin tener a su lado un foco de tensión generalizado que sólo serviría, de profundizarse a nivel de guerra civil subregional, para legitimar la inclusión de nuevas y no deseadas variantes en el modelo de desarrollo interno. Variantes tales como una política de inmigración represiva para manejar el previsible problema de la inmigración masiva de centroamericanos, que por su impacto sobre el empleo y los servicios generarían importantes reacciones; una creciente militarización con lo que ello implica a nivel del gasto público, del orden de preferencias políticas y de la manera de cómo implantarlas, y en consecuencia una deformación en la fijación de primacías para la asignación de recursos derivados del petróleo. Situación tal que, lejos de beneficiar la consecución de un México económicamente fuerte y políticamente autónomo, llevaría a fortalecer una creciente ideología favorable a la afiliación con los intereses más tradicionales de la seguridad nacional norteamericana.

Es claro que México no tiene ahora ni la fuerza ni la capacidad, en términos de poder real, para generar por su sola acción de política exterior una balanza de poder excluyente y opositora de los Estados Unidos en Centroamérica y el Caribe. Como también es claro que los Estados Unidos no han abandonado su espacio de poder en la zona. En consecuencia de que pudiera estar en juego particularmente para los Estados Unidos no es tanto los efectos de la participación actual de México en Centroamérica, mismos que puede anular o bien utilizar a su favor, sino impedir que México utilice la crisis centroamericana para alentar y justificar formas políticas nacionalistas que procuren utilizar el petróleo en un proyecto de desarrollo que les permita a mediano y largo plazo adquirir una capacidad excluyente de los valores estratégicos que rigen la posición de poder de los Estados Unidos en la región. Lo que importa es influir en el proceso interno de México, de manera que éste no lleve implícita una dosis exagerada de autonomía capaz de alimentar un verdadero papel mexicano en la zona. El medio que resulta más favorable para ello es encaminar las presiones sobre México para que invierta el orden de las precedencias en sus relaciones con Centroamérica: el que México no busque ni promueva la solución política en Centroamérica, sino que se aisle y se prepare internamente para evitar el contagio de la crisis. Promover en México una estrategia de desarrollo apuntalada en los requerimientos de seguridad nacional, conforme el sentido que los Estados Unidos dan a la noción de seguridad y que muy posiblemente algunos sectores políticos y militares de México están deseosos de asimilar. Mientras los Estados Unidos entienden como seguridad nacional la no expansión soviética y cubana en el área, México la entiende como el ambiente regional favorable a la expansión de las fuerzas que propician una dinámica de cambio interno no asociada directamente a la confrontación ideológica internacional. En consecuencia, para garantizar su seguridad los Estados Unidos encuentran la solución a la crisis centroamericana en la confrontación militar con los agentes del cambio, mientras México la encuentra en la negociación.

En una clara acción defensiva y conservadora, México busca frente a la crisis centroamericana —la cual por lo demás se deriva en buena medida de la política norteamericana—, una salida política que impida la guerra civil a niveles de subregión y con ello la internacionalización de la crisis.

El desencadenamiento de una lucha armada generalizada en la zona desarticularía de manera importante los esfuerzos mexicanos por aprovechar su nueva riqueza petrolera para fines primordiales de orden económico y social. Y en consecuencia forzaría una nueva visión mexicana del problema, esto es, recurrir a la acelerada política de armamentismo, con todo lo que ello implica en términos económicos y en términos políticos. En términos económicos una desviación de recursos de las áreas productivas que urgen para la consolidación de la economía y la sociedad nacional; en términos políticos una descomposición del poder de la clase política tradicional conforme la cual ésta habría de compartir las estrategias del desarrollo con una creciente influencia del sector militar y de seguridad. Con una política de desarrollo abiertamente ensamblada con una política de seguridad "a la norteamericana", los esfuerzos por incorporar al sistema político la noción del pluralismo ideológico se vendrían abajo. El esquema vigente en los últimos años, conforme el cual se iría elaborando una mayor apertura política, de manera que se institucionalizara la participación legítima de las corrientes ideológicas encontradas, se volvería obsoleto, al menos en la forma de presentación original. Las razones de seguridad terminarían por prevalecer sobre las de modernización política nacional. La crisis social que muchos desean ver en México para justificar teorías absurdas (la del dominó, entre otras), se haría realidad en poco tiempo. Una política de contención política, cuando el ambiente social es aún conflictivo, traería enfrentamientos críticos en la sociedad mexicana.

Si bien México ya ha entrado aparentemente al juego del desarrollo con seguridad, ya que se advierte el creciente papel del ejército, tanto a nivel del aparato ideológico como del puramente operativo (mejoramiento cualitativo de la industria militar nacional, adquisición de armamento, etcétera), bien puede tratarse, sin embargo, de una acción preventiva y de modernización limitada, que no alcanza aún la dimensión de una dinámica realmente nueva o similar a la emprendida en los años setentas por otros gobiernos latinoamericanos. Pero puede ser un indicio de ella y la clase política mexicana lo sabe. De ahí que la dirección política mexicana insista en promover una solución negociada a la crisis en Centroamérica. Negociada en un doble nivel, esto es, por un lado haciendo uso de los canales de comunicación directa con Washington, y por

otro haciendo uso de los canales de comunicación política con los agentes del cambio en Centroamérica (organizaciones revolucionarias, partidos políticos, grupos de intereses locales, etcétera).

En el primer nivel las negociaciones mexicano-norteamericanas se centran en un ajuste de las diferentes percepciones de la crisis en función de la seguridad nacional; en el segundo nivel, se centran en el papel de México como garante de la no intervención norteamericana a cambio de su aceptación por las fuerzas del cambio como agente moderador (vía asistencia técnica, económica y financiera, etcétera).

