

Estados Unidos y El Salvador: la década de 1980

Knut Walter*

Resumen

Estados Unidos persiguió tres objetivos fundamentales en El Salvador durante la década de 1980. El primero, el de mayor importancia inmediata, fue impedir una victoria militar del FMLN. A tal efecto, el gobierno de Reagan incrementó los niveles de ayuda militar de manera sustancial. El segundo objetivo consistió en evitar el derrumbe de la economía salvadoreña, muy afectada por las acciones de sabotaje de la guerrilla, por la desarticulación de los circuitos comerciales internos y por los desplazamientos de población a causa de las operaciones militares. Y el tercero, que tendría un impacto tanto dentro como fuera de El Salvador, transformar el sistema político salvadoreño: de un autoritarismo militar surgido en la década de 1930 a una democracia liberal al estilo de Estados Unidos y los países de Europa occidental.

Palabras clave:

anticomunismo, Centroamérica, contrainsurgencia, El Salvador, Estados Unidos, Guerra Fría, política internacional.

* Doctor en Historia y consultor en temas relacionados con la educación.

El cambio de la fisonomía —política, económica, cultural y social— de El Salvador en las últimas décadas tiene mucho que ver con la relación que el país ha desarrollado con Estados Unidos. Vista desde un largo plazo, esta relación es sorprendente, porque de todos los países centroamericanos, El Salvador es el que menos se había vinculado con la nación norteamericana y, hasta la década de 1980, el único que no había sido objeto de una intervención política directa de Estados Unidos o del desembarco de su infantería de marina. Esta situación excepcional puede explicarse por la ausencia de grandes inversiones de capitales estadounidenses, por una ubicación geográfica limitada a un solo litoral marítimo y por la ausencia de mayores trastornos sociales y políticos internos (exceptuando, por supuesto, los acontecimientos de 1932). Por lo demás, El Salvador estuvo bajo la mira y la protección de Washington como cualquier otro país centroamericano.

Los orígenes del interés y la preocupación de Estados Unidos por la región centroamericana están asociados a la expansión de aquel país desde los asentamientos europeos originales en la costa del Atlántico hacia las grandes llanuras del centro del continente norteamericano y, finalmente, a la costa del Océano Pacífico. Centroamérica se tornó importante para Estados Unidos a partir de mediados del siglo XIX como sitio para la posible construcción de un ferrocarril interoceánico y, eventualmente, de un canal, hechos que luego se concretaron en el istmo de Panamá. El resto de la región fue escenario de algunas inversiones de capital estadounidense, especialmente en la producción del banano y en infraestructura de transportes (ferrocarriles) y generación eléctrica, pero la verdadera importancia estratégica de Centroamérica para Estados Unidos no pasó de su ubicación geográfica.

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, las actuaciones de Estados Unidos en el mundo pasaron de un entorno de guerra “caliente” a uno de “guerra fría” que duraría

un poco menos de medio siglo, cuando se desmembró la Unión Soviética y se transformó profundamente el mapa político de Europa, hasta entonces el principal escenario militar del enfrentamiento de las superpotencias. Los demás conflictos asociados con la Guerra Fría en el resto del mundo, desde la perspectiva de Estados Unidos al menos, tuvieron que ver con la contención de la presencia e influencia de la Unión Soviética y, por extensión, del comunismo. Estados Unidos ya tenía destacamentos militares en muchos países como resultado de su participación en la Segunda Guerra Mundial, los cuales conservó y agrandó después de finalizado el conflicto¹.

La política de contención, formulada en gran medida hacia finales de la década de 1940 por George Kennan, funcionario del Departamento de Estado, se convirtió en el fundamento de las relaciones de Estados Unidos con el resto del mundo. Salvo unas pocas excepciones —como Yugoslavia y, eventualmente, la República Popular China—, el anticomunismo determinó cuáles países habrían de ser amigos o aliados, y cuáles pasarían a engrosar la lista negra de enemigos. Hasta los gobiernos que se declararon neutrales o no-alineados en el conflicto este-oeste, como la India e Indonesia, fueron calificados de “inmorales” en la década de 1950 por el más anticomunista de los secretarios de Estado, John Foster Dulles.

Es dentro de este esquema de contención y anticomunismo que hay que ubicar las posturas de los jefes y funcionarios del Pentágono y el Departamento de Estado en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, las iniciativas específicas de política exterior de Estados Unidos son el resultado de procesos algo más complejos. Aparte de las discusiones que surgen dentro de cada secretaría de Estado, también intervienen la Casa Blanca y, de manera más pública, diversas comisiones de política exterior, inteligencia y defensa del Congreso (Cámara de Representantes y Senado), las cuales asignan los recur-

1. Véase, por ejemplo, Johnson, C., *The Sorrows of Empire. Militarism, Secrecy and the End of the Republic*, Nueva York: Henry Holt and Company, 2005, pp. 151-185.

sofíscales y supervisan, en mayor o menor medida, las actuaciones de la rama ejecutiva del gobierno.

