

La crisis centroamericana y la construcción de un nuevo orden internacional en América Latina

*Manuel Montobbio

AMÉRICA LATINA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL: VISIONES CLÁSICAS

Las aproximaciones generales a la realidad sociopolítica latinoamericana (vg. las realizadas en los ochenta por Rouquié o Touraine), al igual que los estudios dedicados específicamente al objeto (entre los que cabría destacar las aportaciones de Van Klaveren, Tomassini, Varas, etc.) presentan a grandes rasgos una visión común del encuadramiento de América Latina en el sistema internacional, y del propio sistema interamericano de relaciones internacionales.

Un sistema institucionalizado en la posguerra mundial y la Guerra Fría emergente, en la Organización de Estados Americanos (OEA), en el plano político, en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), y en el militar. Una visión de América Latina más como objeto que como sujeto, como escenario que como actor, del sistema internacional. Objeto, especialmente, de la política de una de las superpotencias de la Guerra Fría, los Estados Unidos, coto vedado por la doctrina Monroe que configura,

*Diplomático. Actualmente destinado a la Embajada de España en México.

para los países latinoamericanos, la relación con los Estados Unidos como la relación exterior (y no sólo exterior), cordón umbilical con el mundo. Escenario para la plasmación, en sus realidades nacionales, de los ejes estructuradores del sistema bipolar:

Este-Oeste. Reserva estratégica, escenario de influencia natural de la superpotencia, proveedor de materias primas y mercado... El triunfo de la revolución cubana, no nacido de la dinámica Este-Oeste pero pronto contaminada por ella, convierte al continente en escenario no previsto de la Guerra Fría, caldo de cultivo de las doctrinas de la seguridad nacional a cuyo amparo crecerá el protagonismo político de los militares, hasta constituirse en la década de los setenta en los detentadores directos del poder en la mayoría de los países.

Norte-Sur. No en vano serán economistas latinoamericanos, agrupados en torno a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) –figuras como Aníbal Pinto, Raul Prebisch, Osvaldo Sunkel, Cardoso– quienes llevarán con sus aportaciones teóricas la problemática del subdesarrollo al centro del debate económico y de la agenda internacional, constituyendo la teoría de la dependencia en la clave explicativa de un orden económico internacional que los nuevos actores nacidos del proceso descolonizador adoptarán como bandera y soporte intelectual en su lucha por situar la cuestión Norte-Sur en eje estructurador del orden internacional. Teoría de la dependencia, políticas de industrialización vía sustitución de importaciones, intervención del Estado en la economía, procesos de integración regional, ampliación de mercados y de las clases medias...ingredientes de la receta que lleva, en las décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial, a profundas transformaciones de la realidad socioeconómica latinoamericana.

Como señala Luciano Tomassini: “Durante los treinta años siguientes [a partir de la posguerra mundial] América Latina experimentó un proceso de crecimiento económico que puede considerarse muy dinámico. El producto interno bruto creció a una tasa media de 5,5% por año, superior al ritmo de crecimiento de los países industrializados y más intenso que el de otras regiones en vías de desarrollo, siendo superada solamente por el Japón y los países europeos del campo socialista. Durante ese período el producto de la región se quintuplicó, en tanto que la producción de acero y energía se multiplicó, diez veces y la de bienes de capital, quince veces. Al mismo tiempo se transformó la agricultura, principalmente en su sector moderno o comercial, integrándose más estrechamente al resto de la economía. La infraestructura se amplió en forma muy significativa, particularmente en material de transportes, comunicaciones y energía. Todo esto fue acompañado de un intenso proceso de inversión y transformación productiva y tecnológica. Lo anterior permitió satisfacer con producción interna casi la totalidad de la demanda de bienes de consumo y una parte muy creciente de la de bienes intermedios y de capital, y estimuló la expansión y diversificación de las exportaciones. A partir de los años setenta, esta exitosa experiencia induce a la mayoría de los países de la región a ensayar toda una gama de políticas de apertura comercial y financiera externa.

No menos profundos fueron los cambios que tuvieron lugar en la estructura social de esos países. Durante esos treinta años se agregó un segundo piso a la base social de la cual

partieron: la población se duplicó con creces, a pesar de lo cual el ingreso por habitante también lo hizo, lo que no impidió que su distribución continuara siendo extremadamente inequitativa. Sin embargo, esta situación debe ser calificada desde varias perspectivas”¹.

Receta cuyo éxito permite presentar a otras sociedades en desarrollo el modelo latinoamericano como referente, y a América Latina como el “continente de las clases medias”, o incluso el “continente del futuro”. Futuro que sin embargo lleva, tras las décadas de prosperidad y equilibrio interno, a menos deseables presentes: crisis del nacional-populismo y dictaduras militares en la década de los setenta, crisis de la deuda y del propio encuadramiento internacional en la de los ochenta. Crisis y sin embargo esperanza: de transición democrática, de nuevos modelos de relaciones interiores y exteriores, de ser / de ser por sí misma protagonista de su Historia.

CRISIS DEL VIEJO ORDEN Y CRISIS DE MODELOS EN AMÉRICA LATINA: NUEVAS TENDENCIAS E INTERROGANTES

¿Crisis de modelo o crisis de inserción internacional? La crisis del modelo que se inicia con la implantación generalizada de regímenes militares, al hilo exterior del fantasma cubano e interior del efecto demostración y crecientes demandas al sistema nacional-popular de los sectores que irrumpieron en la escena política de la mano del crecimiento y el desarrollo, constituye en el fondo una crisis del modelo de inserción internacional de América Latina, de un modelo de desarrollo y organización interna consecuencia de la adaptación a las necesidades externas, las exigencias del guión de la dinámica Este-Oeste y Norte-Sur. Un guión que, en el plano Este-Oeste, priva el enfoque de la seguridad nacional, interiorización exterior, como hilo conductor de la vida política; y en su dimensión Norte-Sur, asigna a América Latina un papel en el orden económico internacional que la deja inmersa en la crisis de la deuda.