México, contrariamente a lo que sostienen los Estados Unidos, sabe que en Centroamérica no hay más opción que el cambio revolucionario. Que la crisis surge de la descomposición del modelo político implantado bajo la más tradicional ideología norteamericana y no de los planes de expansionismo montados arbitrariamente por Cuba y Moscú, como sugieren los Estados Unidos. Una intervención directa o indirecta de los Estados Unidos no será respuesta capaz de suprimir esa opción. La opción del cambio se ha vuelto una opción universalmente válida para México desde el primer cuarto de siglo, válida para Cuba en los finales de los años cincuentas, válida en Centroamérica en los años setentas y ochentas. México cree que no debe haber un espacio histórico para un Vietnam en las mismas espaldas de su territorio, y que pretender inventarlo a expensas de la necesidad de revalorizar el poder hegemónico norteamericano en el mundo, es sentar las bases para una profunda inestabilidad en las relaciones con América Latina y particularmente con México. Inestabilidad que arruinaría las posibilidades de un México económicamente fuerte y políticamente estable. México reafirmaría la unidad nacional como reacción y no como el fruto de una sociedad que comparte en justicia los beneficios de un desarrollo realmente integral, favorecido por la paz regional.

De tal manera, la posición mexicana en Centroamérica es la de procurar, en función de sus intereses nacionales, una solución negociada a la crisis de la zona. Posición que lleva necesariamente, y en un plano importante, a negociar con las naciones del área involucradas de una u otra manera en el conflicto. Es obvio que entre éstas se hallan en primera línea los Estados Unidos, nación que históricamente ha ejercido una hegemonía sobre las naciones centroamericanas, de cuyo ejercicio se derivan una buena parte de las

razones mismas del conflicto. Si bien el eje de la negociación gira alrededor de la posición norteamericana y de su reacción frente a México, es evidente que hay naciones que se han constituido, a lo largo de los últimos veinte años, en fuentes de poder subregional, sea político (Cuba), financiero y económico (Venezuela) o bien de prestigio democrático (Costa Rica y México). De estas naciones México ha sido en los últimos años la que ha logrado reunir capacidad política con capacidad económica, técnica y financiera, y a la vez una posición estratégica a raíz de su riqueza petrolera, particularmente localizada en la zona fronteriza con Centroamérica, como para ejercer una mayor influencia en la zona. Los márgenes para ejercer esa influencia son, sin embargo, limitados.

México se encuentra atado a las presiones de los Estados Unidos para influir en la crisis centroamericana, no sólo por razones limitantes de poder real, sino por el alto grado de penetración de los intereses norteamericanos en la ideología, la política, la economía nacional y la seguridad militar mexicana. Intereses que no deben ser olvidados al analizar la posición de México respecto a la crisis centroamericana. Dada la importancia de las relaciones bilaterales de México con los Estados Unidos, las fuerzas políticas mexicanas y los sectores más nacionalistas de las fuerzas económicas privadas, tienen un margen limitado para imponerse.

Esa es la gran dificultad de México, ¿cómo ajustar la defensa de sus intereses nacionales frente a Centroamérica sin afectar de manera importante sus relaciones bilaterales con los Estados Unidos? Si su posición es la de evitar al máximo la generalización de la crisis proponiendo una solución política en la que quepan las fuerzas más importantes de las sociedades centroamericanas, es obvio que encontraría en el paso a unos Estados Unidos defendiendo cada vez de modo más decidido y evidente a las dictaduras militares, y hostigando de manera creciente al proceso nicaraguense.

Evidentemente México tiene la oportunidad de usar esas presiones para articular, con apoyo nacional, una amplia política de diversificación externa inicialmente tecnológica y financiera, haciendo uso de la brecha europeo-japonesa. Ello no contrariaría aspectos críticos de la seguridad mundial y le daría capacidad de maniobra política en su zona geográfica.

Puesto que México también es Centroamérica, la tesis norteamer-

ricana de que esa región no es negociable para su hegemonía, afecta el principio de la supervivencia nacional. Y ésta para México tampoco es negociable.

MÉXICO: PETRÓLEO Y DESARROLLO NACIONAL, SUPUESTOS PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

México no tiene ninguna posibilidad de ejercer, de manera estable, un liderazgo internacional, a menos que pueda consolidar un proyecto nacional de desarrollo capaz de generar a largo plazo una nación económica y socialmente fuerte, y políticamente moderna.

El petróleo, como recurso económico de impacto sobre la economía y la sociedad en su conjunto, es enteramente viable en México. La posibilidad de que se produzca, a través de ese recurso, una petrolización global de México es pequeña, puesto que aparece en el escenario nacional cuando ya se ha estructurado un desarrollo que no sería fácilmente desmontado y que, por el contrario, podría dinamizarse a partir de mayores recursos de inversión derivados del petróleo.

