
*"Patria idéntica a vos misma
pasan los años y no rejuvenecés
deberían dar premios de resistencia
por ser salvadoreño. . ."*

*" . . . Y luego nos iremos a la guerra de verdad
todos juntos
para ver si así como roncas duermes
como decía Pedro Infante.
Novia encarnizada, mamá que parás los pelos."*

Roque Dalton

A la memoria de Augusto Cotto.

Centroamérica en la estrategia militar norteamericana durante la administración Carter

Antonio Cavalla Rojas

En este artículo haremos algunas consideraciones sobre las definiciones estratégicas y políticas del gobierno norteamericano y sus repercusiones sobre la relación con Centroamérica.*

Para ello intentaremos:

Primero. Explicar sumariamente el proceso formal de decisiones de la Defensa Nacional en Estados Unidos, para extraer de él instrumentos que permitan sacar conclusiones válidas, más allá de la retórica ideologizada de las llamadas "izquierdas latinoamericanas", la que supone habitualmente un "pentágono" omnipresente, no errático, invencible, y, por añadidura, inaccesible.

Segundo. Informar sobre las decisiones estratégicas de la administración Carter en materia de Defensa Nacional, con particular focalización sobre aquellas que inciden directamente en la visión que de Centroamérica tiene —o tenía— el "establecimiento" norteamericano. Y

Tercero. Entregar nuestras primeras notas de reflexión sobre cómo el acontecimiento de importancia político-militar más relevante acaecido durante los últimos años en la región, el triunfo sandinista, ésta incidiendo, e incidirá presumiblemente en el futuro, en el papel que se le asigne a Centroamérica en la estrategia norteamericana.

* Hemos excluido Panamá —como habitualmente se hace— de nuestro análisis de la relación EEUU-Centroamérica. Para una visión del tema ver: Gorostiaga, Xabier, "Las relaciones Estados Unidos-Panamá bajo la Administración Carter", en *Cuadernos Semestrales de Estados Unidos, perspectiva latinoamericana*, No. 6, 2 semestre 1979, y nuestro artículo "Objetivos militares de EEUU en América Latina: el caso de los Tratados Canaleros", en *Plural*, No. 83, 1979.

El proceso formal de "decision-making" sobre Defensa Nacional

Estamos decididamente en contra de dos maneras de ver este problema que se encuentran presentes en las ciencias sociales y en el quehacer político latinoamericano. Para algunos, bastaría con el siguiente cuerpo de conocimientos: el imperialismo es la expresión de una fase del desarrollo del capitalismo; el Estado imperialista está controlado por los sectores hegemónicos de las clases dominantes del imperio, las fuerzas armadas y la política de defensa de ese Estado tienen la misión de proteger los intereses de esas clases. Lo que hay que esperar, entonces, es la acción permanente, coherente y sin contradicciones de esta fuerza militar contra las clases subordinadas, más aún en los países de la periferia estructuralmente dependientes del centro del imperio. Esta visión considera ocioso y aún peligroso, conceder esfuerzos al estudio y análisis de los procesos gubernamentales a través de los cuales se va gestando un consenso formal de los grupos de interés norteamericanos frente a sus decisiones estratégicas. Para otros, la evolución de la sociedad postindustrial ha llevado a una etapa de crisis económica y política del imperialismo, cuyo desarrollo se expresa de modo tal, que resulta un intento dogmático buscar la coherencia entre las decisiones superestructurales y las tendencias económicas. Ellos estiman que el grado de contradicciones es tal que bien puede darse una línea de decisiones, por ejemplo, de la defensa nacional, que contraría los intereses vitales (históricos) de los sectores hegemónicos de las clases dominantes.

Creemos, por el contrario, que las decisiones políticas y militares de Estados Unidos tienen una línea histórica permanente, que no es otra que la

defensa del "destino" imperialista de la burguesía de esa nación; pero que la forma de articulación de los sectores hegemónicos, la complejidad del sistema de generación del consenso y de imposición de él al conjunto de la sociedad civil, hace posible que en las diversas coyunturas se expresen profundas contradicciones —que en ciertos momentos han llegado a paralizar la capacidad de respuesta norteamericana. Ello obliga a conocer el sistema en su funcionamiento íntimo y a sacar conclusiones frente a cada momento del desarrollo de la relación centro imperial-periferia, sin perder de vista que los errores y choques de los sectores de la cúpula imperial son coyunturales y que, más temprano o más tarde, surgirán los intentos rectificadores situados en la línea histórica de la defensa del sistema imperialista en su conjunto.

Aclaradas así las cosas, nos parece que el estudio del proceso formal de decisiones de la Defensa Nacional de Estados Unidos representa el lugar privilegiado de estudio, ya que es ahí donde intentan articularse las distintas posiciones y grupos de interés norteamericano, en el objetivo imperialista de detectar las amenazas a la hegemonía del sistema y su desarrollo, así como las formas de acción global para conjugar y suprimir dichas amenazas.

Existe un tipo de discurso ideológico para tratar estos asuntos, que comparten hace ya muchos años el "establishment" militar, la "clase política" civil, el mundo de las corporaciones, los investigadores y académicos norteamericanos, los medios de comunicación de masas y, en gran medida, la opinión pública. El discurso estratégico norteamericano de la "Seguridad Nacional" —cuyas raíces habría que buscar en la geopolítica y en las ideologías idealistas nacidas del racionalismo y el positivismo— parte de la base de que en todo estado-nación exis-

te un *potencial nacional* de crecimiento y desarrollo, que se opone inexorablemente a los potenciales de otras naciones-estado. Cada nación-estado tiene también —ella, como tal, no sus clases o sectores de clases—una visión de la vida y el desarrollo humano que es preciso defender y aún imponer a las otras naciones que tienen visiones distintas y, por supuesto, equivocadas. De ahí se desprende que cada nación-estado tiene unos *objetivos nacionales* que el conjunto social debe perseguir por todos los medios. La consecución de estos objetivos encontrará en su camino *amenazas*, tanto en el orden interno como externo, frente a las cuales es necesario desplegar fuerzas económicas, ideológicas, políticas y militares, las que constituyen el poder nacional, que sean capaces de vencerlas o, al menos, neutralizarlas.¹ La “doctrina estratégica” norteamericana sería entonces, en el decir del doctor Kissinger, aquella que “debe definir cuáles son los objetivos por los que vale la pena luchar, y determinar el grado de fuerza apropiado para conseguirlo”.²

Este acuerdo conceptual es el que basa en gran medida el desarrollo relativamente armónico del proceso de decisiones de la Defensa Nacional del sistema norteamericano. Los actores principales que en él participan son: Las Fuerzas Armadas; el Ejecutivo, en el cual intervienen principalmente las

Secretarías de Estado y Defensa y la Presidencia de la República; y el Congreso. A cada una de estas partes se dirigen los grupos de presión de la sociedad norteamericana y es en el conjunto del proceso donde se define principalmente qué intereses se imponen y qué formas de defenderlo se emplearán.

A nivel de las Fuerzas Armadas, el organismo de expresión consensual de las disputas interarmas e interagencias, y de los grupos de presión que sobre ellos actúan, es la Junta de Comandantes en Jefe (*Joint Chiefs of Staff*) la que produce una serie de documentos que pasan, en un diálogo de doble corriente, al sector civil del Departamento de Defensa. La posición militar es expresada anualmente en el documento firmado por el General que funja de Presidente de la *Joint Chiefs*, con el nombre de “Posición Militar para el Año Fiscal. . .” del que se trate (“Military Posture for Five Years 197. . .”).

El consenso finalmente alcanzado en el Departamento de Defensa es elevado a la Presidencia de la Unión Norteamericana, donde, en el plazo aproximado de dos meses, es analizado por las dependencias de la Oficina Ejecutiva del Presidente —principalmente el Consejo Nacional de Seguridad y la Oficina del Presupuesto— y por el Presidente, los que deben supuestamente hacer compatibles los requerimientos de la Defensa con el resto de los Departamentos y agencias del gobierno y con la estrategia y política generales de la Administración.

Finalizada la etapa anterior, el ejecutivo, por intermedio del Secretario de la Defensa, expone al Congreso su Informe Anual para el Año Fiscal del que se trate, en el que se expresan los fundamentos que dan base a las políticas de defensa y a los requerimientos presupuestarios que demanda el ejecutivo.

¹ Existe abundante literatura sobre “Seguridad Nacional”, y sobre estrategia en esta concepción norteamericana; un buen resumen de los conceptos más admitidos se encontrará en: Jones, Stephen B. “The Power Inventory and National Strategy”, en *World Politics*, Vol. VI, EEUU, 1954, pp. 421-452.

² Kissinger, Henry. *Armas nucleares y Política Internacional*. Edit. Rialp (trad. de R. Cremades), Madrid, España, 1962.

El Senado y la Cámara de Representantes inician un proceso de discusión en los subcomités y comités, que dura aproximadamente seis meses, y que se continúa en la discusión de los comités conjuntos, primero, y en la sala o pleno de ambas cámaras, después, las que pueden aprobar las proposiciones del ejecutivo o introducirle enmiendas. Durante la discusión parlamentaria, los comités, subcomités y plenos pueden realizar "hearings" y encuestas sobre el conjunto del presupuesto-programa de defensa o sobre capítulos particulares de él. Pueden a su vez encargar al staff asesor o a expertos designados ad hoc, investigaciones sobre el tema y citar a declarar a los especialistas que estimen convenientes, incluido el personal civil y militar del Departamento de Defensa y de las Fuerzas Armadas.