Y más allá de las instancias formales del gobierno está la sociedad civil de Estados Unidos, ese conjunto de empresas, asociaciones, sindicatos, iglesias, gremios y diversos grupos de interés que presionan y cabildean, y cuya voz es escuchada cuidadosamente por todos los funcionarios electos de cara a los siguientes comicios. En Estados Unidos, la experiencia más reciente de movilizaciones generalizadas en contra de una iniciativa de política exterior altamente impopular ocurrió en la década de 1960, cuando arreciaba la guerra en Vietnam. El recuerdo de esas movilizaciones —el llamado “Síndrome de Vietnam”— introdujo un elemento de cautela en la política exterior de Estados Unidos sin que se viera afectado su real poderío militar ni su fundamento antisoviético y anticomunista. Es dentro de este entorno de Guerra Fría combinado con el Síndrome de Vietnam que ocurrió la guerra civil en El Salvador, en la década de 1980.

1. El conflicto salvadoreño desde la óptica del gobierno de Reagan

Las relaciones de un Estado con otro pueden tomar una de dos vías: la política, que supone entablar negociaciones —que se plasman en exigencias y concesiones— con miras a lograr resultados de beneficio mutuo o, cuando menos, evitar catástrofes mayores; o la militar, que no es más que la política por otros medios (como decía Clausewitz) mediante la aplicación de la fuerza para lograr ciertos objetivos. ¿Pero qué pasa cuando el conflicto no es entre Estados, sino entre contrarios dentro de un mismo país, un enfrentamiento interno, una guerra civil? Estados Unidos no desconocía ese tipo de conflicto. Su misma guerra de independencia puede entenderse perfectamente como un conflicto entre ingleses, uno de cuyos bandos ganó gracias al apoyo militar que le

proporcionó la monarquía francesa, enemiga histórica de Inglaterra desde siglos atrás. Ya constituido como república federal, Estados Unidos conoció otra guerra civil, la de los años de 1860-1864, que enfrentó a los estados del sur, agrícolas y esclavistas, con los del norte, industrializados y capitalistas. Con excepción de las Guerras Napoleónicas, la Guerra Civil Estadounidense fue la más grande y sangrienta del siglo XIX en el mundo occidental y, según algunos historiadores, precursora de la guerra “moderna” por la utilización de la red ferroviaria, la ametralladora y los barcos cañoneros blindados, entre otros.

Cuando Estados Unidos puso los ojos sobre Centroamérica hacia fines del siglo XIX, descubrió una región de inestabilidad política y militar crónica, tanto entre Estados como dentro de cada uno de ellos. La decisión de construir un canal en Panamá debió acompañarse, por lo tanto, de un mínimo de estabilidad política en el vecindario inmediato. Recuérdese que el Canal de Panamá no fue una iniciativa puramente comercial para agilizar el tráfico de barcos mercantes de un océano a otro; también le permitió a Estados Unidos mover sus barcos de guerra del Atlántico al Pacífico sin necesidad de dar la vuelta por el Cabo de Hornos, lo cual supuso una enorme ventaja militar. El acceso seguro al Canal y la defensa de sus instalaciones se convirtieron en objetivos prioritarios y permanentes de los jefes militares y políticos en Washington.

Es así que Estados Unidos intervino en diversos países centroamericanos para ponerle paro a los conflictos internos o impedir que se desarrollaran. Nicaragua fue el país más intervenido por la infantería de marina estadounidense después de 1910 so pretexto de acabar con las luchas entre facciones tradicionales que lo caracterizaron desde mediados del siglo XIX. También desembarcó infantería de marina en varias oportunidades en Honduras y, en tiempos más recientes, en Panamá, para evitar que manifestantes entraran a la zona del Canal².

2. Véase LaFeber, W., *Inevitable Revolutions: The United States in Central America*, Nueva York: W. W. Norton & Company, 1983.

Hasta 1930, las intervenciones de Estados Unidos en Centroamérica se explicaban más en función de la estabilidad regional, es decir, evitar las guerras entre —o dentro de— países y los cambios de gobierno por medio de golpes de Estado. Por ejemplo, uno de los primeros retos que tuvo que enfrentar el general Hernández Martínez después de asumir la presidencia de El Salvador en 1931 fue la negativa del reconocimiento diplomático por parte de Washington³. Después de 1945, la lógica de la Guerra Fría determinó el carácter de las relaciones de Estados Unidos con la región; el ejemplo más evidente y estudiado fue, precisamente, la participación de la CIA en el derrocamiento del gobierno de Arbenz en Guatemala en 1954 debido a sus vínculos con el partido comunista en Guatemala (el Partido Guatemalteco de los Trabajadores) y, por extensión, con el bloque soviético⁴. Pocos años después, la CIA trató de repetir su exitosa acción en Guatemala al organizar una invasión de contrarrevolucionarios cubanos para derrocar al gobierno de Fidel Castro, pero con resultados totalmente desfavorables para Washington. La permanencia del gobierno revolucionario y la presencia de bases y tropas soviéticas en Cuba no dejaron de percibirse en Washington como una amenaza constante a su dominio del Caribe y de la región mesoamericana.