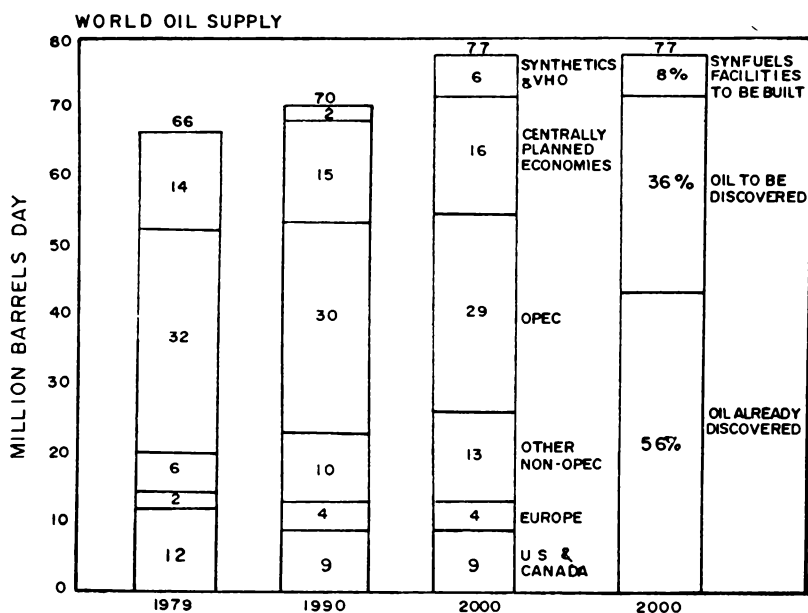
En consecuencia el petróleo es una fuente de recursos para una economía no petrolera, ya existente, y que puede alcanzar a mediano y largo plazo una notable autosuficiencia.

El petróleo es, sin embargo, un recurso estratégico mundial, y su tenencia y control implica una difícil responsabilidad para un país en proceso de transición, como México. Adicionalmente a su carácter de recurso estratégico, el petróleo mexicano está localizado en una dimensión geográfica de importancia política. Es decir, como vecino territorial del país consumidor más importante del mundo, y que además concede una máxima importancia ideológico-estratégica a la tenencia de recursos naturales, y también, como vecino territorial de la zona más conflictiva del continente: Centroamérica y el Caribe.

Esta especial situación de México envuelve consideraciones que afectan, que limitan y condicionan el uso del petróleo, tanto como recurso de impacto decisivo para el desarrollo nacional, como de recurso estratégico internacional.

EL PETRÓLEO EN EL ESCENARIO MUNDIAL

Para 1990 los países petroleros del Medio Oriente, excepto Kuwait, Abu Dhabi y Arabia Saudita, alcanzarán el punto de producción a partir del cual ésta empezará a declinar.¹ Adicionalmente, Arabia Saudita viene padeciendo de una serie de dificultades técnicas y organizativas para la producción, al menos en lo que se refiere a la posible utilización repentina de un margen de capacidad ociosa de producción,² y finalmente la guerra entre Irak e Irán, con el significado que ella tiene a nivel del funcionamiento del aparato productivo petrolero de exportación, termina por agravar el escenario de la oferta de energéticos.

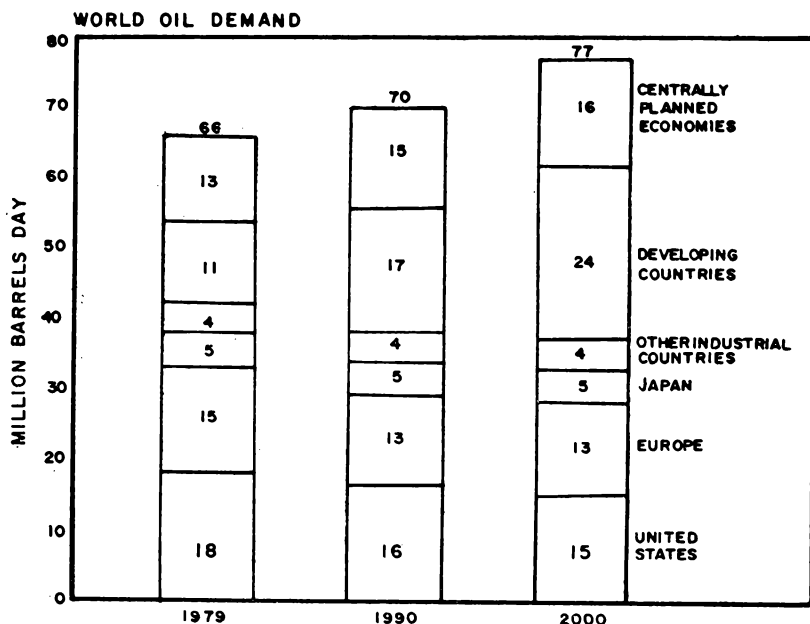


Source: *World Energy Outlook*, Exxon Background Series, december 1980, p. 23

¹ Véase el estudio del Committee on Foreign Relations, Subcommittee on International Economic Policy. *The future of Saudi Arabian oil Production*. Washington, U. S. Government Printing Office, 1979.

² *Ibid.*

En un escenario de conflicto, competencia, escasez y precios en aumento, el tema clave de la seguridad nacional para las potencias, y especialmente para los Estados Unidos de América, sería contar con una seguridad mayor en la oferta.³ Sin disminuir el peso específico que ejercen algunas de las naciones industrializadas en el complejo juego de las competencias por participar en la racionalización de la oferta petrolera, son los Estados Unidos los que ofrecen uno de los casos más dramáticos de las grandes naciones consumidoras de energéticos. En 1947 eran exportadores netos de petróleo. Para 1979 importaban casi la mitad del petróleo que consumían, y lo que es más grave, la sociedad norteamericana resistente y resiste todo esfuerzo racionalizador en el consumo, trasladando su resentimiento hacia la compleja trama de su sistema político.



Source: *World Energy Outlook*, Exxon Background Series, december 1980, p. 21

³ Richard Fagen. "El petróleo mexicano y la seguridad nacional de los Estados Unidos." *Foro Internacional* núm. 74, El Colegio de México, México, octubre-diciembre, 1978.