Un adecuado seguimiento de las decisiones de Defensa en el Congreso no debe centrarse sólo en los Comités de los Servicios Armados, sino que debe abarcar el conjunto de Comités, Subcomités y Plenos que se abocan a problemas de la Defensa, tales como los dedicados a Asuntos Exteriores, a Operaciones Gubernamentales, a Asignaciones y Autorizaciones Presupuestarias, etc. Debe considerarse además que el Presidente puede vetar las enmiendas del Congreso. En tal caso, la discusión se prolongará en el Senado, el que puede imponer su criterio al Ejecutivo si así lo acuerdan las tres cuartas partes de los senadores en ejercicio.³

Este proceso en el Congreso resulta de particular importancia para conocer las opiniones tanto de

³ Para una descripción más detallada del proceso, ver nuestro avance de investigación: "El Proceso formal de decisiones de la Defensa Nacional en Estados Unidos", en *Cuadernos CELA*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1979

las agencias gubernamentales —incluidas las Fuerzas Armadas— como la de los grupos privados que realizan "lobbies" frente al cuerpo legislativo. La inmensa mayoría de estos debates son públicos, y posteriormente son publicados directamente por los comités de los que se trate, por la respectiva cámara o por la *Government Printing Office*.

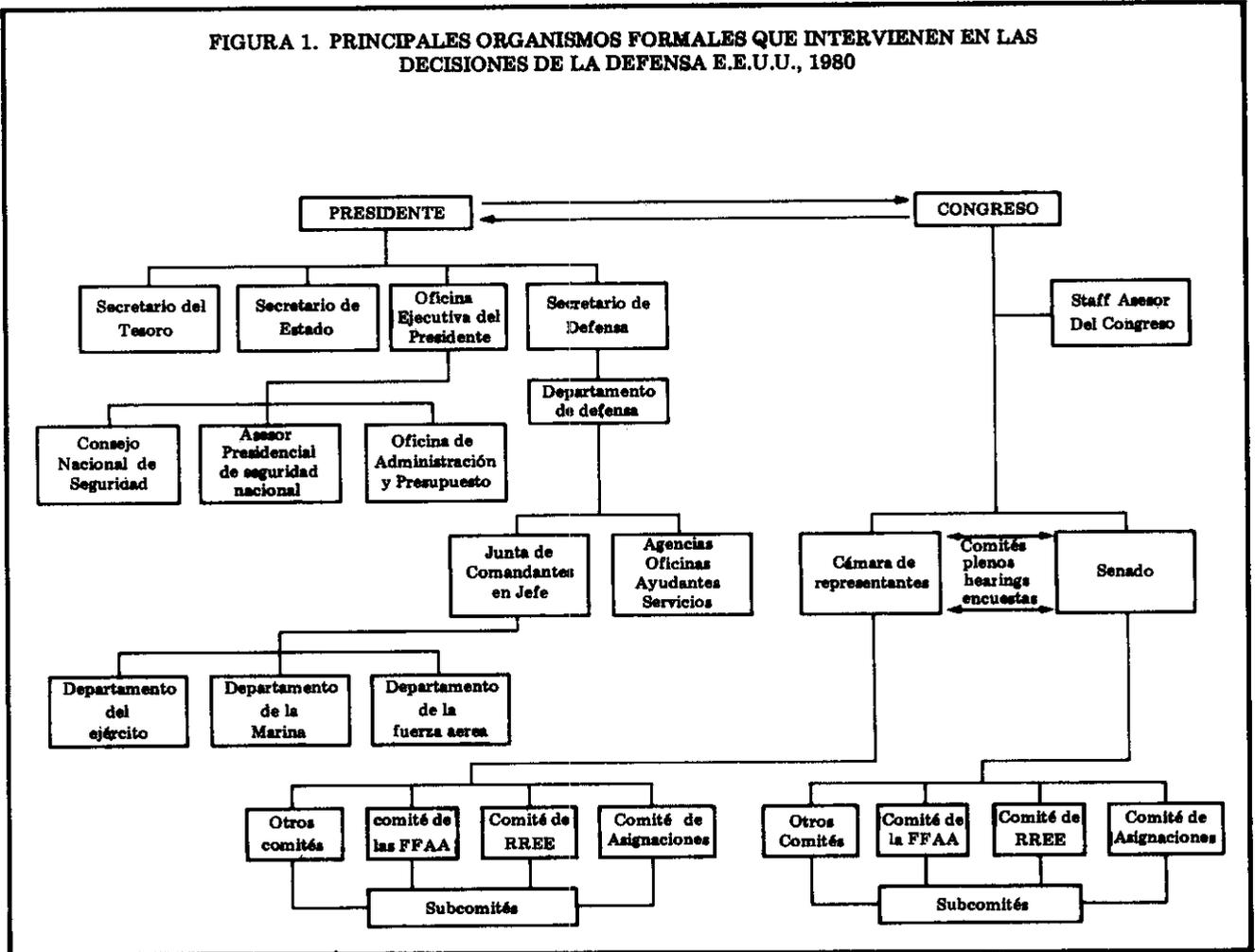
En materia de Defensa Nacional y Política Exterior la gravitación presidencial y del Ejecutivo sobre el Congreso, es clara. El estudio del papel del Congreso en esta política permite saber mejor cuáles son los grupos de interés que actúan sobre el proceso, pero será en la rama ejecutiva donde se tomen las decisiones principales.

Las decisiones estratégicas de la administración Carter

A la luz de la revisión anterior, pensamos, queda claro que hay dos documentos principales para el análisis de la estrategia militar norteamericana: la "Posición Militar" expresada por el Presidente de la Junta de Comandantes en Jefe, y el "Informe Anual para el Año Fiscal. . .", que a nombre del Ejecutivo presenta al Congreso el Secretario de Defensa. A ellos habría que agregar, dada la preeminencia del Presidente de la República en el sistema, las principales intervenciones de éste relativas al tema, generalmente expresadas ante organismos internacionales, instituciones académicas dedicadas al estudio de las relaciones internacionales o conferencias y entrevistas concedidas a la Prensa. En el análisis del conjunto de todas ellas expuestas durante el año 1978 y pensadas para el quinquenio 79-83, basaremos lo que sigue.⁴

⁴ Los principales documentos que usaremos son: —*United States Military Posture for FY 1979*, por el

FIGURA 1. PRINCIPALES ORGANISMOS FORMALES QUE INTERVIENEN EN LAS DECISIONES DE LA DEFENSA E.E.U.U., 1980



Se afirma, en primer lugar, que el objetivo básico de la "seguridad nacional" de los Estados Unidos es preservarlos como una nación libre, con sus instituciones y valores intactos. Para ello debe asegurarse no sólo la integridad territorial, sino que un "ambiente internacional" en el cual los intereses norteamericanos sean protegidos y la libertad de acción de Estados Unidos quede asegurada.

La "verdad" principal que rige este "ambiente internacional" es que Estados Unidos y la Unión Soviética son los poderes preeminentes y que su confrontación directa principal se da en Europa. Este ambiente se encuentra en cambio constante, por lo que la administración ha ordenado siete objetivos fundamentales para lograr el propósito de mantenerlo favorable en la actual coyuntura:

Primero. Fortalecer los lazos de los "verdaderos amigos",⁵ que comparten los valores nortea-

Chairman of the Joint Chiefs of Staff, General George S. Brown. Editado por la propia "Joint Chiefs".

—*Informe Anual para el Año Fiscal de 1979*, por Harold Brown, Secretario de Defensa. Editado por el Departamento de Defensa. Utilizaremos la traducción incluida en *Cuadernos Semestrales de Estados Unidos, Perspectiva Latinoamericana*, editado por el CIDE No. 4, 2o. semestre de 1978, México.

—intervenciones y entrevistas de prensa del Presidente James Carter, y de sus principales asesores en política exterior (el Secretario de Estado Cyrus Vance, y el Asesor Presidencial para Asuntos de Seguridad Nacional Zbigniew Brzezinski).

—Publicaciones del Congreso y la *Government Printing Office*, sobre los debates de los comités del Congreso relativos al tema.

⁵ Entrevista con los editores nacionales norteamericanos. Publicada en la sección "Documentos" de *Cuadernos Semestrales de Estados Unidos, Perspectiva Latinoamericana*, CIDE, México, 1er. semestre de 1979.

mericanos y se encuentran en una etapa similar de desarrollo industrial. O sea, fortalecer la relación trilateral con Europa Occidental y Japón.

Segundo. Ampliar el alcance de las relaciones bilaterales con países amigos a los que se considera "potencias emergentes", tales como Brasil, Venezuela, Irán, Arabia Saudita, India, Indonesia, etc.

Tercero. Construir una política de relación Norte-Sur que se haga cargo de los problemas de extrema pobreza y miseria, considerados gérmenes de inestabilidad.

Cuarto. Establecer una relación con la URSS que impida el crecimiento de su influencia y evite una confrontación nuclear.

Quinto. Solucionar los problemas regionales más explosivos a favor de los intereses norteamericanos. Se prioriza en este sentido los enfrentamientos del Medio Oriente y los del cuerno sur de África.

Sexto. Hacerse cargo de los llamados "problemas globales", entre los que se privilegia la carrera armamentista y la proliferación nuclear.

Séptimo. Hacer un intento de relegitimación del sistema norteamericano "identificando" a la política exterior y de Defensa de los Estados Unidos con lo que se denomina sus "valores fundamentales": la democracia, la defensa de los derechos humanos.