Crisis generalizada y en profundidad que pone de relieve la inutilidad de las medicinas por lo erróneo del diagnóstico de la enfermedad: el mal de América Latina no es la amenaza del comunismo o la sombra de la Guerra Fría que se cierne sobre ella, ni su insuficiente adaptación a las necesidades y exigencias del sistema económico internacional; sino las insuficiencias de su construcción nacional. Construcción de una entidad viable, en lo político, lo económico y lo social: elaboración de un contrato social para todos los ciudadanos preferible al estado de naturaleza, definidor de un sistema político participativo y representativo, un modelo económico y de desarrollo viable y tendente a satis-

facen las necesidades y expectativas de la población, una sociedad integrada y en evolución que contemple al Estado como actor capaz de dar respuesta a sus demandas.

Crisis de modelo, crisis de parámetros definidores, retorno de la mirada hacia uno mismo, sin ojos prestados: reto de asunción de la construcción del propio destino. Hacia dentro y hacia fuera.

Construcción dificultada, desviada cuando menos como objetivo último e hilo conductor de la acción política, por la primacía de lo externo en la definición del modelo: la crisis de éste conlleva el cuestionamiento de dicha primacía. Así, la seguridad nacional deja paso a la transición democrática como problemática definidora y eje estructurador de la vida política, la crisis de la deuda cuestiona las virtudes de la dependencia y sitúa al desarrollo autosostenible en el centro del debate socioeconómico.

Hacia fuera, pues el sujeto se construye no sólo frente a sí mismo, sino también frente a los otros: la percepción de su subjetividad hará posible a su vez el espacio para la construcción frente a sí mismo. Así, en el marco de la emergencia de la sociedad multipolar, los años ochenta contemplarán a su vez la emergencia de América Latina como sujeto del sistema internacional, contribuyendo a su transformación, especialmente en su ámbito geográfico. Cabe contemplar la solidaridad latinoamericana con ocasión de la guerra de las Malvinas (y el abandono de la doctrina Monroe por Estados Unidos) y los esfuerzos de coordinación de posiciones comunes frente a la crisis de la deuda y su negociación, como los primeros signos de una nueva dinámica en la proyección exterior de América Latina, tendente a la búsqueda de soluciones latinoamericanas a problemas latinoamericanos. Pero será la crisis centroamericana y sus intentos de solución el elemento catalizador del impulso a esta dinámica, posibilitador de un salto cualitativo en la dimensión relativa de las políticas exteriores latinoamericanas.

LA CRISIS CENTROAMERICANA COMO ELEMENTO CATALIZADOR DE LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL EN AMÉRICA LATINA

Los orígenes de la crisis

Si los rasgos apuntados como definidores de la crisis podrían verse reflejados en la mayoría de los países latinoamericanos, la crisis centroamericana se caracteriza por su presencia en grado externo. Extrema dependencia, extremo condicionamiento de la realidad nacional por los intereses y la política de Estados Unidos, extrema presencia

de los militares en la vida política... Extrema dimensión de la crisis, de las tensiones, el conflicto que llega a la confrontación armada.

En lo profundo, preguntarse por los orígenes de la crisis centroamericana nos lleva a los orígenes mismos de los países centroamericanos como naciones independientes: crisis desde el nacimiento o, mejor dicho, de nacimiento. De no acabar de nacer del todo, de construcción nacional, asignatura pendiente de la creación de un Estado nacional sólido e integrado por toda la población como sujeto de la vida política, de un sistema económico viable y capaz de satisfacer las necesidades materiales de la población.

Nacimiento de la fragmentación, del fracaso de una Unión mantenida durante siglos, con dimensiones más capaces de plantear la viabilidad y la autosuficiencia: la desintegración definitiva de la Federación Centroamericana en 1838 enfrentará a los Estados nacientes al reto de su propia consolidación y construcción nacional, al tiempo que la tendencia a la integración permanece como aspiración y como mito, ante el condicionamiento creciente de la realidad nacional por actores exteriores.

En particular, por los Estados Unidos, cuya mano oculta (como se desprende de la lectura de *Incidentes de viaje en Centroamérica, Chiapas y Yucatán* de J. L. Stephens) no estuvo ausente de la propia disolución de la Federación, y cuya presencia, económica y diplomática, e incluso militar (invasiones de Nicaragua, El Salvador en 1932) se constituye en constante elemento común de las respectivas historias nacionales. La creación artificial del Estado de Panamá en 1903, para el mejor servicio de los intereses de Estados Unidos, refleja hasta qué punto Centroamérica se convierte en *patio trasero* de los Estados Unidos y escenario privilegiado de aplicación de la doctrina Monroe y consolidación de la hegemonía hemisférica de la potencia emergente.

En lo inmediato, sin embargo, y sin olvidar lo profundo, la crisis responde a causas más cercanas, similares a las señaladas genéricamente, aunque más extremas: fracaso del Mercado Común Centroamericano ante la acumulación de saldos crónicos entre los socios (y con ello del motor del modelo de sustitución de importaciones, la industrialización, el crecimiento y la relativa ampliación de clases medias de los sesenta), endurecimiento de los regímenes militares y crecimiento de su incapacidad de respuesta a las demandas populares, cerrazón de espacios políticos y consolidación de movimientos populares al calor del desarrollo, etc.

Crisis de agotamiento de un modelo, de pérdida de eficacia y legitimidad de los regímenes militares que provoca conjunciones de fuerzas tendentes a su sustitución: golpe de los capitanes y Junta Revolucionaria en El Salvador, triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua, cuestionamiento y debilidad de los regímenes de Guatemala y Honduras, riesgo de contagio y regionalización de la crisis. El recurso a la vía armada para su solución, internamente y por los Estados Unidos.

¿Cuál es la naturaleza de la crisis? ¿Cuál su dimensión? La respuesta a estos interrogantes condicionarán el enfoque y actuación de los actores de la sociedad internacional

frente a la misma y, en el ámbito latinoamericano, constituirá el objetivo en torno al cual cristalizará la consolidación de una nueva dinámica en su proyección exterior.