Al mismo tiempo que los Estados Unidos y otras naciones industrializadas sienten los efectos de su dependencia del exterior para satisfacer necesidades internas en materia de energéticos —lo que de por sí significa una primera confusión de los valores del poder—, han ocurrido los descubrimientos de fabulosos yacimientos petroleros en México, que, según algunos observadores, lo convierten en productor potencial de la talla de Arabia Saudita. Esto no cambia en términos inmediatos la situación de las exportaciones mundiales, pero sienta las bases para un cambio importante en las dos próximas décadas. Se prevé que para 1985 México estará en posibilidades de producir un total de 4 millones de barriles diarios, lo que le permitirá convertirse en un exportador relativamente importante a nivel mundial. Para enero de 1981 México estaba exportando 1.336 millones de barriles diarios, y se tenía como meta de exportación para todo 1981 un total de 1.5 millones de barriles diarios, bastante más de la cantidad prevista para 1982.⁴

MÉXICO: Exportación petrolera 1981. Lista de países compradores y volumen

Enero de 1981: producción exportada: 1,336 millones de barriles diarios, a: 12 países

Estados Unidos:	733,000 b.d.	India	30,000 b.d.
España	220,000	Costa Rica	7,500
Japón	100,000	El Salvador	7,500
Francia	100,000	Nicaragua	7,500
Canadá	50,000	Yugoslavia	3,000
Israel	45,000		
Brasil	40,000		

Compromisos suscritos y que deberán cumplirse en los próximos meses de 1981: 7 nuevos compradores para un total de 19 países.

Suecia	70,000 b.d.	Guatemala	7,500 b.d.
Jamaica	13,000	Honduras	6,000

⁴ Declaraciones del director de PEMEX, ingeniero Díaz Serrano, publicadas en el diario *Excelsior*, México, D. F., 28 de enero de 1981, pp. 1 y 8.

Filipinas	10,000	Haití	3,500
Panamá	12,000		

Total de barriles diarios para 1981 1.5 millones (1.465,000) ya comprometidos y un saldo diferencial de 35,000 barriles diarios para ajustar pedidos en el área de Centroamérica y el Caribe.⁵

Una producción significativa de los yacimientos recién descubiertos es en estos momentos improbable, merced tanto al tiempo requerido para su desarrollo, así como a la tecnología y la infraestructura física necesaria para la producción, como a razones de orden político. En principio, en México, la capacidad no determina la producción. Esta se define básicamente por una decisión política, la cual deberá ser tomada por el gobierno mexicano, dada la ausencia determinante de inversiones privadas nacionales o extranjeras directas en el campo energético. Esto, desde luego, no significa la ausencia de presiones externas de orden político, que se sustentan operativamente en circunstancias variables aparentemente ajenas a la toma de decisiones sobre la producción petrolera: presiones de la deuda externa, pública y privada, de las ventas de productos alimenticios y finalmente de la transferencia de tecnología.

Esto plantea dos situaciones. Una a nivel interno, referida, por una parte, a cuál será la política gubernamental para el bienio 1981-1982, últimos dos años del actual gobierno del presidente López Portillo, y por otra, cuál será esa política luego del cambio presidencial que se avecina; la otra situación, a nivel externo, referida por una parte a cuál será la posición que adoptarán los Estados Unidos en relación con ese orden interno en proceso de definición, y, por otra, a cuál será el margen de autonomía que México logrará respecto a los Estados Unidos para diversificar su política exterior.

En el primer caso, México reabre las puertas a un nuevo proyecto nacional diseñado conforme los mejores intereses nacionales. Un proyecto capaz de conducir al país a un auténtico desarrollo económico, social y político. Sin embargo el grado de transnacionalización de la economía y la sociedad mexicana impone límites para que México pueda elaborar ese proyecto dentro de un marco de autonomía y seguridad nacionales. En el caso del orden externo, los Estados Unidos presienten esa posibilidad de concientización

⁵. *Ibid.*

de la sociedad y el Estado mexicano, y juegan desde luego con sus mejores instrumentos de presión para que el nuevo orden interno les sea lo más favorable posible o, en todo caso, lo menos dañoso a sus intereses.

La posición mexicana en la crisis de Centroamérica ha dado pie para que las presiones sobre el orden interno aparezcan intencionalmente ocultas en un discurso que realza cuestiones ideológicas internacionales, aparentemente desligadas del propósito real de las presiones. De ahí que si el petróleo es el nuevo trasfondo de su política hacia México, la estabilidad política mexicana es su preocupación más inmediata. No es la tenencia y control del petróleo en sí lo que preocupa a los Estados Unidos, sino la utilización que de ese recurso pueda valerse México para convertirse en una nación desarrollada y capaz de imponer sus propios intereses nacionales no coincidentes con los de los Estados Unidos en la zona.

EL PETRÓLEO MEXICANO Y LA SEGURIDAD NACIONAL NORTEAMERICANA

Para ajustarse a esas condiciones, los Estados Unidos han colocado a México y sus asuntos bilaterales en una posición preeminente. Los asuntos mexicanos han avanzado notablemente en la escala de precedencias del Ejecutivo, del Congreso y de la élite académica norteamericana,⁶ creciendo en el escenario del poder norteamericano la conciencia de que México constituye parte crítica de la primera línea de defensa nacional. Si antes ya gozaba de ese carácter por el efecto de la contigüidad territorial, ahora su petróleo y el efecto que éste puede producir sobre el sistema político mexicano y su proyección externa, constituye un nuevo elemento que asume importancia vital para la seguridad norteamericana.⁷

La importancia del petróleo mexicano en la actualidad, y principalmente a partir de los próximos veinte años, no es una función de la contribución porcentual de sus exportaciones —lo que ya repercute en la unidad de los países productores de la OPEP—, sino más bien es su función como país exportador con perspectivas futuras importantes, que comparte vínculos geográficos, políticos y

⁶ Mario Ojeda Gómez. "Cuestiones clave en las relaciones México-Estados Unidos." *Foro Internacional* núm. 74, *op. cit.*