La intensificación de las presiones revolucionarias en Centroamérica durante la década de 1970 alertó a los funcionarios en Washington. La administración del presidente Carter pensó que una apertura política sería la manera más efectiva de contrarrestar la creciente

fuerza de la izquierda radical, a diferencia de la política de viejo cuño que prefería la prohibición y represión a secas de toda organización de corte izquierdista. En El Salvador, las constituciones y las leyes habían prohibido sistemáticamente la existencia de toda organización con vínculos internacionales o que atentara contra “el orden social establecido”, una clara referencia al Partido Comunista. El gobierno Carter insistió, más bien, en el respeto a los derechos humanos y presionó para que los sistemas políticos se abrieran y se superaran los gobiernos de corte militar que habían estado

La creencia en la Teoría del Dominó significó que la política de Washington hacia El Salvador era parte de una visión regional: lo que pasaba en un país determinado tendría repercusiones en otro; por lo tanto, no era posible “resolver” la situación en El Salvador sin superar la de Nicaragua.

en el poder de manera más o menos ininterrumpida desde la década de 1930 en Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras. Sin embargo, la fórmula democratizadora se planteó cuando las insurgencias en Nicaragua y El Salvador ya estaban bastante encaminadas en busca de la toma del poder por la vía armada, mientras que la

guerra contrainsurgente en Guatemala iniciaba su segunda década.

Es más, la administración Carter tuvo que hacerle frente a una revolución en Irán que derrocó al Shah, aliado incondicional de occidente en Asia Central, e instaló una república islámica en su lugar. La “pérdida” de Irán, al igual que la “pérdida” de China treinta años antes durante la presidencia de Truman, tuvo altos costos políticos para el presidente de turno y contribuyó, junto con la revolución sandinista en Nicaragua, a la eventual derrota electoral de Carter en noviembre de 1980. La presidencia pasó a manos de Ronald Reagan, cuya visión del mundo y del papel de Estados Unidos sería distinta.

3. Grieb, K. J., “The United States and the Rise of General Maximiliano Hernández Martínez”, *Journal of Latin American Studies*, 2, noviembre de 1971, pp. 151-172.

4. Véanse Schlesinger, S. y Kinzer, S., *Bitter Fruit: The Story of the American Coup in Guatemala*, Cambridge: Harvard University Press, 1999; y Gleijeses, P., *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and the United States, 1944-1954*, Princeton: Princeton University Press, 1992.

La elección de Ronald Reagan como presidente de Estados Unidos inauguró doce años consecutivos (1981-1993) de gobierno del Partido Republicano. Sin embargo, la Cámara de Representantes siguió bajo control del Partido Demócrata, y en el Senado los republicanos gozaban de una mayoría muy relativa. Los ocho años de la presidencia Reagan, por lo tanto, se caracterizaron por frecuentes desavenencias entre los dos partidos sobre una gama de temas, entre los cuales la política de Washington en Centroamérica adquirió tal perfil que parecía que el futuro del mundo se estaba decidiendo aquí y ya no en Europa o el Medio Oriente, donde los intereses estadounidenses eran reales e importantísimos, y donde el enfrentamiento con el poderío militar soviético era directo y constante⁵. ¿Cómo explicar, entonces, la preocupación por Centroamérica desde la Casa Blanca?

Una lectura de varios documentos generados por ideólogos del gobierno Reagan ofrece algunas pistas. En primer lugar, Jeane Kirkpatrick, profesora de ciencias políticas en la Universidad de Georgetown en la capital estadounidense, publicó un artículo que criticaba duramente al gobierno Carter por censurar a gobernantes amigos de Estados Unidos cuando estos reprimían o torturaban a sus opositores⁶. Kirkpatrick tenía en mente específicamente al Shah de Irán y al general Anastasio Somoza, presidente de Nicaragua. Ambos cayeron en el transcurso de 1979 y fueron reemplazados por gobiernos que, según Kirkpatrick, restringían aún más la libertad de sus pueblos y que, para colmo, eran sumamente antiestadounidenses. Para Kirkpatrick, semejantes resultados no tenían lógica alguna, por lo que abogó que se diferenciara entre gobiernos abiertamente totalitarios (léase comunistas) y aquellos que eran “moderadamente autoritarios”, bajo el

razonamiento de que los segundos podrían evolucionar hacia la democracia mientras que los primeros jamás lo harían.

Una visión todavía más radical fue enunciada por un grupo de analistas que llegó a conocerse como el Comité de Santa Fe. El documento que difundieron, titulado *A New Inter-American Policy for the Eighties (Una nueva política interamericana para la década de 1980)*, reclamaba un enfrentamiento directo contra la Unión Soviética y sus aliados en Latinoamérica, y un mayor apoyo a los gobiernos amigos de Estados Unidos⁷. En caso necesario, agregaban, Estados Unidos debía emplear sus propias fuerzas armadas para detener el avance de la influencia y la presencia soviética en Latinoamérica. Ambos, Kirkpatrick y el Comité de Santa Fe, eran de la idea de que el gobierno Carter fue cómplice de los grupos opositores que habían derrocado o intentaban derrocar a gobiernos amigos de Estados Unidos.

En términos más generales, el nuevo gobierno de Ronald Reagan sustituyó la política de distensión con el bloque socialista (que habían puesto en práctica durante la década de 1970 tanto los gobiernos republicanos de Nixon y Ford como el demócrata de Carter) con una caracterizada por una retórica agresiva acompañada de un incremento significativo del gasto militar y el desarrollo de nuevas armas ofensivas. Reagan y sus colaboradores más inmediatos querían superar el Síndrome de Vietnam y restaurar a Estados Unidos a una posición de preeminencia después de las derrotas que había sufrido directamente en el país asiático e indirectamente con el derrocamiento de los gobiernos aliados de Irán y Nicaragua. El gobierno Reagan hasta resucitó la Teoría del Dominó para explicar su política hacia Centroamérica⁸.