Hay un octavo objetivo que, aunque se encuentra presente en varios de los anteriores, tiende a adquirir autonomía: el problema de la energía. Como señala el senador Kennedy, "con el problema de la energía se han incrementado los riesgos en la seguridad del hemisferio. El deseo de reducir la dependencia de las fuentes de combustible fósiles, ha aumentado el interés en las alternativas no fósiles —la más importante es la energía nuclear. Pero, como se ha demostrado por la explosión nuclear en

la India en 1974, la extensión de la energía nuclear hace surgir el fantasma de la proliferación de las armas nucleares";⁶ o, en el decir más directo y menos retórico de los militares, expresado por el General George Brown, "el papel de los recursos, especialmente de los energéticos, resulta crucial en la política exterior y la seguridad nacional. . . Las naciones en desarrollo ricas en petróleo ejercen un control coordinado sobre los recursos vitales para el desarrollo de las naciones industriales".⁷

En este contexto de objetivos se ubica la estrategia militar del quinquenio 1979-1983. Se define que la "estrategia básica de los Estados Unidos es mantener un balance del poder militar (EEUU-URSS) en tanto se pueda; detener los conflictos armados con un espectro (de acciones) desde la guerra nuclear estratégica hasta crisis menores; prevenir la coerción militar (que sobre Estados Unidos pueda ejercer) otro poder militar; influenciar los asuntos internacionales desde una posición de reconocimiento de su fuerza; luchar, si es necesario; y terminar los conflictos externos en términos favorables a los Estados Unidos."⁸

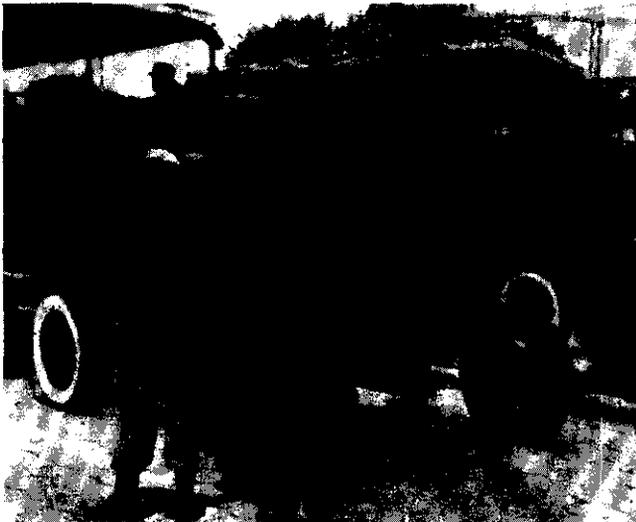
América Latina en la estrategia militar norteamericana

Las menciones a América Latina son, en el conjunto de las definiciones estratégicas tanto globales como militares, poco abundantes en relación a otras

⁶ Discurso pronunciado por el Senador Edward Kennedy ante la Trigésima Cuarta Asamblea General de la Asociación Interamericana de Prensa.

⁷ Ver "Military Posture. . .", *op. cit. ant.*

⁸ "Military Posture. . ." *op. cit.*, p. 5.



regiones. El Presidente Carter y sus principales colaboradores, tanto durante la campaña presidencial como en las primeras definiciones sobre la política exterior una vez asumido el gobierno, dedicaron escasas menciones al subcontinente, las que focalizaron en los "casos test" de los tratados canaleros, la relación con Cuba y la dictadura chilena. Su acento estuvo puesto en que no existiría una política única para América Latina, sino relaciones bilaterales con los países emergentes y relaciones y políticas subregionales (con Centroamérica, con el Caribe, por ejemplo). En materia militar, el Presidente de la Junta de Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas norteamericanas, general de la US Air Force, George Brown, al exponer el pensamiento oficial de los militares norteamericanos frente al Programa Quinquenal de Defensa Año 1979, dedica tres de las 110 páginas del informe a precisar las políticas que a su juicio debe realizar la Administración Carter hacia el subcontinente. Afirma que América Latina juega "un papel significativo" en la estrategia global de los Estados Unidos, y precisa 6 objetivos estratégicos principales que ese país debe sostener en la región:

1. Evitar el control de Centroamérica o el Caribe por una potencia "hostil" a Estados Unidos.
2. Mantener expedito el paso del Canal de Panamá para sus fuerzas y material logístico y, si este paso fuera utilizado, mantener las líneas de comunicación del Cono Sur.
3. Mantener una "amistad estable" con México.
4. Mantener el abastecimiento de materias primas estratégicas, proporcionadas especialmente por Brasil, México, Venezuela, Perú y Jamaica.
5. Asegurar el apoyo de las fuerzas armadas latinoamericanas a la "defensa hemisférica", lo que se traduce en entregarles la misión preferente de mantener la "estabilidad social, política y económica" de América Latina y contener las "amenazas internas", con la excepción de las fuerzas armadas de Brasil y Argentina, especialmente por su posibilidad de llegar a ser potencias nucleares, y las de Panamá, por su capacidad de asistir a las Fuerzas Armadas norteamericanas en la defensa del Canal; y
6. Impedir que la URSS logre plasmar su interés estratégico sobre América Latina, al que se define como "establecer bases próximas a Estados Unidos".

Valor estratégico de Centroamérica para Estados Unidos

La preocupación norteamericana por la zona centroamericana y del Caribe es de antigua data. Nicholas Spykman, considerado con justicia el principal geopolítico norteamericano de las décadas de los '30 y '40, definía de la siguiente manera el valor que debería asignarse a la región:

"La importancia estratégica del Mediterráneo americano⁹ deriva de que su emplazamiento se encuentra no sólo entre las Américas del Norte y del Sur, sino también entre los océanos Atlántico y

⁹ Spykman entendía por "Mediterráneo americano" a la zona marítima comprendida entre la costa Atlántica del sur de México, Centroamérica, Colombia, Venezuela y la cadena de islas e islotes que se extienden entre el este de Venezuela pasan por Cuba y terminan con las Bahamas, y dividía a este "mediterráneo" en un sector occidental —el Golfo de México— y un sector oriental —el Mar Caribe.

el Pacífico, importancia que la construcción del Canal de Panamá acentuó, pero sin haberlo originado, como lo prueban las relaciones que hubo entre Panamá y las Filipinas durante la época de la dominación española. Este canal, terminado en 1914, dio a Estados Unidos el pleno beneficio de su situación geográfica entre los dos océanos. Aunque enclavado más allá de nuestras fronteras, no por eso deja de ser el canal un importante eslabón de nuestra navegación costera y ha reducido la distancia entre los puertos del Atlántico y del Pacífico en más de ocho mil millas. Todavía es más importante el hecho de que haya acortado la ruta de los estados del Pacífico a Europa y la de los del Atlántico a Asia, donde hay demanda para sus respectivos productos".¹⁰

Por lo demás, Spykman no hace sino continuar una tradición de los geopolíticos estadounidenses. El forjador de la estrategia de poder naval norteamericana de principios de siglo, Alfred Thayer Mahan, planteaba que su país debía ostentar el dominio *absoluto* del golfo de México y del Mar de las Antillas. Que se refería a un control total, queda claro cuando señala que "(los norteamericanos) no debemos tolerar ninguna estación carbonera extranjera a menos de 3 mil millas de San Francisco. Esta debe ser una resolución inviolable de nuestra política exterior".¹¹

¹⁰ Cavalla, R. Antonio. *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*. Editora de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Colección Lecturas Universitarias No. 30, México, 1978.

¹¹ Citado por Duroselle, J.B., *Política Exterior de los Estados Unidos. De Wilson a Roosevelt (1913-1945)*. Fondo de Cultura Económica, México, 1965. Las obras de Mahan —4 libros y más de 150 artículos— gravitaron fuertemente

Esta percepción ha continuado presente en el "establecimiento" militar de Estados Unidos y se ha visto acrecentada desde el triunfo y afianzamiento de la Revolución Cubana y el auge de las posturas nacionalistas en Panamá a partir del golpe militar que llevó al poder a Omar Torrijos. Está presente esta preocupación en forma muy marcada en la estrategia y las políticas militares definidas por la administración Carter en los documentos oficiales que estamos analizando.

Centroamérica es vista en dos objetivos estratégicos militares norteamericanos: como un grupo de países pertenecientes a América Latina que se requiere "estable, amistosa hacia los Estados Unidos y libre de influencias exteriores"; y como área geopolítica "fronteriza" en la cual es preciso evitar la instalación de un gobierno "hostil", especialmente porque "permitiría un amplio rango de acciones militares", incluido ataques a nivel estratégico, sobre el territorio de los Estados Unidos.

Para lograr estos objetivos militares, los norteamericanos señalan que "cuentan fuertemente con las fuerzas armadas indígenas para oponerse a las amenazas internas; mantienen fuerzas en el territorio (latinoamericano) que, junto con las fuerzas que se pueden desplegar desde Estados Unidos, pueden asegurar la seguridad y el funcionamiento del Canal y de la Zona de Panamá (y yo agregaría: por qué no de otras zonas latinoamericanas); apoyan las alianzas regionales y las organizaciones de tratados (esto es, la OEA, el llamado sistema Interamericano de Defensa y el CONDECA, A.C.); conduce maniobras combinadas y entrenamiento y consigue y mantiene la participación activa de otros

en el pensamiento estratégico norteamericano de las tres primeras décadas del siglo.

países en la defensa del hemisferio occidental". En este último aspecto, las fuerzas armadas centroamericanas se consideran irrelevantes.

Recientemente se han hecho declaraciones tendientes a fortalecer la ayuda militar norteamericana, a latinoamérica en particular y a América Latina en general, que pueden ser interpretadas como lineamientos políticos de la administración norteamericana, esto, por ejemplo, se puede desprender del siguiente párrafo del general Brown ratificado y realizado posteriormente por el Secretario de Defensa:

"Las relaciones entre los representantes de las fuerzas armadas de Estados Unidos y los militares latinoamericanos, aunque están declinando, siguen vigentes. El carácter único de liderazgo que ejercen los militares latinoamericanos hace que sea importante impulsar esas tradicionales relaciones entre los militares de uno y otro país. Estas relaciones refuerzan el entendimiento y la aceptación de la necesidad de políticas básicas de los derechos humanos. Al responder a las legítimas necesidades de modernización de las fuerzas armadas, Estados Unidos crea una atmósfera más favorable para alcanzar sus objetivos políticos, económicos y de seguridad en el hemisferio. Las restricciones a las armas, las sanciones contra la ayuda para la seguridad a ciertos países, las reducciones de los grupos militares, han sido interpretadas como una reducción del interés norteamericano en esta Región".