⁷ *Ibid.*

económicos muy estrechos con el consumidor de petróleo más grande del mundo.⁸ En consecuencia ha dicho Richard Fagen, desde el punto de vista norteamericano, el petróleo mexicano posee un valor político agregado de una potencialidad muy alta: un barril de crudo mexicano no es un simple barril más en el mercado mundial, es un barril que puede ser accesible si escasean otros por razones políticas, económicas o geológicas. Valor político agregado que no disminuiría aun si se redujeran las importaciones petroleras norteamericanas. Por ser potencialmente más seguro, el petróleo mexicano es crucial.⁹ Siguiendo ese discurso, la ubicación misma del petróleo dentro del territorio mexicano juega un papel importante para fines de seguridad. Para enero de 1981, el 91% de los 2 millones de barriles diarios producidos a nivel nacional, provenía de los yacimientos del sureste mexicano,¹⁰ ubicados en territorio fronterizo con Centroamérica. De la misma zona salía el 91% de la producción de gas mexicano de 2.4 millones de pies cúbicos diarios, y se iniciaba el gasoducto que lleva el gas mexicano al mercado de energéticos norteamericano.¹¹

Desde el punto de vista de la noción de seguridad nacional norteamericana, esto significa que “su frontera sur” se desplaza del Bravo al Usumacinta, y que Guatemala, y en cierto sentido Centroamérica, pasa a ser la espalda del nuevo esquema de seguridad nacional.

México, dice Mario Ojeda, ha podido gozar en el pasado reciente, de una especie de viaje gratuito en el carro de la seguridad nacional de los Estados Unidos.¹² Débil para pelear contra los Estados Unidos; fuerte para hacerlo con sus vecinos del sur; protegido por los Estados Unidos en caso de agresión extracontinental, México no ha necesitado el desarrollo de grandes contingentes militares.¹³ Así, México ha tenido un ejército al que ha venido modernizando hasta llegar a instalar y desarrollar una modesta pero efectiva industria militar,

⁸ Fagen, *op. cit.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Declaraciones de Rafael Marquet, vocero de PEMEX en la región del sureste, publicadas en el diario *Excelsior*, México, D. F., 28 de enero de 1981, p. 8A. Para un desglose detallado de las zonas de producción del sureste, incluyendo nombre de municipios, pozos, etcétera, véase *La industria petrolera en México*. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1979.

¹¹ Rafael Marquet, *ibid.*

¹² Mario Ojeda, *op. cit.*

¹³ A partir del descubrimiento y explotación del petróleo del sureste y de la coincidencia con la crisis centroamericana, se ha vuelto común la tesis de la necesidad de la modernización del ejército mexicano.

que a últimas fechas llega a incluir la fabricación de prototipos de tanques de guerra en conexión con la industria pesada nacional¹⁴ y se ha iniciado la compra de equipo que incluye modernos aviones de guerra. Y lo más importante aún es que tal desarrollo militar se haya sustentado en una clara ideología de seguridad que, con ciertos matices diferenciales, no es ajena a toda la corriente militarista latinoamericana del desarrollo-seguridad. Negar que México cuenta con un criterio de defensa nacional y que ese criterio ha sido reactivado por el petróleo es desestimar el carácter que puede asumir el ejército en la elaboración del nuevo proyecto nacional.

Centroamérica, convertida en las espaldas del esquema de seguridad norteamericana, se torna una región importante particularmente para México, lo que modifica el contenido de las relaciones internacionales en la zona. México puede no deseárselo, pero es un hecho que, de las tradicionales consideraciones histórico-culturales que han privado en sus relaciones con el vecindario del sur, se está pasando a consideraciones político-estratégicas. La estabilidad política que los Estados Unidos necesitan de México, éste la necesita de sus vecinos de Centroamérica y particularmente de Guatemala. Bien es cierto, sin embargo, que la puerta de ingreso a Guatemala, México sabe que está en Nicaragua y en El Salvador. Para garantizar un diálogo con las fuerzas del cambio en Guatemala, México necesita legitimar su posición en esos otros países. De tal manera, si el petróleo y su significado estratégico lleva al diseño de una política exterior mexicana de nuevo cuño, ésta puede concretarse, en sus intereses inmediatos, en las relaciones mexicano-centroamericanas, incluyendo en algún modo a la zona del Caribe.¹⁵ México no tiene

¹⁴ Véanse las declaraciones del secretario de la Defensa de México al diario mexicano *unomásuno* del 17 de septiembre de 1979. A partir de esa fecha las declaraciones de los jefes militares se han vuelto frecuentes, habiéndose reportado la existencia de un documento titulado "La seguridad nacional en México", atribuido al ejército mexicano. Véase la crónica del columnista de *Excelsior* sobre ese documento. Adicionalmente pueden seguirse de cerca las declaraciones respecto a la compra de aviones de guerra, inicialmente planeada para realizarse en Israel y luego en los Estados Unidos. Diarios mexicanos del 25 de marzo de 1981.

¹⁵ René Herrera Zúñiga. "De cara al sur: México en Centroamérica." Revista *Nexos* núm. 28, México, D. F., abril de 1980. También véase Samuel Berkstein. "México: estrategia petrolera y política exterior." *Foro Internacional* núm. 82, El Colegio de México, México, 1981. También, Edward J. Williams. "Between North and South: México, the United States and Central America." (Manuscrito no publicado.) Universidad de Arizona, septiembre de 1979.

que inventar un pretexto para ello; la crisis actual de Centroamérica y las dificultades de los países del área en materia de energéticos ha venido a brindarle un espacio concreto para la proyección externa de sus primeros esbozos de un nuevo proyecto nacional. La crisis hegemónica de los Estados Unidos en Centroamérica refuerza la posición mexicana, y deja a Centroamérica prensada entre la línea tradicional del imperialismo (el Canal de Panamá) y la nueva línea impuesta por la estrategia de seguridad petrolera del sureste mexicano.