5. Debe recordarse que la frontera entre las dos Alemanias terminó siendo la región en todo el mundo con la mayor concentración de fuerzas militares, incluyendo armas atómicas. Los escenarios bélicos previstos por los estrategas de Washington y Moscú contemplaban batallas decisivas en las llanuras centrales de Alemania en caso de estallar una guerra no nuclear entre ambas potencias.
6. Kirkpatrick, J. J., “Dictatorships and Double Standards”, *Commentary*, noviembre de 1979.
7. Committee of Santa Fe, *A New Inter-American Policy for the Eighties*, Washington D. C.: Council for Inter-American Security, 1980.
8. Véase Slater, J., “Dominos in Central America. Will they fall? Does it matter?”, *International Security*, 2, 1987, pp. 105-134. También es de notar que varios de los altos funcionarios de política exterior que entraron con

La creencia en la Teoría del Dominó significó que la política de Washington hacia El Salvador era parte de una visión regional: lo que pasaba en un país determinado tendría repercusiones en otro; por lo tanto, desde la óptica de los funcionarios más cercanos al presidente Reagan, no era posible “resolver” la situación en El Salvador sin superar la de Nicaragua. De esta manera, el conflicto adquiriría un perfil mayor, se tornaba más peligroso —aparentemente— para la seguridad de Estados Unidos y, por ende, fortalecía los argumentos de Reagan sobre la necesidad de asignar más recursos para combatir a las izquierdas revolucionarias en Centroamérica. Por otra parte, permitía alargar el conflicto hasta que todos los cabos sueltos quedaran bien amarrados.

A decir verdad, existieron más continuidades que diferencias en las políticas de los gobiernos Carter y Reagan hacia Centroamérica. Tanto Carter como Reagan mantuvieron el flujo de ayuda militar al gobierno de El Salvador para impedir a toda costa una victoria militar del FMLN y mantuvieron el apoyo al programa de reformas sociales y económicas —reforma agraria, y nacionalización de la banca y el comercio exterior— iniciadas en 1980 por la Junta de Gobierno para quitarle banderas a la guerrilla como parte de una estrategia de guerra de contrainsurgencia. El principal cambio que introdujo el gobierno Reagan fue una actitud más belicosa hacia el gobierno sandinista de Nicaragua. Mientras que el gobierno Carter utilizó una serie de ofrecimientos de ayuda económica para evitar que los vínculos de los sandinistas con Cuba y la Unión Soviética se intensificaran, la administración Reagan de inmediato comenzó a organizar las fuerzas de la Contra en territorio hondureño, inicialmente bajo el argumento de que era necesario interrumpir el suministro

de armas de la Nicaragua sandinista a la guerrilla del FMLN en El Salvador. Algunos se preguntaron por qué había que organizar una fuerza de exiliados nicaragüenses para impedir el paso de armas destinadas a la guerrilla salvadoreña a través de territorio hondureño, cuando para eso existía el Ejército y la policía de Honduras; otros anticiparon —como de hecho ocurrió— que la Contra terminaría atacando directamente objetivos civiles y militares en territorio nicaragüense como parte de una estrategia para debilitar al gobierno sandinista y obligarlo a entregar el poder⁹.

2. La política de Washington hacia El Salvador

Estados Unidos persiguió tres objetivos fundamentales en El Salvador durante la década de 1980. El primero, el de mayor importancia inmediata, fue impedir una victoria militar del FMLN. A tal efecto, el gobierno de Reagan incrementó los niveles de ayuda militar de manera sustancial, pasando de US\$35.5 millones en 1981 a US\$196.6 millones en 1984. El incremento permitió a las fuerzas armadas salvadoreñas utilizar helicópteros para el desplazamiento de tropas y aviones de bombardeo en apoyo a las operaciones militares. También permitió una expansión notable del número de efectivos, al grado que el Ejército de El Salvador se convirtió en el segundo más grande de la región después del de Nicaragua. Entre 1980 y 1989, los años de guerra más duros, Estados Unidos destinó más de US\$950 millones en ayuda militar a El Salvador¹⁰. El objetivo se logró: el FMLN pudo propinar golpes duros al Ejército y llegó a controlar parte del territorio nacional, pero a la larga entregó todas sus armas y desmovilizó sus estructuras militares.

Reagan al Gobierno habían jugado un papel en el conflicto de Indochina; entre ellos, Alexander Haig, secretario de Estado, y Thomas Enders, secretario adjunto para Asuntos Latinoamericanos.

9. LeoGrande, W. M., *Our Own Backyard. The United States in Central America, 1977-1992*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1998, pp. 10-146.
10. Véanse Morrison, D. C., “Central America Scenario”, *National Journal*, septiembre de 1987, pp. 2320-2326; y Rosa, H., *AID y las transformaciones globales en El Salvador: el papel de la política de asistencia económica de los Estados Unidos desde 1980*, Managua: Cries, 1993, pp. 113-114.