Valoraciones no militares de Centroamérica

Para poder analizar adecuadamente los hechos más importantes de la coyuntura actual y su incidencia sobre la relación EEUU-Centroamérica, se hace necesario recalcar que las decisiones finales que el

centro imperial tome sobre un país determinado no se componen sólo de ingredientes militares, sino que se logran en un complejo proceso donde afloran intereses y consideraciones de diversa índole, tanto en relación al país en cuestión como a la situación interna en los Estados Unidos. Coincidimos con Goroztiaga¹² en que la variable fundamental es el nivel de la lucha de clases en cada país latinoamericano. Cuando la exacerbación de ella va generando incapacidad para manipular o neutralizar las alternativas populares, históricamente el centro imperial ha procedido a tomar decisiones sobre el país, y siempre en orden a intervenir de manera más o menos drástica (Santo Domingo, en 1965; Chile, en 1973). Siempre habrá una segunda consideración relativa a la importancia del país en la economía capitalista mundial. Distinta será la valoración si ese país, por ejemplo, tiene fuentes energéticas abundantes (México, Venezuela), o representa una cuota importante de la inversión directa norteamericana en el exterior (Brasil), de si no son significativos sus recursos naturales o su economía (Nicaragua, Paraguay). Otro tanto ocurrirá con los niveles de intercambio comercial. En estos sentidos, la región centroamericana no tiene importancia económica para Estados Unidos. El mercado interno del conjunto de la región es muy reducido para impactar en la demanda de importaciones— apenas un 9% de las exportaciones norteamericanas hacia América Latina en 1977¹³—y la inversión directa

¹² Goroztiaga, Xabier. "Las relaciones Estados Unidos-Panamá bajo la Administración Carter". Ponencia presentada al Seminario del CIDE *Los impactos nacionales de la política de Carter en América Latina*, México, enero de 1979.

¹³ En *Estados Unidos, perspectiva latinoamericana*, Vol. 4, No. 9, septiembre de 1979. El número viene dedica-

norteamericana en todos los países del Mercado Común Centroamericano (Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua), sólo alcanzaba el 2.6% del total de la inversión en América Latina. Con la excepción de Guatemala, no había en la región una presencia importante de las grandes empresas transnacionales de alta influencia en el proceso de decisiones de Estados Unidos. En este último país, habían, en 1974 126 empresas norteamericanas (un 62.4% del total), 77 de ellas en 1974 pertenecían a la lista de las 1,000 firmas más importantes de "Fortune"; 31 se encontraban entre las 100 primeras, representando a los grandes colosos del mundo capitalista de los negocios, en una variada gama de actividades productivas. Realizan actividades en el país la Exxon (número 2 de Fortune), la Texaco (# 6), la IBM (# 8), la US Steel (# 13), la ITT (# 9), la Gulf (# 10), entre otras. Se encuentran presentes también el Bank of America, la principal financiera norteamericana en la lista ya citada, y la UAL, la principal corporación del turismo. A ellos se agregan los importantes clanes del sur de Estados Unidos —el *sunbelt*— que tienen inversiones en el país. Es notoria la llegada de capitales de Alabama, La Florida, California del Sur, Nueva Orleans y Texas, especialmente a partir de fines de la década de los sesenta. Junto a las ya conocidas United Brand, Del Monte y Standard Fruit, las bananeras tradicionales, aparecen ahora filiales de 21 empresas de la agroindustria colocadas entre las 100 más importantes del mundo. Junto a la Exxon, aparecen la Standard Oil de California. A diferencia de otros países de América Latina, no es posible en Guatemala identificar uno o dos grupos principales

do a analizar las reacciones norteamericanas frente al triunfo sandinista en Nicaragua.

que concentren gran porcentaje de la inversión y que se dediquen preferentemente a una sólo actividad productiva.

Otro tanto ocurría con la existencia de materias primas indispensables para el funcionamiento industrial moderno y de las cuales depende Estados Unidos para su abastecimiento del exterior.

A pesar de que el discurso oficial del Departamento de Defensa ha excluido a Guatemala de los 6 países latinoamericanos poseedores de materias primas estratégicas,¹⁴ el país posee importantes reservas probadas de petróleo y níquel, ambos productos claves para el funcionamiento de la industria y el aparato bélico norteamericanos, de los cuales es deficitario y depende del abastecimiento externo. Si bien los organismos oficiales guatemaltecos y las compañías extranjeras que poseen los derechos de explotación de los campos petroleros, han sido parcos en la entrega de cifras oficiales, voceros de la *Basic Resources*, una de las tres compañías que tienen intereses en los campos de Rubelsanto y Chinaje Oeste, han estimado en 80 millones de barriles las reservas probadas.¹⁵ Y aunque la producción actual es muy escasa (en términos norteamericanos) —apenas 10 mil barriles diarios a comienzos de julio de 1979— las inversiones realizadas por una de las tres compañías permitía asegurar que para fines de 1980 se duplicaría la producción. Los embarques destinados a Estados Unidos realizados durante el presente año iban en aumento: 122 mil

¹⁴ Ver los *Military Posture* del Presidente de la Joint Chiefs of Staff de las Fuerzas Armadas Norteamericanas, presentados anualmente al Congreso de la Unión.

¹⁵ Declaraciones de Julio Mathew, ejecutivo de la BRC, dadas al reportero Rafael Cribari, de *Inter Press Service*, el 10 de agosto de 1980, en Ciudad de Panamá.

barriles, el primero; 136 mil, el segundo; y 140 mil, el tercero.¹⁶ Debe recordarse, además que a partir de 1961 opera en Guatemala la primera refinería de la región (en Santo Tomás), de propiedad de la *Breux Bridges Oil Refining Co.*,¹⁷ con capacidad de producir 200 000 toneladas al año; y que 3 años después, se efectuó una concesión a la Texaco.

La importancia del petróleo guatemalteco se puede dimensionar si se considera que operan (en 1978) cuatro de las “siete hermanas”: La Gulf Oil, con su filial Petróleos Gulf de Guatemala; la Exxon, con sus tres filiales: Essochem de Centroamérica S.A., Esso Standard Guatemala Inc. y Esso Central America S.A.; la Standard Oil de California, con tres filiales: Refinería de Asfaltos Chevron Inc. y Cía. Petrolera Chevron Ltd.; y la Texaco, con sus filiales Texaco Petroleum Co. y Texaco Guatemala Inc.

Algo similar ocurre con el níquel, en cuanto a la inexistencia de datos. Se sabe positivamente que el país cuenta con grandes reservas de este metal estratégico, de alto valor en la industria bélica y otras ramas de la industria pesada. El presidente de la principal transnacional del níquel, la International Nickel Company of Canada Ltd. (INCO), declaraba en 1967 a la revista *Forbes* que “las fuentes potenciales más importantes del níquel del mundo libre fuera de Canadá son las de Nueva Caledonia, y nosotros estamos allí; las de Guatemala; y nosotros estamos allí; las de Indonesia, y pienso que nosotros estaremos allí”.¹⁸ La otra gran compañía

¹⁶ El *Time*, del 18 de agosto de 1980, reconoce que EEUU, ha recibido 258,000 barriles hasta ese año.

¹⁷ Pierre-Charles, Gerard. *Dominación y Dependencia*. En Monteporte, op. cit., p. 348.

¹⁸ Citado en Jonas, S. y Tobis, D. *Guatemala una historia inmediata*. Siglo XXI, México, 1976.

minera que también “está allí” es la Hanna Mining Company, dueña de la única mina de níquel que existe en territorio norteamericano, que es propietaria de parte importante de las acciones de una de las concesionarias de la explotación del metal en Guatemala, la “Exploraciones y Explotaciones Mineras Izabal, S.A.” (EXMIBAL), cuya otra parte es de propiedad de la INCO. A partir de 1971, el gobierno guatemalteco dio su aprobación pública a un proyecto de la EXMIBAL de 250 millones de dólares para producir 32,000 toneladas anuales de níquel refinado. A principios de 1974, la compañía anunció que la inversión se reduciría a 120 millones para producir 12,500 toneladas de metal de menos refinación. Los resultados del proyecto, que finalmente fue iniciado en 1975, no han sido publicados ni por la compañía ni por el gobierno. De ahí que resulten dudosas las cifras que atribuían sólo 6.8 millones de quetzales a la inversión directa extranjera en minas y canteras, y que señalan cifras de exportación de níquel con un valor de apenas 4 millones de quetzales, cerca del 0.3% del valor del total de las exportaciones del país.¹⁹

La política centroamericana de la administración Carter

Cuando James E. Carter asciende a la Presidencia de Estados Unidos, sus equipos de trabajo hacia América Latina habían formulado una política hacia la región que aparecía para algunos novedosa

¹⁹ En: “Los rasgos fundamentales de la formación social guatemalteca”. Ponencia presentada por el IIES de la Universidad de San Carlos de Guatemala al I Congreso Científico Universitario sobre *La problemática de la Niñez Guatemalteca*. Ciudad de Guatemala, 1980.

y esperanzadora. Sin pretender analizar aquí lo que se ha hecho ya en otras partes,²⁰ se hace necesario rescatar algunos puntos claves que explican la actual política norteamericana hacia Centroamérica e intentar proyectarla hacia el futuro. Las ideas principales que la nueva administración presenta, son la llamada “política de derechos humanos” y el abandono del tratamiento del continente como un bloque monolítico, enfrentable con una política latinoamericana. La primera suponía que el gobierno del norte, volviendo “a las raíces (liberales) de la nación”, guiaría su conducta frente a los gobiernos del mundo por su grado de respeto o violación de los derechos de las personas. La segunda proponía establecer políticas de país a país, o, a lo más en el caso de Centroamérica y el Caribe, tratamientos subregionales, cuando existiera similitud real en las condiciones económicas, sociales y políticas de los países componentes. Los burócratas permanentes del Departamento de Estado, por su parte, agregaron una tercera idea: la necesidad de impulsar en América Latina, con las variables nacionales del caso, las “democracias viables”, esto es, regímenes a medio camino entre las dictaduras y la vieja democracia liberal al estilo de la chilena, que había permitido el triunfo electoral de un candidato marxista. El equipo de Carter hizo suya esta política con entusiasmo, toda vez que coincidía fundamentalmente con uno de los más importantes documentos polí-