Por su propia historia cargada de sufrimientos por la acción imperialista, tanto norteamericana como europea, debe creerse que México no tiene vocación ni ambición imperial en Centroamérica, con todo y que esté ajustado a la política y valores fundamentales del capitalismo. Y salvo el caso de Belice, en el cual México puede plantearse una posición especialmente diferente, las posibilidades de una política intervencionista son mínimas. Esta particularidad coloca a México en una posición que le permite jugar el papel de interlocutor confiable, tanto de los intereses de los pueblos centroamericanos que luchan por su liberación, como de los intereses norteamericanos que luchan por impedirla. Papel en el cual México puede introducir con vigor sus propios intereses nacionales, sacándoles ventajas a las contradicciones que agobian a los Estados Unidos. Centroamérica, por su parte, tendrá que aprender a jugar a las contradicciones mexicano-norteamericanas, en un delicado marco de relaciones en las que las primacías políticas se combinarán con primacías técnico-económicas.

Ya se advierten signos en la naturaleza de ese nuevo orden de relaciones. Mientras México aparece abiertamente patrocinando la estabilización política, mediante el apoyo al cambio democrático en la zona, los países que han logrado ese cambio (Nicaragua y desde antes Costa Rica) recurren al apoyo mexicano, si bien no directamente en recursos monetarios, sí en materia de energéticos y ayuda técnica para hacer operar aquellos recursos que directamente siguen siendo hasta ahora proporcionados por los Estados Unidos. Además, iniciando un flujo de intercambio que habrá de estimular a largo plazo nuevas modalidades de relaciones económicas.¹⁶

¹⁶ El convenio mexicano-venezolano de 1980 para proveer de energéticos a Centroamérica rebasa la consideración petrolera para ubicarse en cuestiones financieras y adquisición de productos.

Es claro que debe distinguirse el caso de Guatemala, país con el cual México tiene fronteras directas y para el cual debe elaborar más sus directrices políticas generales aplicadas al resto de la zona. Elemento adicional importante: Guatemala es también productor de petróleo.

Ahora más que nunca, la política exterior es determinante para México. Después de 1910, la política exterior mexicana se caracterizó por ser altamente defensiva, aislacionista y activa sólo a nivel bilateral y concretamente con su vecino del norte.¹⁷

En los años sesentas, y sobre todo en los setentas, México intentó una nueva versión de su política exterior, imponiéndole un sello de militancia tercermundista. Sin embargo las condiciones eran entonces muy distintas de las que habían prevalecido en los decenios pasados. La dependencia de México respecto a los Estados Unidos había afectado profundamente la capacidad del Estado mexicano tanto para orientar la vida económica, política y social, como para definir una política internacional independiente.¹⁸ Esta situación impuso limitaciones notables al proyecto echeverrista, al extremo de que el lenguaje y las acciones concretas de política exterior mexicana irritaron al gobierno de Washington.¹⁹

De cualquier manera, es con Echeverría que se intenta un cambio de orientación. El gobierno de su sucesor, José López Portillo, ha cosechado algunos de los frutos de ese cambio, aunque también ha pagado algunas de sus consecuencias.²⁰ No obstante, México ha sabido conservar, y a últimas fechas reasumir la posición de prestigio ganada en algunos foros internacionales de la diplomacia multilateral, en condiciones más favorables que las que prevalecieron durante el proyecto echeverrista.

En 1980 México es, ante los Estados Unidos y el mundo, muy distinto al México de hace unos cuantos años, cuando gozaba de prestigio, pero carecía de un poder de negociación. La vulnerabilidad actual de los Estados Unidos y gran parte de las naciones del mundo radica en el campo de los energéticos. México parece tenerlos en cantidades que interesan a la seguridad y al desarrollo de los Estados

¹⁷ *Lecturas de política exterior mexicana*. Centro de Estudios Internacionales. El Colegio de México, México, 1979.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

Unidos y de otras naciones tanto industrializadas como no industrializadas.

Este nuevo elemento de negociación que México adquiere con sus energéticos puede significar el cambio para un auténtico desarrollo nacional y una política exterior independiente, o el veneno que lo lleve a infortunado destino. Por vez primera, la posibilidad de una política exterior mexicana se ve influida por un elemento clave de la especial situación interna norteamericana. Esto convierte al petróleo mexicano en un arma de doble filo, como todo instrumento de poder político; por una parte es un verdadero instrumento de negociación; pero México no puede esgrimirlo a su entera discreción en el plano internacional, sino que está sujeto a una serie de presiones internas y externas. Entre las primeras están precisamente las condiciones nacionales, en las que el deterioro económico es el factor dominante, pues deja poco margen de maniobra para el uso inmediato del arma petrolera en sus relaciones bilaterales con los Estados Unidos. A su vez esto influye en la capacidad negociadora de los Estados Unidos, en cuanto le concede margen para presionar el ritmo de explotación y exportaciones del energético mexicano. La notable carencia de alimentos ha llevado a México a importar, particularmente desde los Estados Unidos, enormes cantidades de granos básicos. Esto ha puesto a México en una nueva relación que los Estados Unidos pueden usar para presionar en el uso de los recursos petroleros.²¹