El encuadramiento Este-Oeste de la crisis: la perspectiva de Estados Unidos

“Tanto su historial como su ideología había producido un autoconvencimiento en la nueva Administración de que los soviéticos eran la causa de la mayoría de los problemas del mundo, incluido Centroamérica. Y si los Estados Unidos no podrían resistir la agresión comunista en su propio *patio trasero*, ¿quién los iba a tomar en serio, confiar en su poderío; sentirse protegido con su alianza? El mundo tenía que percibir que al ‘débil, errático y abandonista’ Carter, había sucedido un presidente dispuesto a utilizar a fondo la inmensa potencia del Estado más poderoso de la Tierra. La negociación con las fuerzas revolucionarias demostraba falta de convicciones o de seguridad. El despliegue del poder sería preferido a la mesa de negociación”². Si bien como ya se ha señalado, los intereses y la política de Estados Unidos han estado desde el inicio determinadamente presentes en la configuración de la realidad centroamericana, objetivo y escenario de su proyección hegemónica, el triunfo sandinista en Nicaragua y la victoria electoral de Reagan convierten al patio trasero en escenario de un conflicto de dimensiones cualitativamente distintas: la confrontación Este-Oeste, como bien reflejan las palabras de Fernando González Camino. Encuadramiento Este-Oeste que, en cierta medida, contribuye a desplazar el conflicto hacia esas coordenadas contrariamente a lo que se quería evitar.

Ya desde su propia campaña electoral, Reagan hace de la crisis centroamericana el verdadero test de su política exterior: la necesidad de volver a convertir a Estados Unidos en el *number one* y vencer al imperio del mal pasa por la contención de los sandinistas (*no pasarán*) y el mantenimiento de los regímenes militares y las políticas de *seguridad nacional* en El Salvador, Guatemala y Honduras. Prioridad que se traducirá en la orquestación por la nueva Administración de una doble estrategia:

–económica, a través del impulso de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe cuyos resultados no parecen haber introducido modificaciones sustanciales en las perspectivas económicas centroamericanas

–político-militar, en una doble línea: fomento de la asunción formal de la titularidad de los poderes estatales por civiles (titularidad, que no poder real) y aumento espectacular de la ayuda militar (entre 1980 y 1983 el volumen de ésta es mayor al recibido en los 30 años anteriores).

“La Administración Reagan escogió la vía militar con el fin de asegurar una rápida victoria frente a las fuerzas de la revolución. Pero al término de seis años, en 1986, las perspectivas de victoria parecían aún lejanas. Y mientras tanto, en Centroamérica, ‘la noche sigue alta y Morazán ya no vigila’”³. En 1986, sin embargo, había avanzado ya importantes pasos la vía política para la solución del conflicto, iniciada con el pro-

ceso de Contadora, y consolidada con la dinámica de las cumbres centroamericanas, como la cumbre de Esquipulas II, que con la aprobación del Plan Arias constituirá el punto de inflexión en la progresiva imposición de la vía política en la solución de la crisis centroamericana. Imposición, a pesar de los esfuerzos de la Administración Reagan por impedirlo, y presentación, a última hora ante lo inevitable, de un plan alternativo al Plan Arias. El rechazo de éste, y la aprobación del Plan Centroamericano en Esquipulas II (Agosto 1987) marcarán también, en un plano más global, el punto de inflexión hacia un grado de multipolaridad cualitativamente distinto en el sistema de relaciones internacionales de América Latina. La Administración estadounidense, especialmente tras el relevo de Reagan, acabará asociándose a las fórmulas y mecanismos creados para instrumentar la vía política, aunque en el plano diplomático, su asociación a la vía militar alternativa impedirá su protagonismo y legitimidad, perdiendo su monopolio como único actor internacional relevante en la escena centroamericana (aunque no el carácter de actor determinante e imprescindible en cualquier escenario). Hay que reconocer que la dependencia de los Ejércitos centroamericanos de la ayuda militar estadounidense hace insustituible la aportación de Estados Unidos para la aceptación, por parte de este actor determinante a nivel interno, de los acuerdos de paz y su ejecución; como la asociación de Estados Unidos al proceso salvadoreño a través del grupo 4 + 1 pone de manifiesto.

Punto de inflexión, por último, entre el enfoque de la crisis desde una perspectiva Este-Oeste y una perspectiva Norte-Sur, en términos de construcción nacional y viabilidad económico-social.

Sería injusto, y por demás inexacto, confundir a Estados Unidos con su Administración y presentar una identificación sin matizaciones de su posición con la opción militar de la Administración Reagan. En efecto, dicha opción fue objeto desde el principio de un polémico debate y cuestionamiento en el seno de la opinión pública y el sistema político estadounidense, hasta el punto de convertirse en uno de los focos de atención del debate político interno. La mayoría demócrata en las cámaras, partidaria de soluciones políticas, hará de la política centroamericana uno de los caballos de batalla entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como uno de los tests de la consolidación de sus competencias respectivas en la conducción de la política exterior. Sin olvidar los compromisos del Pentágono o de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) en la crisis centroamericana. Ya que, a través del *Contragate*, se provocará la mayor de las crisis sufridas por uno de los presidentes más populares que ha tenido Estados Unidos en las últimas décadas.

La presencia de la crisis centroamericana en el primer plano de la agenda política de la única superpotencia contribuirá sin duda a otorgar a su proceso de paz una dimensión internacional mucho más allá de lo que factores objetivos y su dimensión regional permitiría suponer.