²⁰ Ver: Maira, Luis. “Estados Unidos-América Latina: ¿Perspectivas de cambio bajo la Administración Carter?” en *Cuadernos Semestrales del CIDE*, No. 6, 1979. Del mismo autor, “Fracaso y reacomodo de la política de Estados Unidos hacia Centroamérica”, en: *Foro Internacional*, Vol. XX, No. 4, abril-junio de 1980. Ver también nuestro trabajo “Centroamérica y la Defensa ‘Nacional’ norteamericana”, en *Análisis*, Santiago de Chile, marzo de 1980.

ticos de la Comisión Trilateral, que planteaba los límites (la "governabilidad") de las democracias en la sociedad postindustrial.²¹

Guatemala aparece para la Administración como el primer país donde se dan las condiciones para implementar esa política. Las anunciadas elecciones del primer semestre de 1978 constituían terreno propicio para incentivar allí la formación de un "centro" político, que marginara a la ultraderecha del MLN y a las organizaciones revolucionarias y ofreciera un espectro de participación democrática aceptable. Por otro lado, la intensidad de la violación de los derechos humanos, hacía posible que los llamados de atención de Washington fueran bien acogidos por un amplio espectro de la opinión norteamericana y de los centros del capitalismo mundial (a quienes iba dirigida preferentemente, como factor de relegitimación), y tuviera respuestas positivas del régimen que saliera de la elección, sin dañar la lucha contrainsurgente y sin quebrar las relaciones norteamericano-guatemaltecas. Por último, el país aparecía como el primer eslabón de una cadena regional de "normalizaciones", que debería ser seguido por Panamá, Honduras y, en 1981, ya a finales de los 4 años de la Administración, por Nicaragua.

Los planes norteamericanos fueron desbaratados por los porfiados hechos. El fraude electoral que llevó al poder a Fernando Romeo Lucas García y la fuerza electoral demostrada por la ultraderecha

liderada por Mario Sandoval Alarcón, dejó al "centro", representado en la fórmula de Lucas por el candidato a Vicepresidente Francisco Villagrán Kramer y su Partido Revolucionario, reducido a un mínimo. Por otra parte la política de derechos humanos, que se expresó con la tibia propuesta de reducción de la ayuda a las FFAA, encontró un fuerte rechazo en la oficialidad, la que, siguiendo las aguas de los militares del Cono Sur, optó por rechazarla y derechizar más aún sus posiciones. La intensificación de la lucha de masas, principalmente a nivel del movimiento obrero y la actividad de los grupos revolucionarios con capacidad militar, terminó de cerrar el cuadro de inviabilidad de la fórmula de "democracia restringida" para Guatemala.

Cambios después de Nicaragua

El hecho más importante de la coyuntura que gravita en la visión norteamericana de Centroamérica es el triunfo de la insurrección popular en Nicaragua encabezada por el Frente Sandinista de Liberación Nacional. Para la estrategia militar y diplomática estadounidense es, *stricto sensu*, una derrota grave. En primer lugar, demuestra que el pilar político del llamado "sistema interamericano" ya no es gobernable por los Estados Unidos. A pesar de los esfuerzos de la diplomacia de Washington y de las presiones de toda índole, fue imposible que la Organización de Estados Americanos, la OEA, legitimara cualquier tipo de intervención orientada a escamotear el triunfo sandinista. La correlación de fuerzas en la región impidió esta vez que se repitiera Santo Domingo. En segundo lugar, ha quedado demostrado que en ciertas coyunturas los pactos militares regionales no pueden operarse más. A pesar de los

²¹ El informe sobre la "Gobernabilidad de la Democracia", fue elaborado por el profesor de Harvard, Samuel Huntington, en colaboración del francés Michel Croizier y el japonés Joji Watanki. Para una excelente interpretación de este y otros aspectos de la Trilateral, ver el artículo de Carlos Rico, Interdependencia y trilateralismo: orígenes de una estrategia, en: *Cuadernos Semestrales del CIDE*, Nos. 2-3, 1977-1978.

intentos de Somoza, el Pentágono y los amigos de ambos en los centros políticos norteamericanos, no se pudo invocar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca para componer una "fuerza de paz". Además, el pacto subregional ideado precisamente para situaciones como las que vivió Nicaragua, el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA), sólo pudo brindar a la dinastía proyanqui un débil apoyo encubierto y, lo que es más grave para ellos, se ve ahora virtualmente destrozado por la desafiliación de él del Gobierno de Reconstrucción Nacional nicaragüense y su fuerza armada en construcción, el Ejército Popular Sandinista. Por último, la derrota de la Guardia Nacional somocista destruye uno de los pilares básicos de la estrategia militar de EEUU hacia América Latina: que las "fuerzas armadas nativas" son capaces de mantener la "estabilidad" y el "orden" y controlar a los movimientos de masas conducidos por fuerzas políticas que plantean proyectos autónomos, alternativos a la dependencia de Estados Unidos. La Guardia Nacional, creada, adiestrada y pertrechada como ninguna institución castrense latinoamericana por el imperio, fue incapaz de derrotar militarmente a las fuerzas irregulares del FSLN y a las masas insurrectas, y se desintegró totalmente cuando su conducción política abandonó el país abrumada por la presión interna e internacional. Por añadidura, quedó demostrado que otra fuerza armada que ha recibido atención preferencial, la Guardia Nacional de Panamá, no sólo se desolidarizó con su homónima somocista, sino que se constituyó en uno de los elementos básicos en el triunfo militar y diplomático de los sandinistas.

Luego de una completa readequación del cuerpo diplomático encargado del área en el Departamento de Estado, el nuevo equipo jugó sus cartas

en El Salvador, en donde se intentó, aprovechando la existencia de un sector "antifascista" en las Fuerzas Armadas, colaborar en la construcción de un gobierno cívico-militar lo suficientemente amplio como para aislar realmente a la izquierda revolucionaria y a la ultraderecha, principal impulsora (a juicio de Washington) de las brutales violaciones de los derechos humanos.

La Junta cívico-militar surgida del golpe del 15 de octubre reunía gran parte de los requisitos planteados por el Departamento de Estado en el modelo de las "democracias viables". A su formación concurren las Fuerzas Armadas —depuradas, según el Departamento de Estado, de los elementos más ligados al régimen represivo anterior— la democracia cristiana, la socialdemocracia local, personeros ligados al Partido Comunista y la Iglesia católica progresista. Quedaba aislada y dividida la izquierda "radical", definida como el enemigo principal, y EEUU podía así apoyar a un gobierno amplio, con predominio de los "moderados". Sin embargo, el desarrollo de los acontecimientos tendió a dar razón a quienes extraían como lección de Nicaragua que lo que no servía eran las "democracias viables" para defender los intereses norteamericanos en América Latina, sino que había que volver a esquemas de control militar. Las sucesivas "juntas" en El Salvador fueron aislando a unas Fuerzas Armadas cada vez más acosadas por la actividad militar y de masas conducida por la izquierda revolucionaria, llegando a la unidad del conjunto de las fuerzas progresistas y democráticas en un solo frente opositor (EL FDR). El "centro" que soñó Washington —y sobre el cual todavía hablan algunos personeros de la diplomacia norteamericana— quedó reducido a la cúspide de las fuerzas armadas hegemónicas por el sector más represivo, junto a algunos conspi-

cuos dirigentes derechistas de la Democracia Cristiana encabezados por Napoleón Duarte y Antonio Morales. El resto de la DC, incluidas figuras históricas de la talla de Héctor Dada y Rubén Zamora (ex Ministros y ex miembros de la segunda y tercera Junta), formaron el Movimiento Popular Socialcristiano y se adhirieron, junto a la socialdemocracia de Guillermo Ungo y amplios sectores centristas, al Frente Democrático Revolucionario.

Mientras el fracaso de la democracia "viable" se daba en El Salvador, se iniciaba en Washington ya la estructuración de una nueva política, emanada principalmente de la comunidad de "seguridad nacional" (burócratas del Consejo de Seguridad Nacional, de la CIA, y del Departamento de Defensa y sus agencias de inteligencia y análisis estratégico). Teniendo como telón de fondo las lecciones que les han dejado los movimientos revolucionarios que derrotaron al Cha Pazlevi y a Somoza, buscan redefinir el cuadro de alianzas militares de EEUU. En lo que a América Latina respecta, se plantea que las relaciones militares se han vuelto anacrónicas y que se hace necesario elaborar nuevas bases que permitan ligar más estrechamente los supuestos intereses comunes entre ambas partes. Se sugiere dar mayor responsabilidad a los militares latinoamericanos en la definición de la política militar hemisférica; buscar una mayor participación de los "poderes regionales" en la defensa continental; e incrementar la participación de los líderes militares latinoamericanos en la valoración de las "amenazas" en la región y en el diseño de las formas de enfrentarlas. Las medidas que acompañarían las propuestas son: dotar a las Fuerzas Armadas latinoamericanas de armas modernas, incluyendo las de tecnología sofisticada y al día; estimular el desarrollo de "más sistemas defensivos" en la región; asesorar a los estableci-

mientos militares en apoyo logístico, mantenimiento, planeamiento de operaciones y otras actividades de estado mayor; e invitar a oficiales y cadetes a participar en las escuelas y academias de Estados Unidos al mismo nivel que los participantes norteamericanos.²²

El desplome, a principios de este año, de la Junta salvadoreña constituida en octubre de 1979, ha significado la derrota final de las "palomas" y sus democracias "viables" para Centroamérica. El discurso que se impone es el de la guerra, aquel que sin abandonar totalmente las maniobras político-diplomáticas, subordina todas sus acciones a la necesaria derrota *militar* del enemigo.