El segundo objetivo consistió en evitar el derrumbe de la economía salvadoreña, que fue muy afectada por las acciones de sabotaje de la guerrilla, por la desarticulación de los circuitos comerciales internos y por los enormes desplazamientos de población a causa de las operaciones militares. La inversión también se redujo sensiblemente a causa de los niveles de inseguridad e incertidumbre que ocasionó el alargamiento del conflicto militar. Para apuntalar la actividad económica, Estados Unidos inyectó cantidades masivas de ayuda en forma de donativos y préstamos en efectivo, además de donativos de productos agrícolas que el Gobierno salvadoreño vendía para fortalecer su propio presupuesto de gastos. Entre 1979 y 1989, el total de la ayuda económica de Estados Unidos a El Salvador sobrepasó los US\$2,685 millones y convirtió a El Salvador, durante algunos años, en uno de los principales receptores de ayuda estadounidense en todo el mundo¹¹. Gracias a este apoyo, la economía salvadoreña no sufrió una contracción de marca mayor, pero sí se estancó durante toda la década de 1980¹².

El tercer objetivo, que tendría un impacto tanto dentro como fuera de El Salvador, consistió en una transformación del sistema político salvadoreño: de un autoritarismo militar surgido en la década de 1930 a una democracia liberal al estilo de Estados Unidos y los países de Europa occidental. Este objetivo era sumamente importante para el gobierno de Reagan, porque permitió legitimar la presencia de Estados Unidos en El Salvador más allá de un esfuerzo puramente bélico y otorgó a los

gobiernos salvadoreños, a su vez, un cariz de legalidad producto de elecciones periódicas¹³. Es notable también que el gobierno de Reagan continuara apoyando las reformas agraria, bancaria y del comercio exterior que se decretaron a comienzos de 1980, en tiempos de la segunda junta.

A pesar de las frecuentes declaraciones del presidente Reagan y sus colaboradores inmediatos en defensa de su política hacia El Salvador, la presencia de Estados Unidos en Centroamérica generó mucha resistencia en el electorado estadounidense. En el Congreso, las críticas de representantes y senadores fueron frecuentes y fuertes, desde aquellos que cuestionaban la legalidad del apoyo a la Contra nicaragüense a los que reclamaban más apoyo a una salida negociada de los conflictos centroamericanos.

Entre los países latinoamericanos y europeos, hubo propuestas de buscar cuanto antes una solución política que tomara en cuenta tanto las preocupaciones de seguridad nacional de Estados Unidos como los afanes de paz de los mismos pueblos centroamericanos.

No obstante las críticas a su política, el presidente Reagan se mantuvo firme en sus posiciones originales. Por supuesto, por pura cortesía diplomática, hubo necesidad de prestar un poco de atención a las iniciativas de los gobiernos de otros países que buscaban salidas negociadas a las guerras centroamericanas. El Grupo de Contadora (Panamá, Colombia, México y Venezuela) inició una serie de consultas en 1982 con miras a diseñar un proyecto de negociación a nivel regional que Washington no podía ignorar del todo,

A pesar de las frecuentes declaraciones del presidente Reagan y sus colaboradores inmediatos en defensa de su política hacia El Salvador, la presencia de Estados Unidos en Centroamérica generó mucha resistencia en el electorado estadounidense.

11. *Ibidem*.

12. Rivera Campos, R., *La economía salvadoreña al final del siglo: Desafíos para el futuro*, San Salvador: Flacso, 2000, p. 86.

13. Se realizaron elecciones en El Salvador en 1982 (asamblea constituyente), 1984 (presidenciales), 1985 (legislativas y municipales), 1988 (legislativas y municipales) y 1989 (presidenciales). Es decir, hubo una elección en promedio cada año y medio.

pero que no concordaba con aspectos fundamentales de su política hacia Centroamérica, especialmente en la insistencia del Grupo de Contadora de reducir los niveles de asistencia e injerencia militar en la región. Una segunda iniciativa presentada por el presidente costarricense Óscar Arias, en 1987, fue aplaudida formalmente por Washington, pero el secretario de Estado George Schultz insistió que Estados Unidos siempre se reservaría la última palabra en cualquier asunto que tuviera que ver con la seguridad nacional de su país, concretamente la presencia militar de Cuba y la Unión Soviética en Nicaragua¹⁴.

El gobierno de Reagan llegó a su fin en enero de 1989, cuando entregó la presidencia a George H. W. Bush, su vicepresidente durante ocho años. Un nuevo equipo de gobierno se instaló en el Ejecutivo en Washington, pero en ese momento el cambio más importante en el mundo se estaba dando en la Unión Soviética y sus aliados de Europa del Este. Los regímenes socialistas entraban en su fase de crisis y disolución, y la amenaza comunista, sin la cual no fue posible la Guerra Fría, desapareció en cuestión de meses. El gobierno de Nicaragua y la Contra ya habían firmado un cese al fuego en el puesto fronterizo de Sapoá en marzo de 1988 mediante el cual se sentaron las bases para las negociaciones posteriores y el fin de la guerra en Nicaragua.