La búsqueda de lecturas y de soluciones alternativas y la emergencia de un nuevo orden internacional en América Latina

El punto de inflexión señalado, en todas sus dimensiones en el apartado anterior, es el resultado de un largo proceso. En sus orígenes cabe mencionar, en el ámbito latinoamericano, la conciencia de la necesidad de soluciones y posicionamientos internacionales propios cristalizada a raíz de la crisis de la deuda y la guerra de las Malvinas; y, en el ámbito de la problemática específicamente centroamericana, la declaración franco-mexicana de agosto de 1981, reconociendo al Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) como beligerante e intentando mediar en el conflicto (al respecto, merece ser destacado que la política exterior mexicana ha constituido tradicionalmente una excepción, por su independencia, presencia activa y no alineamiento con Estados Unidos, en el contexto latinoamericano). El proceso de esta iniciativa, la inutilización de la OEA como foco de soluciones, a raíz de la guerra de las Malvinas, y el sentimiento de algunos países europeos de la necesidad de alternativas a la política de Estados Unidos, constituirán el caldo de cultivo que hará de la Declaración, firmada el 8 de enero de 1983 por México, Colombia, Venezuela y Panamá, el punto de partida de un proceso tendente a la imposición de la vía política y de diálogo a través de la multilateralización del conflicto y la inclusión de la problemática nicaragüense en una dinámica global centroamericana. La Declaración –ante las crecientes tensiones fronterizas entre Honduras y Nicaragua– invoca al diálogo y la negociación como instrumentos para reducir tensiones y establecer las bases de una convivencia pacífica entre los Estados centroamericanos. Si bien el Acta de Paz, presentada en su versión final el 7 de junio de 1986 a la firma de los cinco países centroamericanos, resultado de un largo proceso de concertación, negociación y diálogo en el seno de Contadora y entre el grupo y los centroamericanos (reunión de Jefes de Estado en Cancún en julio de 1983, Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica junio de 1984, Acta Revisada de Contadora septiembre 1984) no fue finalmente firmada por estos; ello fue precisamente debido a la reafirmación por su parte de uno de los principios en cuya confianza se habría basado la propia concepción y definición de Contadora: la contemplación de los Estados centroamericanos como soberanos con capacidad de constituirse en sujetos y no objetos de las relaciones internacionales, asumir posiciones y definir intereses, defenderlos y contraer compromisos en la mesa de negociación; así como el convencimiento de que la solución del conflicto debía venir de los propios centroamericanos, si bien en el marco de una dinámica que la comunidad internacional debía contribuir a crear. Capacidad que demostrarán en la Cumbre de Presidentes Centroamericanos del 24 y 25 de mayo de 1986, conocida como Esquipulas I, celebrada precisamente para analizar las propuestas del Acta de Contadora, cuyos resultados (formalización de las Cumbres de los Presidentes, compromiso de firma del Acta Contadora, creación del Parlamento Centroamericano, dinamización de los procesos

de integración) constituirán el embrión del conocido como proceso de Esquipulas que con la aprobación del Plan de Esquipulas II (Plan Arias) en agosto de 1987 marcará el punto de inflexión ya señalado y la canalización definitiva de la solución de la crisis por la vía de la pacificación a través del diálogo y la negociación. Proceso de Esquipulas al que Contadora, a través de la gira centroamericana de los cancilleres de los grupos de Contadora y Apoyo acompañados por los Secretarios Generales de la ONU y la OEA en enero de 1987 y de otras iniciativas, contribuirá decisivamente.

A la luz de los hechos conocidos, cabe distinguir, en la acción diplomática en soporte de la vía del diálogo y la negociación frente a la vía confrontativa de Estados Unidos, tres dinámicas convergentes pero diferenciadas, que se suceden en su protagonismo cronológicamente, aunque estén presentes a lo largo del proceso en todas sus fases. Dinámicas que, aunque nacidas e inscritas en el proceso, trascienden al mismo en su dimensión y potencialidad, hasta el punto de adquirir vida propia y estar destinadas a pervivir más allá del mismo.

Me refiero, en primer lugar, a la dinámica intralatinoamericana iniciada con el proceso de Contadora: la creación en noviembre de 1985, para asociarse a sus esfuerzos, del Grupo de Apoyo (Brasil, Argentina, Uruguay y Perú) y la acción conjunta de ambos en la crisis centroamericana; todo ello constituirá una ocasión para dialogar y concertar posiciones sobre otras cuestiones de interés común y el embrión para la creación en 1989 del Grupo de Río: foro, mecanismo e instrumento de coordinación y concertación diplomática permanente y de consensuación de posiciones comunes entre sus miembros que posibilita sin duda un salto cualitativo en el grado de autonomía latinoamericana para influir en su propia agenda internacional, al tiempo que en la agenda global, para plantearse el reto de la búsqueda y formulación de soluciones latinoamericanas a problemas latinoamericanos en la crisis centroamericana, ejemplo y caso primero de una dinámica generalizada. Latinizar la doctrina Monroe, en definitiva.

En segundo lugar, a la dinámica intracentroamericana iniciada con las Cumbres de Presidentes, con la potencialidad, más allá de la solución conceptual del conflicto, de contribuir, a través de la integración económica y la concertación y actuación conjunta en lo político, a la viabilidad de las sociedades nacionales centroamericanas; a la consolidación de sus Estados como actores en el sistema internacional, frente a su propia realidad y más allá; a la potenciación, a la par que la propia paz interna, de sus complementariedades en una unidad superior siempre presente en los mitos históricos y las aspiraciones colectivas de Centroamérica, con mayor capacidad de actuación y adaptación en un mundo interdependiente y globalizado.

Por último, la dinámica propia, específica a cada proceso nacional. Realidad única que exige soluciones únicas, adaptadas a cada coyuntura, evolución, y momento nacional. Si bien Esquipulas II rompe la dinámica hacia la regionalización del conflicto y sienta las bases y crea el contexto internacional para que pueda plantearse, con posibi-

lidades de solución real, la vía del diálogo y la negociación en cada conflicto nacional, la evolución y el proceso de imposición de ésta presentará características propias en Nicaragua, El Salvador o Guatemala, tanto por la configuración respectiva de sus realidades políticas nacionales y el equilibrio de fuerzas entre los actores en conflicto, como por las posibilidades y modalidades de impulso internacional del proceso. Característica común, en este plano, ha sido el papel sustancial de las Naciones Unidas, tanto en el proceso de negociación como en el de ejecución y verificación, que ha marcado un hito en la historia de sus intervenciones en procesos de paz y devenido un símbolo de sus potencialidades tras el deshielo de la Guerra Fría. En los procesos salvadoreño y guatemalteco resulta igualmente determinante la intervención del Grupo de Amigos, como fórmula de contribución de la Comunidad Internacional al avance y consolidación del proceso. Al tiempo que esta dinámica interna excluye el protagonismo centroamericano en la solución diplomática (manteniendo la importancia de la preservación del contexto regional necesario), las necesidades de neutralidad, confianza y capacidad de presión a las partes configuran a los antiguos miembros de Contadora (México, Colombia y Venezuela) como componentes fundamentales de estos mecanismos, si bien no los únicos. La presencia de Estados Unidos en el proceso salvadoreño bajo la fórmula 4 + 1 y en el guatemalteco directamente en el Grupo de Amigos simboliza su aceptación definitiva de la vía política al tiempo que su influencia y voluntad de contribuir a la configuración de la realidad centroamericana. La presencia de España en ambos y de Noruega en el proceso guatemalteco dan fe de la credibilidad y peso diplomático alcanzado por ambos, pero al mismo tiempo simboliza la emergencia y la implicación, al hilo de la contribución a la solución de la crisis, de actores extraamericanos, especialmente europeos, en la escena centroamericana (latinoamericana).