La nueva política, de carácter militar

Veinte años después del triunfo de las Fuerzas del Comandante Fidel Castro, las fuerzas democráticas nicaragüenses derrotan militarmente al "escalón nativo", adiestrado y apertrechado para la guerra contrainsurgente. Frente a ello, los analistas norteamericanos consideran anacrónico al Sistema Interamericano de Defensa y las relaciones actuales de las Fuerzas Armadas norteamericanas con las latinoamericanas, porque están a *un nivel muy bajo*. Se propone *elevarlo*, en todos los planos, cualitativa y cuantitativamente, concediéndole a los "del sur" una parte de las definiciones que antes tomaba Estados Unidos por sí solo en la "defensa continental", entregando los implementos necesarios (armas,

²² Ver, por ejemplo, la serie de declaraciones de personeros de la comunidad de "seguridad nacional" publicadas en *US News and World Report* y los artículos incluidos en revistas tales como *International Security Military Review*, y otras ligadas al Departamento de Defensa.

adiestramiento, etc.) necesarios para que dichas fuerzas armadas asuman en mejores condiciones la defensa de los intereses de Estados Unidos. La "reacción" flexible sigue vigente. Lo que les descubre Nicaragua es que la fuerza nativa era insuficiente para enfrentar a las masas y a su vanguardia militar. Se propone, por lo tanto, dotarlas de adiestramiento y armamentos modernos y sofisticados que multipliquen su poder de destrucción y de comando. Es lo que dice el Subasistente Principal del Secretario de Defensa para Asuntos de Seguridad Internacional, Franklin D. Kramer, ante un subcomité de la Cámara de Representantes:

"Las fuerzas de seguridad de El Salvador necesitan urgentemente ayuda adicional para transportes, comunicaciones, equipo de control de motines y entrenamiento". Y propone (lo que, por lo demás, se está implementando desde abril), 3 millones 700 mil dólares en vehículos para "proveer de movilidad sobre tierra"; 316 mil dólares en máscaras y granadas para la lucha callejera; 4 millones 200 mil dólares en "equipos de comunicaciones necesarios para dotarlas de comando centralizado y control y mejorar las comunicaciones a las unidades de campo"; 400 mil dólares para "equipo varios, incluidos trailers", sin contar 300 mil dólares del IMET, que comprenden el financiamiento de 3 grupos de asesores (unos 40 oficiales norteamericanos).²³ Cabe hacer notar que Kramer alude a uno de los 14 programas de "asistencia de seguridad"

²³ Statement of Franklin D. Kramer, Principal Deputy Assistance Secretary of Defense-International Security Affairs, before the Subcommittee on Foreign Operations-Committee on Appropriations, 25 march 1980 (mimeo), pp. 3 y 4. Para un enfoque similar ver la comparecencia de John Bushnell, Deputy Assistance Interamerican Affairs, Depart-

(el *Redistributed MAP*), que sí requiere aprobación previa del Congreso para su implementación, y que por lo tanto es sólo una muestra de lo que se entrega al "escalón nativo" en El Salvador.²⁴

Es necesario tener en cuenta que esta ayuda se viene a sumar a las armas que compra directamente el gobierno salvadoreño. Entre 1973 y 1978 las FFAA de ese país se habían abastecido en EEUU, Israel, Francia y Brasil de aviones, subametralladoras, lanzacohetes y tanques, y nada hace presumir que dichas ventas hayan cesado (cuadro 1).

Y, por último, es preciso tener en cuenta las ayudas otorgadas antes de la administración Carter, que para el conjunto de las Fuerzas Armadas centroamericanas totalizó, entre 1950 y 1977, la suma de 106 millones 727 mil dólares, en los tres programas más importantes (cuadro 2).

La estrategia norteamericana contemplaba también, a partir de comienzos de la década de los cincuenta, la construcción de una coordinación militar subregional. Ello empezó a concretarse en 1954, a través de diversos acuerdos bélicos suscritos secretamente por los gobiernos de Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador. La constitución jurídica del ente militar se concretó en 1963, cuando se creó el Consejo de Defensa Centroamericano

ment of Defense, incluido en *Arms trade in the Western Hemisphere, Hearings before the Subcommittee on Interamerican Affairs*, (doc. H 461-9), GOP, Wa., DC., 1980.

²⁴ Las "fuentes" o programas de la llamada Security Assistance son: Military Assistance Program (MAP); Redistributed MAP; International Military Education Training (IMET); Excess Defense Article (EDA); Foreign Military Sales (FMS); Commercial Sales; Ship Transfer; IAD Public Safety Assistance; P.L. 480 Common Defense Funds; International Narcotics Control; Military Advisors y Military Assistance Service Funded (MASF).

CUADRO 1.
VENTAS DE ARMAS A
EL SALVADOR, 1974-1980

País Vendedor	Cantidad y tipo de arma	Año de entrega
EEUU	3 aviones transporte Douglas C-47	1974
	1 avión transporte C-118	1975
	4 helicópteros Bell UH-1H	1976
Israel	25 aviones transp. IAI-201 Arava STOL	1974-79
	200 subametralladoras 9 mm UZI	1974-77
	200 lanzadores de cohetes de 80 mm.	1974-77
	18 aviones de combate Dassault Ouragan	1975
	6 aviones ent. IAI Fouga Magister	1975
Francia	12 tanques ligeros AMX-13 (cañón 75 mm)	1974
	3 aviones ent. Dassault Fouge Magister	1978
Brasil	12 aviones EMBRAER-III de contrainsurg.	1978-79

Fuente: Arson, Cynthia. Institute of Policy Studies, Washington, 1980.

(CONDECA), que elaboró un Tratado de Defensa Centroamericano en 1965, el que, a pesar de no haber sido ratificado formalmente, permitió la realización de maniobras conjuntas "antinsurgentes" en más de trece oportunidades hasta 1978. Pero este

escalón no logró operar nunca a plenitud. Panamá y Costa Rica no se integraron y la guerra entre El Salvador y Honduras dificultó integraciones de mayor envergadura, a tal punto que a Somoza y a sus aliados norteamericanos les fue imposible hacerlo operar contra las fuerzas populares nicaragüenses dirigidas por el FSLN. La desafiliación posterior de Nicaragua, si bien sepultó los intentos de establecer un pacto de defensa subregional que abarcara a todos los países, centró los esfuerzos de las cúpulas castrenses y del pentágono en la coordinación creciente de los ejércitos "aliados" de Estados Unidos en Centroamérica para enfrentar al "enemigo interno" común, las masas populares en franco ascenso. Hoy aparece evidente a los observadores políticos y a los analistas militares la estrecha colaboración entre las FFAA de Honduras, Guatemala y El Salvador, lo que se ha expresado brutalmente en matanzas de campesinos en las fronteras comunes de los tres países, así como en la realización de eliminación selectiva de líderes opositores y otras faenas de "inteligencia activa" más allá de las fronteras propias.

La nueva visión estratégica contempla también compartir la "defensa intrahemisférica" con los "poderes regionales": esto es, asignar el papel que cumplía antes directamente Estados Unidos en relación a los pequeños países de América Latina y el Caribe, a Colombia, Venezuela, Brasil, Argentina y Chile. Es lo que hacen las fuerzas armadas argentinas en Bolivia y lo que hacen los militares venezolanos, argentinos y colombianos en El Salvador. Se construye un "segundo escalón nativo", apoyado indirectamente por Estados Unidos. Esto es, en suma, lo que se aprueba en la XIII Conferencia de Comandantes de Ejércitos Americanos (reunión auspiciada por la Junta Interamericana de Defensa),

Cuadro 2

**GASTOS MILITARES DE EEUU EN CENTROAMERICA POR LOS PROGRAMAS
VME, PEE Y PAM. 1950-1977**
(en miles de dólares)

	Ventas Militares al Exterior	Educación y Entrenamiento	Programa Ayuda Mutua	Total
El Salvador	2.489	5.815	4.489	12.793
Guatemala	22.560	7.483	16.125	46.168
Honduras	7.756	7.492	5.275	20.523
Nicaragua	9.000	11.171	7.072	27.243
Totales	41.805	31.961	32.961	106.727

Fuente : US Arms Control and Disarmament Agency, Wa., 1978.

realizada en Bogotá desde el 5 al 10 de noviembre de 1979. El plan de los generales argentinos contra "la agresión comunista", contó con el entusiasta apoyo del representante norteamericano y constituye, en síntesis, la declaración de la extraterritorialidad de las acciones de las Fuerzas Armadas latinoamericanas cuando un país se encuentra en peligro frente a la "insurgencia".²⁵

Todo lo anterior no descarta el "escalón propio": si la insurgencia vence al aliado estratégico, existen las fuerzas militares norteamericanas para invadir directamente territorio centroamericano. Para el caso centroamericano está la *Joint Task Force of Caribbean an Central America*, cuya fuerza se calcula en 18 mil soldados; y eventualmente, la recientemente armada *Rapid Deployment Force*.

Esta última, si bien ha sido diseñada para "defender los intereses norteamericanos en cualquier parte del mundo", se encuentra situada en la base Mc Dill, del Estado de Florida, a sólo centenares de millas de cualquier país centroamericano. Y el propio comandante de esta fuerza, el General Paul Kelly, declaraba el día de su inauguración, que el cuerpo contaba como bases las Divisiones 82 y 101 aerotransportadas, 2 batallones de fuerzas especiales y tres divisiones de *marines*, dotados de flota de transporte aéreo del *Military Airlift Command* que dispone de 70 aviones C-5 (el transporte más grande del mundo) y de 234 aviones C-141. O sea, más de 80.000 soldados con sus heliotransportes, y la cifra de "10 mil millones de dólares durante los próximos 5 años para organizar la fuerza completa".²⁶ A ello debe agregarse el contingente de las bases aéreo-na-

²⁵ Citado por Gregorio Selser, en su serie de artículos sobre el tema publicados en *El Día* de México, durante el mes de agosto de 1980.

