

LA POLITICA DE EE.UU.: UNA MIRADA DESDE EL SALVADOR

1. Introducción

Cuatro años de guerra civil parecen haber dejado en claro que lo que sucede en El Salvador no puede entenderse sin la presencia y acción norteamericanas, cuya intervención adquiere una forma singular a partir de 1981. Desde ese momento empieza a darse, en forma sistemática y creciente, una injerencia que mediante la ayuda militar, económica y política, y los correspondientes debilitamientos del régimen salvadoreño, ha afectado todas las instancias, mecanismos e instituciones de poder nacionales e intentado imponer los derroteros que deben seguirse en El Salvador. De Washington parece depender si habrá diálogo con la guerrilla o no; si la política militar va a ser esta o la otra; si se va a continuar con éste u otro ministro de defensa; si se va a continuar con las reformas; si la violación de los derechos humanos se va a detener en tal o cual cantidad de muertos; si los escuadrones de la muerte deben ser combatidos o no y cómo.

Sin embargo, la creciente influencia, presencia e intervención norteamericanas en El Salvador y en la región no parecen haber resuelto la crisis, ni se ve que, en el corto plazo, vayan a contribuir sustancialmente a resolverla. Por el contrario, a pesar de una serie de resultados que pudieran considerarse "positivos" desde la óptica de Estados Unidos, su estrategia no sólo parece estar enfrentando serias dificultades y obstáculos sino que podría estar fracasando, arrastrándole en una mayor espiral de intervención, sin que ello en sí mismo sea garantía de que se logrará estabilizar la situación salvadoreña, de

que se solucionarán los problemas regionales, o que se habrán resuelto las preocupaciones respecto a su seguridad nacional.

En tanto que el papel de Estados Unidos en El Salvador es dominante y definitorio, si es que no determinante, sobre todo a la hora de impedir acontecimientos, proponer algunos pasos y permitir políticas, es importante preguntarse: ¿cuáles han sido los objetivos de la estrategia de Estados Unidos en El Salvador y cuáles sus logros? ¿Por qué está fracasando y cuáles las posibles causas de fracaso? Y por último ¿cuáles son las implicaciones de sus últimas reevaluaciones y medidas?

2. La estrategia

No puede hablarse de una estrategia para El Salvador sin hacer referencia a una estrategia para Centroamérica. El reciente informe de la comisión Kissinger pone esto en evidencia. Sin embargo, aquí no se pretende entrar en una discusión extensa de la estrategia regional, sino más bien, tratar de inferir de las acciones y enunciados explícitos, las formas peculiares que esa estrategia ha tomado en el caso salvadoreño.

Conviene recordar, sin embargo, que la estrategia regional es consecuencia de la posición neo-conservadora que empieza a privar en los círculos formuladores de política norteamericana a finales de la Administración Carter y que será asumida por la Administración Reagan al llegar al poder. Priorizando los asuntos de seguridad por encima de los problemas socio-económicos y el respeto a los derechos humanos, los ideólogos

neoconservadores veían a América Latina en general, y a Centroamérica en particular, como el escenario donde se cavaría “la trinchera principal” destinada a detener el “expansionismo soviético”. Esta visión insistirá en presentar los problemas centroamericanos como derivación directa de la confrontación este-oeste, y en el que la obtención de resultados concretos en el corto plazo (e.g., detener nuevos “asaltos al poder” por las fuerzas “anti-norteamericanas” y “pro-comunistas”) daría mayor credibilidad a la línea de contención. Con ello, Estados Unidos estaría en vías de recuperar su credibilidad y su papel de líder confiable, tanto con sus aliados como con sus enemigos.

En este sentido, El Salvador fue escogido como el sitio por excelencia donde debía demostrarse la voluntad política del nuevo gobierno republicano de cumplir sus promesas y la habilidad para controlar situaciones y el curso de eventos en “su zona natural de influencia”. Arguyendo que en la mayoría de países centroamericanos existían “minorías armadas, respaldadas principalmente por cubanos”, que “pretendían desestabilizar regímenes que intentaban opciones democráticas”, se proponía la adopción de “algo así como una Doctrina Truman”, para proporcionar a esas naciones una ayuda económica y militar mucho mayor que la que estaban recibiendo, al menos en el corto plazo, para impedir un posible triunfo de las fuerzas revolucionarias. Además, se proponían “gobiernos de reconciliación nacional” que debían ser apoyados masivamente por Estados Unidos, comprometiendo los recursos que fuesen necesarios y por el tiempo que fuese necesario para lograr ese objetivo.

En términos generales, los objetivos de la Administración Reagan para la región al tomar posesión en 1981, podrían resumirse así:

- * Impedir a cualquier precio un posible triunfo del FMLN en El Salvador.