La asociación de actores extraamericanos al nuevo orden internacional en América Latina a través de la crisis centroamericana

La crisis centroamericana provoca, como ya se ha señalado, una atención extraordinaria por parte de la opinión pública internacional, situándose en los primeros lugares de la agenda informativa global. Extraordinarias, respecto a la dimensión objetiva de Centroamérica, las repercusiones reales que una u otra evolución del conflicto pudieran tener para el resto de la Comunidad Internacional. Sin embargo, al igual que en su día la revolución cubana, el proceso centroamericano se constituye en noticia, objeto de atención, debate, tomas de posición y peticiones de actuación, barómetro de medición y definición a la par que símbolo y terreno de confrontación entre viejos y nuevos análisis, nuevas y viejas fórmulas de actuación y relación, en vías de solución y tratamiento de los problemas en la Comunidad Internacional, en tiempos de cambio global. Presencia sobredimensionada en la opinión pública, las opiniones públicas. Si no la única, la opinión pública es una de las principales claves explicativas de la asociación y presencia de acto-

res extralatinamericanos en el nuevo orden internacional en América Latina en construcción. Actores entre los que cabe destacar, por la transformación cualitativa de su presencia, a la Unión Europea, por un lado, y a las propias Naciones Unidas, por otro.

a) El compromiso europeo con el proceso centroamericano como punto de inflexión en la construcción de un esquema de relaciones Unión Europea-América Latina.

La concienciación de las opiniones públicas europeas y la exigencia de respuesta a sus Gobiernos constituyó sin duda uno de los factores que influyeron en la toma de posición e implicación de la Unión (entonces Comunidad) en el proceso, pero no el único: junto a él cabe citar el acercamiento que tiene lugar en los años setenta por parte de las internacionales democristiana y socialdemócrata a sus homólogos centroamericanos (lo que en el caso de El Salvador las lleva a apoyar a bandos enfrentados), y la solidaridad y apoyo a estos; la llegada al poder de partidos socialistas en varios países europeos a inicios de los ochenta (Francia, España); el convencimiento y la conveniencia europea de huir de una dinámica tendente a impregnar de la tensión Este-Oeste toda la problemática internacional, especialmente tras la llegada de Reagan al poder en Estados Unidos; el convencimiento de que, a largo plazo, la vía militar no puede construir una paz, estabilidad y viabilidad definitiva, únicamente posible por el camino del diálogo y la negociación. Además del convencimiento del agotamiento del modelo de relación y desarrollo, impulsado históricamente por Estados Unidos, y la conciencia de la necesidad de construcción de alternativas. En palabras de Fernando González-Camino, “la crisis centroamericana es así vista por amplios sectores europeos como la crisis de la posición hegemónica de los Estados Unidos en la región, como síntoma del agotamiento del modelo de desarrollo desde arriba y desde el exterior predominante en el área... En el fondo, lo que Europa Occidental cuestiona es la relación patron-cliente mantenida por los Estados Unidos durante un siglo. Y lo que defiende es el derecho de esos países a la democracia, al libre comercio y al ejercicio irrestricto de su soberanía”⁴. Sin olvidar, por último, el papel decisivo que, incluso desde antes de su adhesión, el compromiso de España con el proceso ha tenido en la toma de posiciones por parte de la Unión, cuestión que será objeto de análisis más adelante.

Será la creación y los avances del proceso de Contadora, concreción de la alternativa deseada, la ocasión que creará el caldo de cultivo para orquestar un mecanismo de asociación de la Unión Europea al proceso, en un salto cualitativo en el nivel de su relación y compromiso con Centroamérica: las reuniones tipo San José entre los ministros de Asuntos Exteriores de Centroamérica, la Unión Europea y el grupo de Contadora –que crea por primera vez un foro de reuniones periódicas entre ambos continentes a tan alto nivel– así como las comisiones mixtas encargadas de desarrollar la relación y los compromisos. Las primeras reuniones de este foro –ahora institucionalizado con periodicidad anual, expresión del compromiso permanente con el futuro de la región– coinciden con

momentos de avance de la vía del diálogo, y se constituyen en apoyo a estos: la primera reunión en San José de Costa Rica en septiembre de 1984 excluye la vía militar, expresa su claro apoyo a Contadora y la intención de sentar las bases de una mayor cooperación; la reunión de Luxemburgo en noviembre de 1985 constituye la ocasión de la firma del Acuerdo Marco de Cooperación que define y desarrolla el compromiso anunciado; el paréntesis hasta San José III en febrero de 1987 en Guatemala coincide con el del propio avance del proceso, así como el carácter genérico del apoyo en un momento más de expectativas que de conclusiones; San José IV en Hamburgo (febrero de 1988) contempla sin embargo la concreción de sustanciales compromisos comunitarios en respuesta a Esquipulas II (ayuda de emergencia, apoyo a repatriaciones y a la creación del Parlamento Centroamericano, etc.); San José V (San Pedro Sula en febrero de 1989) bajo presidencia española, consagrará el principio de paz igual a desarrollo e integración económica y contemplará la aprobación de programas de cooperación (como el de relanzamiento del comercio intracentroamericano) que harán de Centroamérica, junto a los países ACP (África-Caribe-Pacífico) la mayor receptora de ayuda comunitaria per cápita.