Los opositores estadounidenses de la política de Reagan hacia Centroamérica también aprovecharon la coyuntura para insistir en que Estados Unidos se desvinculara de los conflictos y se iniciaran las negociaciones entre las partes. En marzo de 1989, el nuevo secre-

tario de Estado, James Baker, se reunió con el presidente de la Cámara de Representantes, Jim Wright, y ambos acordaron que la ayuda para la Contra nicaragüense continuaría, pero que dicha fuerza se mantendría inactiva hasta que se celebraran elecciones en Nicaragua en enero de 1990, los resultados de las cuales serían respetados por Estados Unidos¹⁵. Por su parte, la Unión Soviética acordó suspender el envío de armas al gobierno de Nicaragua y se declaró partidaria de una solución negociada a todos los conflictos centroamericanos. El mismo ministro de Relaciones Exteriores de la URSS, Eduard Shevardnadze, visitó Managua el 3 de octubre de 1989 para informar al gobierno sandinista de sus conversaciones con el secretario de Estado Baker días antes, y dejó muy en claro que se había entrado en una nueva etapa donde la confrontación tendría que ceder el paso a la negociación¹⁶. Pocas semanas después, caían el muro de Berlín y las repúblicas socialistas del este de Europa.

En El Salvador, el proceso de negociación de la paz se extendió durante dos años más, pero bajo los auspicios de la oficina del Secretario General de las Naciones Unidas, con lo cual Estados Unidos se desvinculó formalmente de la resolución del conflicto salvadoreño. Tanto el impacto de la ofensiva del FMLN de noviembre de 1989 como las apreciaciones de funcionarios civiles y militares del gobierno de Washington sobre las pocas posibilidades de victoria de las fuerzas del gobierno salvadoreño terminaron convenciendo a todos de que la única salida era la negociación¹⁷. Y así se llegó al final de la guerra en El Salvador en enero de 1992, once años después de la “ofensiva final” del FMLN de enero de 1981.

14. Schultz, G., “Peace, democracy, and security in Central America —Secretary Shultz’s statement before the Senate Foreign Relations Committee on Sept. 10, 1987— transcript”, *US Department of State Bulletin*, noviembre de 1987.

15. LeoGrande, W. M., *Our Own Backyard*, *óp. cit.*, pp. 554-555.

16. “Haciendo camino: cuatro pasos hacia la paz”, *Revista Envío*, 98, octubre de 1989.

17. Tanto el jefe del Comando Sur del Ejército de Estados Unidos con sede entonces en la zona del Canal de Panamá, general Maxwell R. Thurman, como el subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos, Bernard Aronson, coincidieron ante una comisión del Senado de Estados Unidos en que la guerra debía

3. ¿Cómo se explica la presencia de Estados Unidos en El Salvador en la década de 1980?

Como autor y ejecutor de una política de contención en Centroamérica, el gobierno de Ronald Reagan dijo una y otra vez que la región era de vital importancia para Estados Unidos. Desde una perspectiva militar, Washington argumentó que era necesario impedir que la Unión Soviética estableciera bases militares permanentes en territorio centroamericano, porque además de poner en peligro la frontera sur de Estados Unidos, obligaría al Pentágono a trasladar fuerzas militares desde otros frentes de contención (como Europa central) y así debilitaría la capacidad de respuesta ante una agresión soviética en esas partes del mundo¹⁸. Sin embargo, Washington nunca presentó mayores argumentos o análisis en respaldo a esta posible amenaza ni se observó ninguna actividad militar soviética en territorio centroamericano fuera del armamento que se envió al ejército sandinista a través de Cuba. Es más, el armamento soviético que recibió el gobierno sandinista nunca incluyó aviones de combate, con los cuales pudo haber derribado los vuelos clandestinos operados por la CIA que abastecían a la Contra.

También se argumentó que la seguridad económica de Estados Unidos dependía de que los países centroamericanos se mantuvieran fuera de la órbita soviética, porque buena parte del comercio desde y hacia Estados Unidos pasa por el Canal de Panamá. De nuevo, nunca se dio una amenaza real a la integridad física del Canal, el cual, de hecho, permaneció bajo control directo de Estados Unidos hasta el año 2000. Se sugirió, además, que la instalación de regímenes comunistas en Centroamérica generaría una avalancha de refugiados hacia Estados Unidos, mayor a la que se había dado desde Cuba porque, a

diferencia de Cuba, Centroamérica no es una isla¹⁹. Es evidente que sí se dio una avalancha migratoria, pero sus causas tuvieron mucho más que ver con las guerras mismas y con los difíciles tiempos de posguerra.

Lo cierto es que en 1990 los sandinistas fueron reemplazados en el gobierno por una coalición política más cercana a los intereses y posiciones de Washington, mientras que en El Salvador la izquierda depuso las armas y se incorporó a la competencia política como partido, donde ha logrado cuotas importantes de poder a nivel legislativo y municipal. Parecería que los objetivos que se trazó el gobierno de Reagan se alcanzaron en buena medida, pero los medios que se utilizaron a la larga para lograrlos no fueron los que propugnó el mandatario estadounidense. Es más, Reagan exageró la amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos desde Centroamérica para que el Congreso autorizara los fondos necesarios para las acciones militares —cubiertas y encubiertas— en la región. Pero lo que Estados Unidos destinó a Centroamérica, aunque un monto enorme en comparación a las cifras que acostumbramos manejar en nuestros países, fue insignificante en relación a todo el gasto en armas y ejércitos de aquel país en el resto del mundo. Si las izquierdas en Nicaragua y El Salvador realmente representaban una amenaza grave a la seguridad nacional de Estados Unidos, el gobierno de Reagan debió haber movilizado muchas más fuerzas militares y recursos bélicos a la región.