- * Crear y estimular los instrumentos políticos necesarios para legitimar aquellos gobiernos que de una u otra forma se encontraban dominados por regímenes militares y sobre los cuales existían cláusulas legislativas que impedían la reanudación de ayuda económica y militar.

- * Aumentar sustancialmente la ayuda militar a El Salvador, Guatemala y Honduras, así como los niveles de cooperación entre sus ejércitos, a fin de derrotar la insurgencia interna y afrontar el “peligro sandinista”.

- * Desestabilizar económica y militarmente al gobierno sandinista de Nicaragua y buscar reemplazarlo por uno “amigo” de Estados Unidos.

- * Aislar todo lo posible la ayuda e influencia que Cuba pudiera dar, tanto a Nicaragua como a los movimientos insurgentes en El Salvador y Guatemala.

Los objetivos han permanecido relativamente inalterados desde entonces, aunque han sido reformulados en diferentes ocasiones. Tal es el caso del discurso del Presidente Reagan ante ambas cámaras del Congreso, el 27 de abril de 1983 o, más recientemente, el informe de la comisión Kissinger. Lo que ha habido, sobre todo, son redefiniciones de los mecanismos e instrumentos militares, políticos, económicos y diplomáticos que se consideran necesarios para su consecución.

2.1. En lo militar

Siendo la derrota militar del FMLN el objetivo principal de la estrategia, los mecanismos e instrumentos militares no sólo han recibido la mayor atención, sino que han tomado prioridad sobre los políticos, económicos y diplomáticos. A través de una continua y creciente ayuda militar, así como de la presencia y rotación de asesores norteamericanos, Estados Unidos ha intentado, y logrado parcialmente, lo siguiente:

- * Fortalecer a las fuerzas armadas salvadoreñas, tanto en términos de modernizar el armamento del ejército, la fuerza aérea y la marina, como en el incremento en el número de efectivos en cada una de ellas. De una Fuerza Armada con fusiles G-3 se ha pasado a una dotada de fusiles M-16; los cuerpos de seguridad han absorbido los G-3. La fuerza aérea cuenta con modernos aviones de combate A-37, una flotilla de helicópteros, unidades blindadas y moderno equipo de comunicación. El número total de efectivos al principio de 1984, incluyendo a los cuerpos de seguridad, será aproximadamente de 40,000 y durante enero la Fuerza Armada estaba llevando una campaña de reclutamiento forzoso que pretendía una cuota de 1,000 personas por departamento.

- * Tecnificar un significativo porcentaje de sus fuerzas regulares a través de programas de entrenamiento en Estados Unidos, Panamá, Honduras y El Salvador, con lo que ha logrado formar por lo menos 4 batallones de reacción inmediata, 13 batallones livianos de 350 hombres

certificaciones semestrales de progreso. La administración recoge el punto viendo que potencialmente puede jugar un papel que propicie una separación entre el FDR-FMLN. O los intentos por crear un "centro democrático" al interior de la asamblea constituyente, que surge como necesidad para neutralizar las acciones legislativas de ARENA que, habiendo copado la directiva, amenaza con dar marcha atrás a las reformas e imponer un texto constitucional que, incluso, retrocede sobre logros obtenidos en el texto de constituciones anteriores. Dejamos para más adelante la discusión de estos puntos.

2.3. En lo económico

Se reconocía el estado de crisis de la economía regional en general, y la de El Salvador en particular, y el potencial de esta situación para generar "dislocaciones socio-económicas" y alimentar los aires insurreccionales. La política llamaba, por lo tanto, a una ayuda económica masiva directa para impedir mayores deterioros en el corto plazo, así como un esfuerzo concertado de mediano plazo que pudiera incentivar el crecimiento económico regional. El instrumento principal para este último punto era el Plan Reagan para la Cuenca del Caribe (CBI), que más adelante dará pie a la formación de la comisión Kissinger y a la gestación del Plan Jackson. Es importante notar que, desde sus inicios, la CBI se presentaba ya como un "Mini-plan Marshall".

Al igual que con las medidas de orden político, una serie de medidas económicas surgirán en el proceso más para lidiar con problemas y dificultades que se presentan en el camino que como cuestiones previstas o anticipadas. Así, por ejemplo, dentro de la ayuda económica, los grandes donativos para los desplazados, tanto en alimentos como en medicinas, tendrán el doble propósito de impedir una explosión social entre los cerca de medio millón de desplazados salvadoreños como consecuencia de la guerra y mantener un mecanismo idóneo para canalizar alimentos y medicinas que apoyen el esfuerzo militar.