El foro San José, aparte de la importancia de su propia existencia y nivel, constituye un mecanismo de actuación, presencia y asociación al proceso centroamericano en un doble plano:

—político, al definir, a través del comunicado político conjunto, una lectura común de la problemática que configura la crisis y las acciones políticas necesarias para su superación y que promueve la manifestación de apoyo y adopción de compromisos por parte de la Unión Europea a la par que su difusión frente a otros actores relevantes de la Comunidad Internacional, al tender hacia Centroamérica un puente y alternativa de diversificación de sus relaciones internacionales.

—de cooperación y relación económica y comercial, al promover a través de los comunicados económicos conjuntos una lectura de la crisis como de desarrollo y viabilidad, así como de necesidad de reforma de las instituciones y fortalecimiento del poder civil y los mecanismos democráticos, al definir los instrumentos de cooperación necesarios para su superación y al concretar los compromisos europeos para su impulso y financiación, reflejo del compromiso político global con el futuro de la región.

Sin embargo, la contemplación en perspectiva de los resultados del diálogo de San José, en el marco más amplio de las relaciones Unión Europea-América Latina (de las relaciones exteriores de la Unión Europea), nos lleva necesariamente a la conclusión de que estos no sólo se cifran en un salto cualitativo en las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica. El planteamiento en respuesta a una crisis que atraerá la atención de la opinión pública y la comunidad internacional, extraordinaria respecto a las dimensiones objetivas de la región, debido a un esfuerzo de conocimiento, análisis y comprensión, de una relación más estructurada y profunda con Centroamérica, y que influirá, de la mano de la presión española, en la consolidación de la conciencia de la necesidad de superar una

relación con América Latina bajo el rubro de los “no asociados” la política para aquellos para los que no hay política, base para una reflexión y una actividad diplomática que dará lugar al diseño progresivo de una política propia y profundizada de la Unión Europea hacia América Latina a partir del conocimiento y aproximación a sus realidades (“Orientaciones para la cooperación con los PVD-ALA en los años noventa”).

b) El sistema de Naciones Unidas.

Las Naciones Unidas se convierten, como ya se ha señalado, en el foro a través del que muchos actores de la comunidad internacional pretenden canalizar la respuesta a la crisis que demanda la opinión pública. Sobre todo, la crisis centroamericana se convierte, en la agenda del propio sistema de Naciones Unidas como actor de la comunidad internacional, en escenario e instrumento catalizador para su fortalecimiento y consolidación como tal, la conquista de nuevos espacios y margen de iniciativa y actuación, la ampliación de su papel en un orden internacional en mutación y redefinición.

Papel que, a partir de la asociación del secretario general a la gira centroamericana de los cancilleres de los grupos de Contadora y de Apoyo, irá desarrollándose y consolidándose en tres planos paralelos pero convergentes en un esfuerzo común, adentrando la acción de las Naciones Unidas, en algunos aspectos, en territorios hasta entonces no pisados:

–la mediación. Aunque en la dimensión regional del conflicto y en el proceso nicaragüense ésta se realiza en el marco de Esquipulas (en Nicaragua con la contribución del Cardenal Obando), en el proceso salvadoreño la mediación de Alvaro de Soto constituye un factor clave e insustituible de su éxito, y en el caso guatemalteco, ha sido el nuevo marco negociador, bajo la moderación de Naciones Unidas, el que ha permitido los sustanciales avances hasta ahora experimentados. Sin olvidar en ambos casos la contribución del Grupo de Países Amigos a la labor de Naciones Unidas.

–la verificación y ejecución de acuerdos. Las diversas misiones creadas a tal efecto en Centroamérica: Grupo de observadores de Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA) para la verificación de la desregionalización militar del conflicto; la verificación electoral en Nicaragua junto a la OEA; Misión de Observadores de Naciones Unidas en el Salvador (ONUSAL) para la verificación y ejecución de los acuerdos de paz en El Salvador; Misión de Verificación de los derechos Humanos en Guatemala (MINUGUA) para la verificación de la aplicabilidad inmediata del Acuerdo de Derechos Humanos; de momento han sido el instrumento determinante en la traslación de los acuerdos del papel a la realidad, situando la actuación de las Naciones Unidas en el corazón de las transformaciones políticas nacionales como nunca antes (la experiencia posterior en Camboya establecerá sin embargo nuevas cotas de intervención), asociando su presencia a la paz a los ojos de la población y las propias partes hasta entonces en conflicto, y revelando una nueva potencialidad como instrumento de pacificación a los ojos de la comunidad internacional.

–la diplomacia del desarrollo. El sistema de Naciones Unidas ha contribuido decisivamente a promover la lectura de la crisis como de desarrollo y viabilidad entre la comunidad internacional, así como a la promoción de los esfuerzos de cooperación para su solución, a un doble nivel:

–la coordinación y contracción de compromisos por los donantes, tanto a través del Plan de Acción Inmediata, primero, y posteriormente del PEC (Plan Económico de Cooperación con Centroamérica) como del diseño global de los problemas, estrategias y prioridades de desarrollo de la región, así como la cuantificación global de tales necesidades y su desglose en programas y proyectos; como de la organización de mesas de donantes para definir, apoyar y coordinar los esfuerzos de reconstrucción y pacificación nacional (Nicaragua, El Salvador); como de coordinación de una acción conjunta de los donantes para problemas o poblaciones específicas, como en el caso de CIREFCA para los refugiados y desplazados.

–los propios programas de cooperación de sus agencias (PNUD, ACNUR, PRODERE, PMA...) que situaron a Centroamérica entre sus prioridades globales.