²⁶ Declaraciones a la Agencia AFP, el 10. de marzo de 1980.



vales de Norfolk y Charleston, en la costa atlántica y la base naval de San Diego, en el Pacífico, que trabajan en sus hipótesis de guerra sobre el área centroamericana. Como era de esperarse, este, “escalón propio” no piensa ser utilizado aisladamente de los otros escalones. Se trata de combinar los esfuerzos hasta el último peldaño. Así parecen apuntar, por ejemplo, las últimas maniobras *Readex 2-80*, que se realizan a comienzos de julio cerca de Vieques, y que reunió a 30 buques de guerra de Brasil, Venezuela, Inglaterra y Estados Unidos (que participaron con 14 buques asignados a la base Norfolk).

El Salvador, caso “test”

La nueva estrategia norteamericana para el área pasa por la “solución militar” del problema de El Salvador. Sin embargo, dicha decisión de privilegiar lo bélico no descarta otros tipos de ayuda que Washington implementa. Más aún, confiere a esas ayudas el carácter de urgentes y cambia sus contenidos.

Así está ocurriendo con la “ayuda económica”. Ella se entiende como parte del “arsenal” norteamericano. Así lo señala el Secretario de Estado, Edmund Muskie, cuando señala ante la Asociación de Política Exterior de Nueva York lo siguiente: “¿Estamos dispuestos a dedicar suficientes recursos a la defensa de nuestros intereses y el fomento de nuestros ideales en el extranjero? . . . Las ventas a crédito de material militar al exterior se han reducido, créditos que se podrían haber usado en áreas importantes para nuestra seguridad. . . ¿Puede nadie dejar de ver el activismo soviético en el mundo y llegar a la conclusión de que este es el momento para descuidar las necesidades de seguridad de nuestros amigos? . . . Permítaseme destacar que estos

programas (se refiere a los de ayuda económica) van mucho más allá de nuestros intereses humanitarios. Se hacen firmemente porque defienden nuestros intereses nacionales. Todos nosotros estamos preocupados, y con razón, de no caer en debilidad militar; estamos constantemente modernizando nuestra postura militar. Pero si reducimos nuestros otros programas internacionales se contribuye a otra clase de debilidad igualmente peligrosa. Ello reduce nuestro arsenal de influencia."²⁷

En lo que a El Salvador se refiere, el gobierno norteamericano decidió utilizar además este "arsenal de influencia" (la ayuda económica) para salvar a la Junta militar-duartista de la debacle total y para apuntalar la estrategia militar decidida, de aniquilamiento del "enemigo interno". La guerra civil declarada en el país trajo secuelas muy graves para la ya endeble economía del país. La caída de los precios del café y el algodón, y la disminución de los plantíos y las cosechas, todo esto aunado al ascenso de los precios del petróleo y al endeudamiento que arrastraba el país (más de 1,000 millones de dólares en 1978, según el Banco Central de la Reserva de El Salvador), configuraban un panorama en extremo sombrío.

Estados Unidos puso en juego para ello todas las posibles fuentes de ayuda, tanto las propias como las instituciones internacionales en las que posee influencia decisiva (cuadro 3).

Durante los seis primeros meses de este año —según fuentes de las agencias norteamericanas AP y UPI y de la agencia Inforpress de Centroamérica—, el BID entregó al gobierno de El Salvador 1.16

²⁷ En: Boletín Especial de la Agencia de Comunicación Internacional de la Embajada de los Estados Unidos de América en México. *s/f*.

Cuadro 3

FUENTES DE AYUDA ECONOMICA QUE
PUEDE MOVILIZAR EEUU A PAISES
DE AMERICA LATINA. 1979

I. INSTITUCIONES INTERNACIONALES

1. Banco Mundial
 - 1.1 Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento (BIRF)
 - 1.2 Asociación Internacional para el Desarrollo
 - 1.3 Corporación financiera internacional

2. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

3. Fondo Monetario Internacional

II. INSTITUCIONES NORTEAMERICANAS OFICIALES

1. Agencia para el Desarrollo Internacional (AID)
2. Banco de Exportaciones e Importaciones de EEUU (EXIMBANK)
3. Corporación de Inversiones privadas en el exterior (OPIC)
4. Alimentos para la Paz (PL-480)

III. INSTITUCIONES FINANCIERAS PRIVADAS NORTEAMERICANAS

IV. INSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

1. Fondo de Inversiones de Venezuela
2. Banco Centroamericano para la Integración Económica

millones de dólares: 5 millones a proyectos especiales de preinversión; 27.4 millones a proyectos hidroeléctricos inmediatos; 13.8 millones a proyectos viales; 8 millones a proyectos educacionales; 35 millones, sin especificación en las fuentes; y 27 millones para el mejoramiento de caminos. Por su parte,

el BIRF cursó 9.3 millones sin especificación en la fuente; 10 millones a “reactivación de la empresa privada”; 3 millones, sin especificación en la fuente, con un total de 22.3 millones. La AID —que según el IPS de Washington tiene programados un total de 80 millones para El Salvador durante este año— ha entregado en el primer semestre 30.3 millones, en su mayor parte dedicados a programas tales como “generación de 40 mil empleos” o “ayuda económica a marginales”, y también a proyectos del tipo “construcción de infraestructura” o “mejoramiento de pastizales” (rubro casi inexistente en la agricultura salvadoreña). El Banco Centroamericano de Integración Económica ha concedido préstamos por 20 millones de dólares; el FMI, un total en el semestre de 14 millones; la banca privada (*City Bank de Chicago, Bank of America y Libra Bank Ltd.*) 100 millones de dólares; el Fondo de Inversiones de Venezuela, 20 millones. Ello totaliza 317.3 millones de dólares en un semestre, para un país de 4 millones de habitantes, con sólo 20 mil kilómetros cuadrados, con un Producto Interno Bruto *per cápita* anual de 490 dólares, y con una variación de su expansión crediticia anual entre 1977 y 1978 de apenas 55.6 millones de dólares en términos absolutos y de 5.4 millones en términos relativos (cuadro 4).

No contamos con información para las otras agencias. Sin embargo, tanto el monto de la ayuda comprobada, como el tenor de las declaraciones de personeros del Departamento de Estado, permiten suponer que será también cuantiosa. Así se desprende, por ejemplo, de las palabras expresadas por el embajador de Estados Unidos en El Salvador, Robert White (el 5 de febrero del presente año) ante el Comité de Relaciones Exteriores de el Senado norteamericano, quien señaló: “Yo he estado tra-

CUADRO 4

CREDITOS Y DONACIONES A EL SALVADOR
ENERO-JUNIO, 1980
(millones de dólares)

Institución	Monto
BID	116.3
BIRF	22.3
AID	30.3
FIV	20.0
BCIE	14.4
FMI ¹	14.0
Banca USA	100.0
Total	317.3

Fuente: Infopress de Centroamérica, UPI y AP.

bajando para lograr a través de la Ley Pública 480, título 1 y título 2, alimentos para El Salvador. He estado también trabajando para conseguir algunos fondos, ahora y no después, porque las necesidades son de ahora, y no más tarde, para confrontar la situación de emergencia. He tenido algún éxito”.

A toda esta ayuda económica es necesario agregar las constantes presiones y operaciones diplomáticas de Washington, encaminadas a hacer más respirable el ambiente internacional a la Junta y a conseguir aliados para sostenerla. Han conseguido éxitos parciales. Por lo pronto, el apoyo de los sectores derechistas de la Democracia Cristiana Mundial y de los gobiernos de Costa Rica y Venezuela, que se coordinaron en Washington entre el 21 y el 23 de mayo del presente año. Por esas fechas se llevó a cabo una reunión coorganizada por la Fundación Konrad Adenauer, de la RFA, y el American Enterprise Institute, de EEUU, con participación de representantes de los partidos demócratacristia-

nos europeos y algunos latinoamericanos, y la asistencia de partidos centristas no DC (entre ellos asistió el Partido Laborista de Jamaica quien se hizo representar por Edward Seaga. . .), y de representantes del Departamento de Estado y de la candidatura de Ronald Reagan.

La "Doctrina Bowdler" y el "neoconservadurismo"

La investigación del proceso político norteamericano hacia América Latina en general y a Centroamérica en particular, permite, por lo dicho anteriormente, afirmar que se va imponiendo una visión "halcona" —agresiva, bélica— de las formas como EEUU pueden enfrentar su crisis de hegemonía, que hoy encuentra su punto álgido en la guerra civil de El Salvador. Esto es lo que se va plasmando en el proceso político norteamericano y que termina siendo aceptado por los funcionarios del Departamento de Estado. Luego de una intensa campaña de "lobbies" al interior del Congreso y de numerosos artículos en la prensa norteamericana y en las agencias transnacionales de la noticia, se "establece" la creciente presencia cubano-soviética en la región. El nuevo Secretario Asistente de Estado para Asuntos Interamericanos, William Bowdler, de larga trayectoria diplomática al servicio de su país, declara, el 9 de abril, en un discurso ante la Sociedad Panamericana de Nueva York que "*Estados Unidos no utilizará fuerzas militares en situaciones donde solamente grupos internos estén en contienda*". Dicho en formulación positiva, quiere decir que Estados Unidos *sí intervendrá* donde los norteamericanos (y no, por cierto, algún organismo internacional) *consideren* que hay grupos externos intervinendo.

La sola articulación —coherente y en proceso de implementación— de una definición estratégica y política del Departamento de Defensa con respecto a América Latina, tiene una alta importancia para las definiciones políticas de la izquierda latinoamericana. Pero esto resulta más grave aún si se observa con detención lo que está ocurriendo en otros segmentos de la clase política norteamericana y la forma como sus propuestas son recibidas (e implementadas también) por las fuerzas más reaccionarias del subcontinente.