2.4. En lo diplomático

Junto a lo militar, los objetivos y medidas en este campo fueron en un principio las más importantes. A través de una intensa campaña diplomática se pretendía convencer a los gobiernos aliados que la insurrección salvadoreña era

un caso más de "agresión externa" movida y motivada desde la URSS a través de Cuba y Nicaragua, a fin de restarle al movimiento revolucionario cualquier apoyo "occidental" con el que pudiera contar; generar un bloque regional que aislara a Nicaragua y que al mismo tiempo pudiera servir de base para acciones conjuntas en materia de seguridad y, por último, cooptar las iniciativas que buscaran fórmulas negociadas para resolver la problemática regional en general, y salvadoreña en particular.

Además de la intensa campaña diplomática, algunos de los mecanismos e instrumentos utilizados para ello fueron:

* La generación de "libros blancos" y otro tipo de evidencia que demostrara palmariamente el involucramiento cubano-soviético a través de Nicaragua, haciendo aparecer a ésta como la principal responsable de la insurgencia salvadoreña.

* La creación de la "comunidad democrática centroamericana" como el mecanismo regional sustituto de la ODECA que, además de jugar un papel importante en neutralizar gestiones diplomáticas de otros actores internacionales, podría servir como el foro para revitalizar los mecanismos regionales de seguridad (CONDECA) o invocar los hemisféricos (TIAR). Es importante notar que la "comunidad democrática" se ha ido transformando en la medida que han surgido otros esfuerzos diplomáticos (como el Grupo de Contadora), sin que por ello haya dejado de funcionar buscando sus objetivos originales.

Al igual que en lo político, una serie de instrumentos que han surgido después por iniciativa del Congreso, han sido retomados por la administración buscando su propia agenda. El caso por excelencia es el nombramiento del embajador Stone y el apoyo norteamericano a los esfuerzos del Grupo de Contadora, que más que potenciar realmente un diálogo o buscar fórmulas políticas para distender la región, han tratado de boicotear esas iniciativas e instrumentalizar los mandatos legislativos de acuerdo a la agenda de la administración.

3. Fracaso relativo

A pesar de una serie de "logros" de la política esbozada arriba, bien miradas las cosas, más parecería que ha habido un fracaso relativo

Las causas del fracaso relativo de la estrategia de EE.UU. son un falso diagnóstico de la situación salvadoreña y el supuesto equivocado de que puede controlar a las fuerzas sociales nacionales que además no entiende.

y que, en su conjunto, la situación es hoy un tanto más desfavorable y peligrosa para Estados Unidos que a principios de 1981.

Pese a los cerca de 200 millones de dólares en ayuda militar y 650 millones de dólares en ayuda económica asignados por la Administración Reagan desde 1981 hasta 1983, el FMLN parece ser hoy en día una fuerza militar y política mucho más fuerte de lo que era en 1981. La Administración Reagan ha conseguido que el FMLN no se tome el poder, pero no ha podido impedir que se haya constituido en una fuerza militar que muy probablemente derrocaría al actual gobierno salvadoreño de no ser por la sustancial ayuda de Estados Unidos, al ejército y a la participación de sus asesores en la conducción de la guerra.

Mientras que la lucha militar ha llevado a una mayor unidad entre el FDR-FMLN y entre las distintas organizaciones del FMLN, la ayuda militar recibida y los cambios efectuados en la Fuerza Armada, sobre todo aquéllos relacionados con políticas institucionales, han fomentado una mayor corrupción y exacerbado las divisiones políticas existentes al interior de la oficialidad. Incluso concediendo que los nuevos métodos militares impuestos por Estados Unidos consiguieran la unanimidad y obediencia de la Fuerza Armada, sus efectos tardarían en dar frutos.

En el plano político, las reformas no han logrado restar simpatías al movimiento insurgente en grado satisfactorio como para impedir su crecimiento, ni generado una base social de apo-

yo suficientemente numerosa y cualitativamente amplia como para garantizar una mayoría electoral a los impulsores nacionales del proyecto reformista. Las elecciones de 1982 parecen haber dejado eso en claro.

Si bien se han logrado instituir los procesos electorales que legitiman la transición a un régimen constitucional, habiendo mejorado parcialmente la imagen del régimen salvadoreño con la constitución de un gobierno civil y habiendo estimado cierta actividad de los partidos políticos en la toma de decisiones trascendentales como es la formulación de una nueva constitución, los resultados adversos de esas elecciones al proyecto reformista obligaron desde un principio a intervenir para evitar una regresión acelerada del proceso de reformas y para imponer un presidente de la República transitorio.