LA CRISIS CENTROAMERICANA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA IBEROAMERICANA DE LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA

La transición política y el establecimiento de una monarquía parlamentaria y un sistema de libertades en España plantea la necesidad colateral de la transición exterior: de una política exterior de sustitución a otra de acción, sin rémoras por la situación política interior, en busca de su lugar en el mundo y en el concierto de las naciones. Búsqueda primero de un modelo de prioridades y opciones de política exterior, y de la estrategia y la acción para ponerlo en práctica después. Modelo que el consenso va concretando en torno a lo que Fernando Morán (*Una política exterior para España*) define como la política exterior de una potencia media: capaz de una presencia significativa en la agenda global, pero de una influencia sustancial sólo en determinadas zonas geográficas. En el caso de España, por razones objetivas e históricas, estas serán Europa (integración en la Comunidad Europea), América Latina y el Mediterráneo. Sin embargo, la dimensión interna de la integración comunitaria (aspiración histórica de las fuerzas democráticas y garantía y homologación del nuevo régimen) y el carácter objetivo del volumen de la relación económica con la Comunidad llevarán a la priorización en el tiempo de la nego-

ciación y el diseño del encuadramiento europeo de España. Cumplido este objetivo, la construcción de una nueva relación y política hacia América Latina pasa al primer plano de las prioridades, sin embargo, con una modificación sustancial en las coordenadas en que debe plantearse: la integración comunitaria supone la participación en la proyección exterior de un actor global cuyas prioridades se dirigen hacia otras zonas, quedando América Latina en un plano relativamente secundario de las mismas, lo que plantea a la política exterior española en construcción un reto a la par que un interrogante: el planteamiento de dicha construcción en dos fases, priorizando la integración comunitaria, ¿supone una posposición o una renuncia de facto a la construcción de un esquema privilegiado de relaciones que implique un salto cualitativo en nuestra proyección hacia América Latina? Pregunta para cuya respuesta el horizonte temporal del Quinto Centenario se constituirá en cita simbólica y, en cierto modo, obligada.

Para responderla haciendo frente a tal reto, para construir en tales coordenadas una relación privilegiada y en profundidad con América Latina, más allá de la retórica, España debe afrontar su diseño y definir su estrategia en dos direcciones: impulsar la creación de una verdadera política de la Comunidad Europea para América Latina, que a la vez de responder a un diseño específico y propio de sus necesidades y potencialidades suponga un salto cualitativo en la relación y su priorización relativa; y construir una política bilateral que contemple, junto a una visión propia de las necesidades y el futuro de la región, un esquema de relaciones, instrumentos y mecanismos que trasladen del discurso a la realidad la prioridad y la relación especial respecto a América Latina, al tiempo que legitime la pretensión española de transformación de la proyección comunitaria frente a los otros Estados miembros.

En ambas direcciones, la crisis centroamericana se constituirá en elemento catalizador, esencia de definición y paso determinante en el camino contemplado:

–En la construcción de un nuevo esquema de relaciones Unión Europea - América Latina, hemos visto ya en el anterior apartado cómo la atención extraordinaria hacia la crisis centroamericana constituyó el caldo de cultivo que permitió plantear la definición y desarrollo de un salto cualitativo de las relaciones de la Unión con la región y su implicación en el proceso. España ha jugado y juega un papel determinante en el impulso de este planteamiento.

–En la construcción, en el plano bilateral, de una nueva política exterior para América Latina, Centroamérica ha constituido también el escenario que ha conocido en primer lugar y en mayor grado nuevas cotas de presencia española: protagonismo diplomático en los procesos de pacificación (papel destacado en los grupos de amigos de El Salvador y Guatemala y en el grupo de apoyo a Nicaragua, *punte* con la Unión Europea), aportación determinante a los mecanismos de ejecución y verificación de Naciones Unidas (presencia nacional mayoritaria en ONUCA, ONUSAL y MINUGUA), escenario privilegiado del desarrollo de la cooperación española como nuevo

instrumento de proyección exterior, tanto cuantitativa como cualitativamente (como muestra el Plan Español de Cooperación con Centroamérica PECCA), que harán de España una de las potencias de primer orden y con mayor influencia en la zona, al tiempo que constituirá la base de la percepción, tanto frente a la opinión pública española como al resto de países iberoamericanos, de ese salto en el protagonismo y compromiso con el área que se irá reflejando también progresivamente en la construcción del sistema de tratados de amistad y cooperación, el desarrollo de mecanismos de cooperación y relación económica y comercial, las comisiones Quinto Centenario, el apoyo a los grupos de Contadora y Apoyo y posteriormente al Grupo de Río, la transformación de las relaciones UE-América Latina, etc. que harán posible en 1991 el establecimiento de las Cumbres Iberoamericanas como foro de expresión e impulso de Comunidad Iberoamericana de Naciones siempre en construcción y consolidación a través de foros de relación a otros niveles y mecanismos de cooperación y coordinación en el ámbito de lo político, lo económico, lo cultural, lo científico-técnico o la cooperación.

Política iberoamericana de España que influye en su percepción global como actor en la sociedad internacional, potenciando su imagen y credibilidad en otros foros y dotándole de un peso relativo del que carecería sin esa especial proyección iberoamericana.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Al volver la vista atrás no podemos dejar de contemplar profundas transformaciones en la realidad global y de América Latina que configuran las visiones clásicas, mencionadas al inicio de este trabajo, más como hipótesis explicativas de etapas históricas que de la realidad actual y los retos del futuro. Transformación del orden internacional en América Latina en el marco del nacimiento y construcción de un nuevo orden mundial en el que la crisis centroamericana y las necesidades de análisis, conducción y solución de la misma ha jugado un papel catalizador e insustituible, creador de dinámicas que trascienden su ámbito para adquirir vida propia y contribuir decisivamente al escenario latinoamericano actual.

Al mirar hacia adelante, el futuro nos plantea a modo de interrogante la inclusión en la agenda global de los nuevos temas y cuestiones que definen la nueva era de la globalización, hija de la revolución tecnológica de la información y las comunicaciones. Nuevas dinámicas, retos y tendencias que constituyen el contexto en el que debe plantearse la evolución y construcción del orden internacional en América Latina, cuyos principales ámbitos de planteamiento y definición abordamos a continuación.