Cabe mencionar, en primer lugar, el significado profundo de la candidatura republicana de Ronald Reagan. Más allá de las interpretaciones ideologizadas de un sector de la izquierda ("da lo mismo quien sea el presidente, pues será el mandatario del imperialismo norteamericano"), o la visión periodística simplista ("el cowboy envejecido del cine norteamericano, de primitivo conservadurismo"), detrás de Reagan se han alineado los intelectuales de la academia, los negocios, los *mas media* y el establecimiento castrense más lúcidos de una nueva posición que se autoproclama "neoconservadora" y que intenta una verdadera "cosmovisión" renovada para dirigir a la sociedad norteamericana y para defender su hegemonía mundial. Politólogos como Samuel Huntington y Nathan Glazer, parlamentarios como Daniel Moynihan; académicos como Richard Hofstadter y Seymour Lipset; economistas como Milton Friedman; gerentes como William Casey y William Simon; militares como el General (R) Daniel Graham, el Almirante Thomas Moores y el General Alexander Haig, constituyen un *staff* que tiene una interpretación integral de los problemas de la sociedad norteamericana actual y de las soluciones que es necesario implementar para superarlas. Ellos han logrado articular un programa detrás del

cual se han alineado todas las asociaciones reaccionarias (la *John Birch Society*, el *Committee on the Present Danger*, la *American Legion*, las diversas asociaciones de la derecha cristiana, etc.), las fuerzas del Partido Republicano y sectores crecientes de una clase media golpeada por la crisis económica y los impactos de Watergate y Vietnam. Es posible identificar también a sectores del capitalismo nacional norteamericano —deseoso de un renacimiento chovinista— y del mundo transnacional ligado a la industria de la guerra.²⁸

En política exterior el equipo de Reagan se ubica en la vertiente de la “doctrina Truman”; entienden que la acción norteamericana correcta consiste en realizar una acción persistente de contención contra la Unión Soviética, el “comunismo internacional” y los movimientos de liberación, entendidos como irremediamente destinados a ser comunistas (si no lo son desde la partida) y aliados de la URSS. Se trata de resucitar las mismas consideraciones que llevaron a Estados Unidos a intervenir en Grecia y Corea, y que se utilizaron para justificar la planeación y ejecución del derrocamiento del gobierno de Jacobo Arbenz en 1954. Así lo dice, sin retórica alguna, el principal asesor de Reagan para asuntos latinoamericanos, Roger Fontaine:

“Yo creo que uno de los aspectos más notables de la administración Reagan es que va actuar en buena medida más agresivamente, para preservar lo que ha quedado y preservar las oportunidades que queden para la democracia, particularmente en

Centroamérica. Este es un sentimiento personal, porque no ha sido formulado oficialmente,²⁹ pero me gustaría percibir que en la administración Reagan se formará algo que fuera nada menos que una ‘Doctrina Truman’ para la región. Recordará Ud. que la ‘Doctrina Truman’ fue diseñada para Grecia a fines de los años 40, para ayudar a los regímenes que eran amigables para los Estados Unidos y que además de tener serios problemas, estaban siendo atacados por minorías armadas ayudadas y abastecidas desde el exterior por fuerzas hostiles, especialmente la Unión Soviética y Yugoslavia. Algo que de alguna manera es una situación similar está ocurriendo en varios casos en Centroamérica. Minorías armadas apoyadas principalmente por los cubanos, están intentando desestabilizar los regímenes hasta el punto en que yo creo que las posibilidades de democracia, tal como nosotros la conocemos, van a ser canceladas. . . Una ‘Doctrina Truman’ significa que van a tener que darse a estos países —como El Salvador y Guatemala— un buen trato, más ayuda económica de la que están recibiendo, al menos en el corto plazo, particularmente en el caso de El Salvador. Esto significa que ellos necesitan asesores militares. . . que ellos necesitan entrenamiento militar. Un tipo de combinación de las cosas que hicimos a principios de la década de 1960 con la Alianza para el Progreso y con lo que la ‘Doctrina Truman’ hizo por Grecia y Turquía en la década de 1940”³⁰

Los asesores de Reagan han recorrido diversos países de América Latina, donde las derechas los

²⁸ Ver la ponencia de Luis Maira, “Perspectivas y contenido de un viraje conservador en Estados Unidos y su impacto en América Latina”, presentada al Seminario del CIDE sobre *América Latina en los ochenta: tendencias y perspectivas*, realizado en México, del 25 al 29 de agosto.

²⁹ Posteriormente este planteamiento fue íntegramente incorporado a la plataforma republicana.

³⁰ Citado por Gregorio Selser en *El Día* de México, 10. de septiembre de 1980.

han recibido como los “salvadores de la democracia”. El discurso anticomunista de los neoconservadores engarza perfectamente con la lógica interna de la “doctrina de la seguridad nacional” ampliada de los militares del Cono Sur y con los grupos civiles y paramilitares fascistoides del subcontinente. D’Aubuisson o Sandoval Alarcón dicen lo mismo que ellos: estamos en guerra junto a Estados Unidos y en contra de los insurrectos, títeres de Cuba y Moscú. En un libro que se reparte gratuitamente en Ciudad de Guatemala, el conocido intelectual anticomunista Emilio Maza, afirma lo siguiente: “. . . podemos esperar que el próximo presidente de los Estados Unidos no será Carter, sino Reagan, y esto ha de implicar necesariamente una variante en las dislocadas directrices que está siguiendo la Casa Blanca sobre la América Latina, en especial en el caso de Centroamérica y particularmente de Guatemala”.³¹

Conclusiones

1. El seguimiento del proceso formal de decisiones de política exterior en Estados Unidos proporciona instrumentos útiles y válidos para seguir las políticas que se aplicarán hacia América Latina y predecir sus eventuales cambios, aun dentro de una misma gestión presidencial. Si bien parte del proceso es secreto o sus instrumentos o productos no son accesibles al investigador (Consejo de Seguridad Nacional y CIA, por ejemplo), el necesario paso por el Congreso de una parte de las decisiones —antes o después de tomadas— y la publicidad que requieren otras, ofrece la posibilidad de conocer el con-

senso estratégico y político que se crea respecto a la valoración del subcontinente y las líneas centrales que se implementarán para defender los “intereses nacionales” en una coyuntura dada.

2. Si bien América Latina no recibe una atención prioritaria —como muchos piensan *a priori*— en el conjunto del sistema político norteamericano, las consideraciones estratégico-militares le asignan una alta prioridad, particularmente al área de Centroamérica y el Caribe (incluido México). Las interpretaciones economicistas que entienden la relación EEUU-AL desde la perspectiva única del papel que la región o un país de ella juega en la economía norteamericana, cometerán un error grave si observan sólo los niveles de comercio e inversión directa. Incluso una adecuada investigación de este factor hace necesario ver cuáles son las empresas norteamericanas involucradas en cada país y la importancia que ellas tienen en el proceso político de EEUU. Ello explica, por ejemplo, la relevancia principal que se le confiere a Guatemala sobre otros países del área, así como la forma en que la banca privada apoya a la Junta salvadoreña por sus intereses principales radicados en Guatemala.

3. La política centroamericana de la Administración del Presidente James Carter puede ser dividida en dos periodos, separados por el triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua. Durante el primero, se privilegia la implementación del modelo de las “democracias viables”. Durante el segundo, con un breve interregno en El Salvador hasta el colapso de la Junta de Octubre de 1979 (que se produce en enero de 1980, al menos en términos políticos), se privilegia la “solución militar”, y, por lo tanto, la alianza con las Fuerzas Armadas de los países de la región. La imposición de esta política se ve facilitada por la articulación a

³¹ Maza, Emilio. *Centroamérica: entre la Casa Blanca y la guerra revolucionaria*. s/f., s/e., p. 51.

nivel del pentágono de una estrategia de readecuación de las relaciones militares estadounidense-latinoamericanas, similar a la que se efectúa después del triunfo de la revolución cubana.

4. En este contexto, la "solución" de la crisis salvadoreña pasa a ser el elemento central de la nueva política. Una vez diagnosticada como "test case" crítico, el *establishment* ha implementado, sin las vacilaciones que se advirtieron durante la insurrección sandinista, un apoyo irrestricto a la Junta militar-duartista, a la que ha movilizadno sólo armas y adiestramiento, sino que grandes cantidades de créditos, "ayudas" y "donaciones" económicas. Estas últimas, además de orientarse a impedir una crisis total del gobierno, busca generar facilidades para la represión y el control de la población y los "insurgentes" (empleos mínimos, organización campesina del tipo de las "aldeas estratégicas" de Vietnam, cooptación de sectores pobres urbanos, etc.)

5. La formulación "doctrinaria" que ha plasmado el proceso político es de tono interventor (la "doctrina Bowdler"). Su peligro real reside en que es el conjunto del sistema político quien la aprueba, si bien cuenta entre sus mejores adeptos a la burocracia permanente del Departamento de Defensa. Coincidente con ello, se produce el engarzamiento de diversos grupos "neoconservadores" de la socie-

dad norteamericana que empiezan a alinearse y darle contenido coherente y fuerza social y política a la candidatura del republicano Ronald Reagan. El grado de coordinación alcanzado por estos grupos y la difusión y aceptación de sus ideas, hacen prever que su incidencia será de largo aliento en la sociedad norteamericana, incluso en la eventualidad de una derrota de Reagan. Pero en caso de que éste venciera, la "doctrina Bowdler", de por sí peligrosa, se transformaría lisa y llanamente en la "doctrina Truman", que sería implementada por un *staff* político de neto corte reaccionario y agresivo.

6. Las fuerzas revolucionarias centroamericanas deberían trabajar con la hipótesis de una invasión militar extranjera, incluida la invasión norteamericana con fuerzas propias. Los latinoamericanos progresistas y demócratas deben levantar un amplio movimiento de solidaridad activa que actúe *ahora* como factor de disuasión en el tablero de juego de los generales y políticos de Estados Unidos al momento de tomar una decisión al respecto. Y si la intervención abierta ocurre, por el propio destino de la autonomía nacional de todos los países latinoamericanos, nuestros pueblos deberán iniciar una lucha denodada, en todos los terrenos, hasta la derrota final del invasor y el triunfo definitivo de los pueblos centroamericanos. 🙌