Es por ello que, a corto plazo, el nuevo enfoque de política exterior tiene las mayores posibilidades de ser concretado en Centroamérica y el Caribe y aun en los países de América del Sur. Se trataría de una política complementaria a la resultante del juego de presiones entre México y los Estados Unidos. Una Centroamérica democrática, o aun revolucionaria, apuntalaría la capacidad negociadora de México frente a los Estados Unidos. La estabilidad interna que los Estados Unidos necesitan de México, éste la necesita de Centroamérica. En esas circunstancias, las relaciones con Centroamérica dejan de tener primacía económica y comercial, para adqui-

²¹ La importación masiva de alimentos producidos en los Estados Unidos colocó a México en una posición de: petróleo por alimentos. Inmediatamente tal situación sirvió para que los Estados Unidos, a través de sus voceros, sugirieran la posibilidad de usar el asunto de los alimentos como mecanismos de presión hacia México. Véase *Excelsior*, México, D. F., de los días 27 de febrero al 2 de marzo de 1981.

rir una primacía política con posibles resultantes positivos en el intercambio comercial. Lo anterior significa que México debe plantearse la situación de un modo diferente: invertir los intereses y correr un riesgo visible en sus acciones.

El contorno ideológico de la posición mexicana frente a Centroamérica comprende visibles riesgos en el mediano plazo. Riesgos conocidos tanto por México como por las *élites* revolucionarias, para las cuales la opción mexicana es, en las circunstancias actuales, atractiva y necesaria, aun cuando su viabilidad a largo plazo depende realmente de la dinámica interna de las sociedades centroamericanas. El tercerismo nicaragüense no se vislumbra, al menos ahora, como modelo para las fuerzas revolucionarias en El Salvador y Guatemala. En estos países el contorno ideológico de la participación popular es más definido. Las burguesías locales no tienen tras de sí a un Somoza contra el cual, en un momento de crisis, puedan rebelarse para recomponerse y continuar su propia reproducción como clase dominante en un nuevo esquema político. En consecuencia, las banderas ideológicas son más precisas y las armas de la confrontación más brutales e imprevisibles, como se viene advirtiendo con trágica claridad en El Salvador. En este país la lucha popular armada ha dado muestras de una capacidad para mantenerse por largo tiempo, el suficiente para que toda solución militar que se pretenda imponer sólo logre empantanar la crisis, amenazando la existencia misma de la nación. México y otras naciones del continente americano, así como numerosas naciones europeas, han advertido con claridad que la única salida en la crisis de ese país, como seguramente habrá de ir pensando en Guatemala, es una salida política negociada.²² El ensanchamiento de la crisis en El Salvador no podrá sino impulsar el estallido de la crisis guatemalteca, sólo artificialmente contenida.

²² La posición mexicana hacia la crisis centroamericana ha sido expuesta repetidamente a todos los niveles de gobierno. Los documentos que reproducen el discurso del presidente López Portillo en Managua, Nicaragua, así como la entrevista que ofreciera en el vuelo de regreso a México durante ese viaje, contienen los elementos de fondo de la perspectiva mexicana. Otras declaraciones significativas son las brindadas por el mismo presidente López Portillo a periodistas de la cadena norteamericana NBC al día siguiente del triunfo electoral del presidente Reagan, publicadas parcialmente en *Excelsior*, México, D. F., 6 de noviembre de 1980, p. 9A. Una última declaración leída por el secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, en la cena ofrecida al canciller israelí durante su visita a México, el día 2 de marzo de 1981, reitera la tesis mexicana. Véase la difusión de esa declaración en los distintos diarios mexicanos de esa fecha.

Ello pondría a México en un escenario de confrontación armada en sus mismas fronteras. Punto hasta el cual México no desea llegar, y de ahí que insista en promover una salida política en El Salvador. Tal salida le daría oportunidad de sugerir un diálogo con las fuerzas del cambio en Guatemala, para un tránsito político hacia formas democráticas de gobierno que disminuyan la posibilidad de una crisis armada en su propia vecindad territorial.

En vista de que la posición mexicana encuentra resistencia por parte de los Estados Unidos, es previsible que surjan temores hacia el interior de México. Pese al esfuerzo moderador realizado hasta ahora por México, la crisis en Centroamérica está llegando a niveles de radicalización frente a los cuales el gobierno no siempre es capaz de obtener apoyo unitario de sus fuerzas políticas y sociales internas. La indisponibilidad de la clase dominante mexicana para experimentos que alimentan las divergencias internas ha terminado, en ocasiones, por dejar aisladas las acciones de política exterior que no se ajustan en su contenido político, a los intereses de los sectores más conservadores. En el caso de Allende se vio claro que para esa clase dominante el caso cubano había sido más que suficiente para satisfacer orgullos nacionalistas y que no deseaban repetirlo. Sin embargo la situación en Centroamérica es diferente. En primer lugar, la radicalización que se está observando en El Salvador y Nicaragua, más que ser consecuencia de la dinámica interna de las luchas por el poder, se deriva de la política exterior norteamericana. La estrategia seguida por el actual gobierno del presidente Reagan, caracterizada por una obsesiva noción anticubana y antisoviética, se expresa en tal forma de agresividad y belicosidad que descompone las perspectivas de las luchas internas en vez de dejar que éstas se agoten y generen una estabilidad a largo plazo. Esta política norteamericana no sólo logra complicar esas luchas internas, sino que abre paso a una justa campaña antiintervencionista en América Latina y otras regiones del mundo, en la cual difícilmente pueden quedar fuera las fuerzas sociales y nacionalistas de países que, como México, sustentan su modelo político en dichas fuerzas.

No debe olvidarse, además, que el carácter conservador de la clase dominante mexicana, carácter que corresponde por referencia respecto a la clase dominante norteamericana, puede verse modificado, ya que su fortalecimiento por la vía petrolera puede conducir a un resurgimiento del nacionalismo como fuente política que impulse

la asignación de papeles más autónomos a la clase dominante mexicana respecto de la norteamericana.