En el plano militar y de seguridad, frente a una dinámica de determinación de las políticas por dinámicas extraregionales, en lo externo, y por las dinámicas del armamentismo, el militarismo, la autonomía castrense y la doctrina de seguridad nacional, cuando no la intervención directa del estamento militar en la conducción del desarrollo, en lo interno; la definición de un rol estratégico moderno supone en palabras de Augusto Varas, “redimensionar la función de orden interno descansando en las instituciones policiales más que en las militares. Igualmente, en materias de defensa interestatal se trataría de lograr niveles superiores de cooperación militar, proyectados a nivel regional, de manera de concebir un interés estratégico común para la región, funcional a sus intereses nacionales actuales. En el campo de la seguridad global se trataría más de neutralidad y exclusión del conflicto global, un autocentramiento en torno a los intereses regionales. Más que definirse en función de intereses extracontinentales, la región debería concentrar sus esfuerzos en una definición de su papel estratégico en términos positivos. No por referencia a otros intereses, sino en función de los suyos propios”⁵. En definitiva, plantear la construcción de “un nuevo sistema de seguridad regional, propio, producto de una resolución endógena, que no trate de lograr un papel protagónico en materias estratégicas, sino una cooperación regional, protegiendo y al mismo tiempo desarrollando intereses comunes a largo plazo en el plano de la defensa”⁶, concebida hacia el exterior, en términos de cooperación y soberanía compartida y no hacia el mantenimiento del orden interno, presidido por el desarrollo más que por la seguridad, y ejecutada por un estamento militar profesionalizado y claramente sometido al poder civil.

En el plano económico, tecnológico y del desarrollo, a la tendencia a la globalización se une la de la integración y consolidación de grandes bloques económicos (Unión Europea, Tratado de Libre Comercio (TLC), Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), etc.) que en América Latina se ha traducido en la emergencia, junto a los mecanismos de integración ya existentes, del TLC entre México, Estados Unidos y Canadá y Mercosur. Mecanismos tras los que subyacen, y cuya generalización como modelo supondría en el fondo dos alternativas distintas para la evolución del orden internacional en América Latina y su encuadramiento en el orden global. Por un lado, la generalización del TLC y la creación de una zona de libre comercio en el continente americano contemplada en la Cumbre de las Américas celebrada en Miami el pasado mes de diciembre tendería a potenciar la relación de cada país con Estados Unidos como primordial y el encuadramiento latinoamericano en el orden internacional a través de la superpotencia, en detrimento de las dinámicas intralatinoamericanas desarrolladas recientemente. Por otro, el modelo de Mercosur y su generalización potenciaría la tendencia, objeto de análisis de este trabajo, a la consolidación de un orden intralatinoamericano y de América Latina como actor internacional, de su propio orden y del orden global, con mayor margen de autonomía real para la negociación de sus modelos de relación con los grandes bloques económicos y con mayor capacidad de diversi-

ficación de sus relaciones y relativización de su dependencia. Tendencia esta última sin duda de mayor interés para la política latinoamericana de la Unión Europea y de España, sobre todo de la propia América Latina.

En el plano político, se plantea a América Latina el reto de su consolidación como sujeto en el nuevo sistema de relaciones internacionales, cuya consecución depende, en lo externo, de la consolidación de mecanismos de integración y diversificación en lo económico (como se señala en el párrafo anterior) y de coordinación y posicionamiento y acción común en lo político diplomático; en lo interno, de la consolidación de los procesos de transición política y el asentamiento de un sistema que garantice la viabilidad social, política y económica y sea objeto del consenso de sus actores y ciudadanos.

En este orden latinoamericano, no es de descartar que Centroamérica ocupe un lugar menos prominente entre sus objetos de atención y estructuración, hecho que desde una perspectiva centroamericana no debe contemplarse en clave de fracaso sino de éxito, pues ello se da en la medida de los avances de su propio proceso. No es el reto de Centroamérica el consolidarse como objeto, sino como sujeto internacional, capaz de intervenir en la definición de su propio futuro y en el del mundo del que es parte. Capaz de intervenir en lo económico (como se señala en el párrafo anterior) y de coordinar y establecer una acción común en la política diplomática; y, en lo interno, afianzar los procesos de transición política y el asentamiento de un sistema que garantice la viabilidad social, política y económica, y sea objeto del consenso de sus actores y ciudadanos.

Resultará determinante, en las dinámicas ya iniciadas en el proceso de pacificación, la integración regional hacia el exterior y la construcción de una democracia que signifique desarrollo: una sociedad viable en lo económico, lo social y lo político hacia el interior. Consolidación a su vez destinada a mantener –por su carácter de modelo y de elemento de reflexión desde situaciones de partida de agudización extrema para la realidad latinoamericana en su conjunto– la atención acerca de la realidad centroamericana por parte de América Latina y la comunidad internacional y su compromiso a seguir apoyando un proceso de construcción de una paz que, a la par que ausencia de conflicto armado, signifique construcción nacional, viabilidad, desarrollo autosostenible y democracia.

MÁS ALLÁ DE AMÉRICA LATINA

Más allá de América Latina, los procesos de resolución de los conflictos nacionales que hace posible la resolución de la crisis a nivel regional, en concreto los procesos de paz en El Salvador y Guatemala, aportan lecciones y elementos útiles para la construcción del nuevo orden internacional tras la Guerra Fría, especialmente en el ámbi-

to de las operaciones de paz y de la investigación para la paz, destinado a tener un creciente protagonismo en la sociedad internacional. Tanto en el plano conceptual, al consolidar progresivamente un concepto de paz positiva ligada a la viabilidad política y socioeconómica, frente al concepto de paz negativa identificado con la mera ausencia de enfrentamiento armado; como en el operativo, al constituir las misiones de mantenimiento de la paz en ambos países (ONUSAL y MINUGUA) experiencias novedosas en que Naciones Unidas y la comunidad internacional despliegan su acción en nuevos ámbitos en aras de la consecución y consolidación de la paz.

Notas

1. Tomassini, L. "Evolución de las relaciones internacionales de América Latina en la Posguerra" en *Teoría y práctica de la Política Internacional*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile, p.38.
2. González-Camino, F. (1990) *Alta es la noche. Centroamérica Ayer Hoy y Mañana*. Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica, p.189.
3. González-Camino, F, op. cit. p.195.
4. González-Camino, F, op. cit.
5. Varas, A. (1988) "Dimensiones internacionales y regionales de la defensa nacional". *Pensamiento iberoamericano*, 13.
6. Varas, A, op. cit.