Cuando de persuadir se trata, la percepción que se tiene de un peligro es tanto o más importante que el peligro en sí. El gobierno de Reagan insistió en que la seguridad de Estados Unidos corría riesgos si su política no tenía éxito y anticipó consecuencias muy serias si los sandinistas seguían en el poder o si el FMLN triunfaba en El Salvador. Como ninguna de

terminarse en la mesa de la negociación (LeoGrande, W. M., *Our Own Backyard*, *óp. cit.*, pp. 570-572). Véase también Walter, K., *Las Fuerzas Armadas y el Acuerdo de Paz. La transformación necesaria del ejército salvadoreño*, San Salvador: Flacso-Fundación Friedrich Ebert, 1997, especialmente pp. 17-34.

18. Abrams, E., "Central America: what are the alternatives —Elliott Abrams' address before the University of Kansas in Lawrence on Apr. 21, 1987— transcript", *US Department of State Bulletin*, julio de 1987, p. 3.

19. *Ibíd.*, p. 4.

estas eventualidades ocurrió, es difícil medir el nivel de peligrosidad que realmente representaban los sandinistas o efemelenistas para Estados Unidos. Sin embargo, es notable que los gobiernos de México, Panamá, Colombia, Venezuela y Costa Rica, países mucho más cercanos a Nicaragua y El Salvador, y supuestamente más vulnerables a una agresión externa o a un contagio ideológico, hayan insistido tanto en la búsqueda de soluciones negociadas a los conflictos en clara contraposición a la política del gobierno de Reagan hacia Centroamérica. ¿Acaso actuaban irresponsablemente esos gobiernos, como aquellos que antes del estallido de la Segunda Guerra Mundial buscaban apaciguar a Hitler —en palabras de Churchill— dándole de comer al cocodrilo con la esperanza que los devoraría de último? ¿O es que la posición de Washington no tuvo que ver con situaciones objetivamente peligrosas para la seguridad de Estados Unidos?

Laurence Whitehead, profesor de la Universidad de Oxford, intentó responder a estas preguntas cuando la política de Reagan en Centroamérica apenas tenía dos años de haberse puesto en práctica. Reconoció que no había forma en ese momento de saber si las advertencias del gobierno de Reagan sobre la amenaza que representaba la izquierda en Centroamérica eran ciertas, pero recaló que no habían calado mucho en la opinión pública ni eran compartidas plenamente por la clase política ni las agencias de defensa o inteligencia de Estados Unidos. Por lo tanto, Whitehead sugirió que la explicación debía buscarse más bien en la dinámica política interna de ese país, en las recriminaciones entre bandos políticos sobre derrotas pasadas, especialmente

Según LeoGrande, Washington no ganó ni perdió las guerras en Centroamérica, sino que “se cansó de pelearlas y [...] se dio por satisfecho con una solución diplomática que no se diferenciaba en lo fundamental de aquellas a las cuales se había resistido durante años”.

la guerra de Vietnam: “En lo que concierne a Estados Unidos, el verdadero significado de Centroamérica es el de un sitio para la puesta en escena nuevamente de disputas internas no resueltas acerca de la naturaleza de la sociedad americana, y del propósito del poder americano”²⁰. Según Whitehead, fue coincidencia que a Centroamérica le haya tocado la mala suerte de convertirse en ese lugar de puesta en escena, porque pudo haber ocurrido en cualquier otra parte del globo o, incluso, como dijo irónicamente, en el espacio exterior (refiriéndose a la iniciativa militar del presidente Reagan de colocar satélites artillados en órbita para derribar los cohetes nucleares lanzados contra Estados Unidos).

William LeoGrande, profesor de la American University en Washington y autor de un grueso libro sobre la presencia de Estados Unidos en Centroamérica —y de Centroamérica en el debate político dentro de Estados Unidos—, llega a conclusiones similares a las de Whitehead, con la ventaja de que escribió cuando ya habían concluido las guerras centroamericanas. Al igual que Whitehead, destaca el papel de los ideólogos de derecha y su visión maniquea del mundo de aquellos tiempos, influenciados por la experiencia de Vietnam y la necesidad de lograr una victoria que pudieran llamar suya. Por su parte, los opositores a la política del presidente Reagan pensaron que evitaban un nuevo Vietnam, pese a las enormes diferencias de magnitud y naturaleza entre los conflictos en aquel país del sureste asiático y los de Centroamérica. En sus propias palabras, LeoGrande sostiene:

Fuimos a la guerra en Centroamérica para exorcizar los fantasmas de Vietnam y para renovar la voluntad nacional de utilizar la fuerza

20. “As far as the USA is concerned, the real significance of Central America is as a focus for the re-enactment of unresolved internal disputes about the nature of American society, and the purpose of American power” (Whitehead, L., “Explaining Washington’s Central American Policies”, *Journal of Latin American Studies*, 2, noviembre de 1983, p. 358).

en el extranjero. Estos imperativos, más que la amenaza soviética o la de Fidel Castro o las revoluciones en Nicaragua y El Salvador, dieron forma a la política de Estados Unidos —cómo se visualizó, debatió y ejecutó—. La desgracia para Centroamérica fue que se convirtió en el escenario sobre el cual el drama americano se desarrolló.²¹