La clase dominante mexicana puede sentirse ahora con capacidad para diferenciar ciertas categorías de identidad respecto a los intereses norteamericanos e imponer en el juego de Centroamérica algunos intereses nacionales de particular importancia para su propia identidad. En cuanto a la actitud de las fuerzas revolucionarias de Centroamérica respecto a esta particular situación de México, debe señalarse que la participación de México no lleva banderas cargadas de señales imperiales, y por ello es atractiva y necesaria. Por otra parte, la crisis de Centroamérica está sirviendo de base para que México manifieste sus propias contradicciones internas y las enderece hacia sus relaciones con los Estados Unidos, lo suficientemente conflictivas como para que el nacionalismo se constituya en fuente de revitalización de las directrices políticas nacionales favorables a soluciones más profundas del orden interno.

CONCLUSIONES

La política mexicana hacia Centroamérica no responde a intereses de poder político internacional, ni pretende implantar un juego excluyente de los intereses norteamericanos a nivel regional. Se trata más bien de una política conservadora y defensiva. Conservadora en cuanto procura soluciones políticas que eviten la confrontación ideológica internacional en sus alrededores. Defensiva en cuanto sólo la conservación de la paz en Centroamérica y el Caribe le permitirá formular su proyecto nacional, partiendo de su riqueza petrolera, sin recurrir a un diseño que incluya circunstancias variables nuevas y no deseadas, tales como un creciente militarismo, una política represiva de inmigración respecto a Centroamérica y la incorporación masiva de componentes ideológicos de seguridad en la definición de las precedencias políticas del nuevo proyecto nacional. México también es un país conflictivo. Para dar respuesta a las contradicciones de la totalidad social, producto de la aplicación del proyecto nacional revolucionario de 1917, México está configurando un nuevo proyecto. El hecho de que el proyecto original no ha cuajado totalmente y de que, si bien subsiste como esquema de gobierno, no ha permeado la totalidad social y hoy exhibe muchas contradicciones, es un hecho real que no debe soslayarse al

hacer el análisis sobre el impacto de una crisis externa en la nueva definición de ese proyecto.

La generalización de un conflicto armado en las propias espaldas de México alentaría la inclusión de las circunstancias variables ya señaladas, dando al traste con la posibilidad de entablar a nivel nacional, la discusión de un modelo político que responda a necesidades estructurales que unifique civilización, participación y cultura, en los términos de los mejores intereses nacionales.

Es la defensa de esos intereses la que México hace cuando en Centroamérica propone una solución política negociada, rechaza la intervención extranjera y reconoce el derecho de los pueblos a su autodeterminación.

Í N D I C E

Presentación	5
Partidos políticos, orden jurídico y cambio social en Guatemala. La cuadratura del círculo, <i>Jorge Mario García Laguardia</i>	9
Una solución política negociada para El Salvador, <i>Román Mayorga Quirós</i>	31
<i>Anexo 1.</i> Bibliografía sobre El Salvador	53
<i>Anexo 2.</i> Esquema del desarrollo histórico de la coalición opositora y sus principales componentes.	57
<i>Anexo 3.</i> Posibles diferencias en los puntos de vista de México y los Estados Unidos sobre el conflicto salvadoreño.	58
Evolución de la integración centroamericana en 1980, <i>Comisión Económica para América Latina (CEPAL) Naciones Unidas</i>	61
Comentario: La integración en Centroamérica: La liebre o el ciervo, <i>Luis Díaz Müller</i>	93
Dictadura o democracia: Centroamérica en la encrucijada. El papel de la Democracia Cristiana Internacional y de la Internacional Socialista, <i>Mario Solórzano Martínez</i>	99
El proceso de militarización en el Estado guatemalteco, <i>Gabriel Aguilera Peralta</i>	133
Las relaciones Estados Unidos-América Latina. El caso centroamericano, <i>Luis Maira</i>	159
El impacto de la crisis centroamericana en la política exterior mexicana, <i>René Herrera Zúñiga</i>	171

Centroamérica. Desafíos y Perspectivas
se terminó de imprimir en la Imprenta
Universitaria el día 23 de enero de
1984. Su composición se hizo en tipo
Times Roman 10:12, 10:10 y 8:9. La
edición consta de 1 300 ejemplares.

Los trabajos que integran el presente volumen son producto del ciclo intitulado "Situación actual de Centroamérica: análisis y perspectivas" organizado por el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Filosofía y Letras de nuestra casa de estudios, en colaboración con especialistas de la Universidad de Costa Rica, el Centro de Investigación y Docencia Económica, el Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo y El Colegio de México.

El libro que aquí se presenta no responde sólo a un interés pasajero; los autores de los distintos artículos son reconocidos como especialistas en sus respectivas disciplinas y han dedicado muchos años de su vida al análisis de la política, la economía y la sociedad centroamericana. Muchos de ellos, asimismo, han participado activamente en la vida política de sus respectivos países; de ahí que los análisis sean, en algunos casos, reflexiones que, a la vez, son testimonio del acontecer político.

Para gobiernos de tipo militar el establecimiento de libertades públicas, la aceptación de pluripartidismo, el reconocimiento a las garantías individuales y las garantías a la libre expresión, significan el fin de sus privilegios; por esta razón se oponen a reconocer como primordial la política que busca una solución negociada. En este reducido espacio, los partidos políticos deben moverse para organizar a obreros y campesinos.

La función de los militares y partidos políticos en Centroamérica es tema principal emprendido por los investigadores cuyos trabajos aquí se incluyen, así como el estudio de las complejas relaciones que guarda México con su vecino del norte y sus vecinos del sur.