Si bien el "gobierno de unidad" resultante ha logrado sobrevivir dos años, lo ha hecho a costa de una creciente exacerbación de las contradicciones entre las fuerzas políticas y económicas salvadoreñas consideradas como "aliados naturales" de Estados Unidos para derrotar al FMLN. De hecho, las elecciones y el gobierno de unidad han fortalecido a los sectores pro-oligárquicos más reacios a cualquier tipo de cambio, los cuales incluso han logrado imponer sus intereses en la nueva Constitución. En el proceso, Estados Unidos se ha visto obligado a generar toda una serie de instrumentos políticos destinados a neutralizar ese fortalecimiento (Pacto de Apaneca, creación artificial de un "centro de-





mocrático”, imposición de cambios en los mandos militares) que lo han llevado al borde de una confrontación con estos sectores. Así, a pesar de que la transición sigue, cada vez es más difícil encontrar las rearticulaciones políticas que mantengan la continuidad del proyecto reformista, o que logren su auténtica legitimación.

En no haber incorporado medidas para poner coto a la violación masiva y sistemática de los derechos humanos hace suponer, en el mejor de los casos, una total ignorancia sobre la situación salvadoreña o, en el peor de los casos, que la subordinación de cualquier objetivo a la derrota militar del FMLN asume conscientemente la necesidad de una cuota de represión, y de los mecanismos jurídicos, militares y paramilitares para llevarla a cabo. El mantener siempre una posición reactiva respecto a este punto ha llevado a Estados Unidos, no sólo a una pérdida de credibilidad de cara a su propio pueblo y a sus aliados, sino a un punto de confrontación con las fuerzas salvadoreñas consideradas como “aliadas”, y a que todos aquellos mecanismos de pacificación y con un potencial auténticamente democratizador (amnistía, comisión de derechos humanos, elecciones, reformas) se conviertan en elementos de una estrategia de contrainsurgencia que busca eliminar a los insurgentes y no las causas que les dieron razón de ser.

La masiva ayuda económica ha logrado evitar el colapso económico del país, pero no el deterioro acelerado de las condiciones de vida de sus ciudadanos. De hecho, cada vez más se pone en evidencia que aquellos a quienes Estados Unidos enfrenta en el plano político son los principales beneficiarios de la ayuda económica que el país recibe, y que esos fondos están sirviendo para sostener alianzas y comprar lealtades que de otra forma no se obtendrían. Así, las medidas de orden económico no sólo no han logrado relajar el peligro potencial que significa una población insatisfecha, sino que incluso han exacerbado la insatisfacción incrementando la corrupción.

¿En qué radican las causas de este fracaso relativo? Dos parecen ser las principales: en un falso diagnóstico de la situación salvadoreña y en el supuesto equivocado de que pueden controlar a las fuerzas sociales nacionales que, no sólo tienen una autonomía relativa y se movilizan de acuerdo a sus propios intereses y agendas, sino que además, Estados Unidos no entiende.

Esto lleva a una lectura equivocada de su propio poder en El Salvador, que es grande, y a la creación de una serie de mecanismos de presión con los que amenaza, pero que hasta ahora no ha utilizado. Con ello Estados Unidos ha llegado a un punto de *diminishing returns* en términos del nivel de presión que tiene que hacer para lograr una serie de cambios que, incluso proviniendo de un diagnóstico equivocado, son cambios fundamentalmente necesarios en El Salvador. Dos ejemplos típicos son la reforma agraria y la más reciente campaña contra los escudrones de la muerte.

A pesar de la cantidad de recursos económicos que Estados Unidos ha destinado a la reforma agraria y de las presiones que pueda haber hecho para que ésta avance, la contradicción de continuar financiándola sin hacer efectivas sus presiones, al mismo tiempo que su inhabilidad de distinguir entre los diferentes tipos de empresa privada, ha resultado en un retroceso en las reformas y en un fortalecimiento de los sectores pro-oligárquicos. Lo mismo puede decirse de la nueva campaña contra los escudrones de la muerte. El haber escogido al ejército como su aliado principal y la destrucción del FMLN como

Las elecciones y el gobierno de unidad han fortalecido a los sectores pro-oligárquicos más reacios a cualquier tipo de cambio, los cuales incluso han impuesto sus intereses en la nueva Constitución.

su objetivo prioritario, le llevan a concluir que presionar demasiado contra los escuadrones pone en peligro su lucha contra la guerrilla, en tanto que erradicar de la fuerza armada a aquellos vinculados con actividades paramilitares pondrá en peligro la estabilidad institucional. Así, sus presiones contra los escuadrones carecen de credibilidad y, de hecho, dichos grupos han respondido con acciones que ponen a prueba la voluntad política de Estados Unidos de actuar realmente contra ellos.

Partiendo de un diagnóstico equivocado, Estados Unidos ha priorizado una victoria militar sobre el FMLN. Esto le ha llevado a escoger a la Fuerza Armada como su principal aliado, fortaleciendo con ello precisamente a aquellas fuerzas dentro de la sociedad salvadoreña más opuestas al cambio. Esto no sólo hace que la situación salvadoreña sea más explosiva que en 1981, sino que ha convertido a Estados Unidos en rehén de su propia política. En ello radica su mayor fracaso.