Para Eldon Kenworthy, profesor de la Universidad de Cornell, la razón de ser de la política de Reagan hacia Centroamérica radicó en la necesidad de mantener altos niveles de credibilidad de cara a los aliados de Estados Unidos en otras partes del mundo. Tal como lo enunciaron el mismo presidente Reagan y sus allegados, si Estados Unidos no podía imponer su voluntad en Centroamérica, una región tan cercana a sus propias fronteras, ¿con qué nivel de persuasión y autoridad podría ejercer su influencia en otras regiones mucho más importantes frente a su principal adversario, la Unión Soviética?²² Por lo tanto, el éxito de la política estadounidense en Centroamérica resultaba indispensable, al menos desde la perspectiva del propio señor Reagan, para asegurar su éxito en Europa y el Medio Oriente, entre otras regiones del globo. O como han sugerido otros apologistas de la intervención estadounidense en El Salvador y Nicaragua, la última batalla caliente de la Guerra Fría se peleó en suelo centroamericano.

Los conflictos armados en Centroamérica se terminaron finalmente mediante procesos de negociación. ¿Cómo quedó parado Estados Unidos ante este desenlace? LeoGrande opina que Washington no ganó ni perdió las guerras en Centroamérica, sino que “se cansó de pelearlas y, en tanto la Guerra Fría menguaba, se dio por satisfecho con una solución diplomática que no se diferenciaba en lo fundamental de aquellas a las cuales se había

resistido durante años”²³. Después de 1990, la atención de Estados Unidos volvió a centrarse en el Medio Oriente, al que se agregó el conflicto que se avecinaba en los Balcanes y, por supuesto, el cambio de dirección política en una Unión Soviética que se convertía en Rusia a secas. Centroamérica pasó de nuevo a su situación “normal” dentro de las prioridades de política exterior estadounidense, lo cual, según LeoGrande, se comprende perfectamente bien cuando se observan las repentinas caídas de los montos en ayuda militar y económica que Washington envió a la región a partir de 1990²⁴.

La intervención de Estados Unidos en Centroamérica en la década de 1980 resulta pertinente frente a la polémica actual en ese país sobre la guerra en Irak. A partir de inteligencia que resultó ser falsa y de exageraciones sobre la capacidad militar del régimen de Saddam Hussein y su vinculación con organizaciones terroristas islámicas, Estados Unidos invadió Irak en 2003 y sigue tratando de imponer su voluntad en ese país a un costo tremendo para sus propias finanzas acompañado —y esto es mucho más tremendo— de un costo en sangre y destrucción indescriptible para el pueblo iraquí. Las comparaciones con Centroamérica deben matizarse; por una parte, la apuesta estadounidense en Irak es mucho más grande tanto en términos militares como políticos y, por otra, los intereses estadounidenses —y por extensión, los de las economías desarrolladas que dependen del petróleo del Medio Oriente— sí son evidentes e importantísimos. Pero los niveles de desarticulación, destrucción y muerte que conocieron los países centroamericanos durante sus guerras civiles no son nada disímiles a los que se dan en Irak en estos momentos.

A la larga, como apuntan algunos, el daño que causan las guerras en las que participa

21. LeoGrande, W. M., *Our Own Backyard*, *óp. cit.*, p. 590.

22. Kenworthy, E., “Why the United States is in Central America”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 8, octubre de 1983.

23. “In the end, Washington neither won nor lost the wars in Central America; it grew tired of fighting them and, with the waning of the Cold War, settled for diplomatic solutions not fundamentally different from ones it had resisted for years” (LeoGrande, W. M., *Our Own Backyard*, *óp. cit.*, p. 584).

24. *Ibíd.*, pp. 584-585.

Estados Unidos, directamente o por interpósita persona, no afecta solamente a los países que las sufren, sino que a la misma sociedad estadounidense y su sistema político. En la medida que las razones que ofrecen los gobiernos para ir a la guerra resultan cuestionadas tiempo después, la confianza del pueblo estadounidense en sus dirigentes se viene abajo y, para colmo, se socavan las bases constitucionales de su democracia y su conjunto de libertades y derechos cívicos. Las advertencias sobre una amenaza real e inmediata al sistema democrático y republicano de Estados Unidos pueden parecer exageradas, como lo son las comparaciones con el fin de la república romana y la instauración de un

imperio militarizado hace dos mil años, pero no deben desdeñarse del todo²⁵.

Más obvio y apremiante, en lo que concierne a la postura de Estados Unidos en el mundo, es el cuestionamiento, tanto dentro como fuera de sus fronteras, de sus objetivos estratégicos y de los métodos para alcanzarlos²⁶. Ahora que Estados Unidos es la única superpotencia después de haber “ganado” la Guerra Fría, el debate sobre su rol en el mundo no ha concluido; por el contrario, resulta más intenso y seguirá así mientras no cambie su capacidad y voluntad de proyectar su poder a cualquier parte del globo, ya sea por decisión propia o por el surgimiento de otro centro de poder que le haga contrapeso.

25. Véanse, por ejemplo, Johnson, C., *Nemesis: The Last Days of the American Republic*, Londres: Metropolitan Books, 2007; y Judt, T., “What have we learned, if anything?”, *The New York Review of Books*, 7, 1 de mayo de 2008.

26. Freedland, J., “Bush’s Amazing Achievement”, *The New York Review of Books*, 10, 14 de junio de 2007.