

sea fruto de la justicia. Aunque para alcanzar esta paz sea necesario luchar hasta las últimas consecuencias.

Creemos, Napoleón, que no es posible vivir de laureles marchitos. Que hay que alinearse junto al pueblo y luchar, codo a codo, para lograr verdaderas soluciones y no meros maquillajes para un gobierno y un régimen ya agotados. O se está con el pueblo, Napoleón, o se está con los enemigos de él. En esto no hay términos medios. En nombre de antiguas luchas deseamos que tú también medites sobre el papel que

ahora desempeñas. No te manches más de sangre. El juicio de la historia es implacable.

Sin otro particular, Napoleón (ex-compañero de la UNO), nos suscribimos,

Atentamente,  
**Comisión Política del Movimiento Nacional  
 Revolucionario (MNR), Miembro del Frente  
 Democrático Revolucionario (FDR)**

## 5. DOCUMENTO DISIDENTE DEL DEPARTAMENTO DE ESTADO NORTEAMERICANO

### Introducción:

El presente documento es una traducción del trabajo titulado "Dissent Paper on El Salvador and Central America", elaborado por analistas y ex-miembros del Departamento de Estado y otras instituciones gubernamentales de los Estados Unidos de América.

El documento fue editado con la siguiente referencia:

DOS 11/6/80

TO: Dissent Channel

FROM: ESCATF/D

RE: DM-ESCA No. 80-3

Estamos convencidos que la traducción del documento habrá de contribuir a esclarecer el panorama político de nuestro país a través de presentar claramente los principales aspectos de la política actual norteamericana hacia El Salvador y Centro América y, también, presentar una propuesta alternativa de política. Como tal, creemos que el conocimiento a nivel nacional e internacional del documento puede redundar en frutos positivos para la solución del conflicto salvadoreño.

**Opinión disidente sobre El Salvador y Centro América  
 Departamento de Estado 6/11/80**

**A: CANAL DISIDENTE**

**DE: ESCATF/D**

**ASUNTO: DM-ESCA No. 80-3**

**Contenido**

**Declaración de intenciones**

**Resumen y Recomendaciones**

### A. Papel actual de los Estados Unidos en El Salvador

1. Mejorar las condiciones políticas y económicas
2. Proteger la legitimidad internacional
3. Capacidades de contrainsurgencia
4. Planes de contingencia
5. Apoyo del Congreso y de la opinión pública

### B. Un punto de vista alternativo de los factores regionales e internacionales

1. La situación interna de El Salvador
2. Factores regionales: Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Venezuela, Costa Rica, Panamá, Ecuador.
3. El Contexto Internacional
4. La opinión pública estadounidense

### C. En busca de una opción no-militar

1. Objetivos de los Estados Unidos
2. El contexto para el diálogo
3. La opción Zimbabwe
4. Actitudes de los protagonistas regionales: México, Venezuela, Nicaragua, Panamá, Cuba, otros.

### D. Movidas de apertura para una alternativa política

1. Reconocimiento del FDR
2. Indicar voluntad e intenciones de abandonar una línea de confrontación
3. Mantener una posición discreta
4. Alentar la cobertura pluralista de los medios de comunicación

La primera crisis internacional de la administración Reagan, puede muy bien ser en El Salvador. Los asesores de la política exterior del candidato Reagan han hecho inquietantes declaraciones sobre sus planes para Centroamérica y la cuenca del Caribe.

Sin embargo, si el Presidente Reagan decidiera usar fuerzas militares en El Salvador, los historiadores podrán demostrar que el escenario para estas acciones había sido preparado durante el último año de la administración Carter.

Todavía puede ser tiempo para cambiar de rumbo durante el período de transición; si el esfuerzo fracasa, continuaremos argumentando por una solución negociada del conflicto. Recordamos, tal vez con injustificado optimismo, que fue la Sra. Thatcher —y no sus predecesores laboristas— los que llevaron a feliz término la crisis de Rhodesia. Esperamos que la moderación y la razón prevalezcan entre los escogidos del Presidente Reagan.

Vemos las actuales actividades de Estados Unidos en El Salvador como encaminadas a aumentar el compromiso militar con implicaciones de envergadura para nuestros intereses estratégicos en la cuenca del Caribe. El apoyo a nuestras políticas es limitado e inseguro. Nuestra identificación con la Junta gobernante en ese país, nos ha puesto en un curso de choque con actores regionales claves, con quienes necesitamos mantener relaciones diplomáticas y económicas amistosas y de colaboración.

En contraste, la propuesta de solución no militar que se propone en este informe, puede gozar de amplio apoyo y aceptación internacional. Esta opción se ve como la más efectiva para lograr los dos objetivos claves de la política de los Estados Unidos en esta región: limitar la expansión cubana y soviética y promover el surgimiento de gobiernos pluralistas y estables.

Los puntos de vista detallados en este informe son compartidos en privado tanto por analistas y oficiales actuales como anteriores de la NSC, DOS, DOD Y CIA. Los empleados de otras agencias activas en El Salvador y Centroamérica, pero que normalmente son excluidos de los debates políticos también han contribuido a este informe. En este caso, su contacto directo con la situación en el lugar les ha provisto de visiones valiosas y objetividad poco común.

Algunos miembros del Congreso y sus colaboradores, preocupados por los acontecimientos en la región e inquietos por las implicaciones de algunos aspectos de la política actual, también han participado en este esfuerzo.

Es nuestra intención que este documento de disensión circule ampliamente entre los que hacen y ejecutan la política en las administraciones Carter y Reagan. Confiamos en que promueva discusiones abiertas de alternativas reales a nuestro potencial involucramiento militar en escalada en Centroamérica y el Caribe.

Washington, D.C., 6 de noviembre de 1980

### Resumen y recomendaciones

La administración Carter ha ido aumentando gradualmente su compromiso político, diplomático, económico y militar en apoyo a la coalición cívico-militar del gobierno de El Salvador. Este compromiso es extenso y creciente. Los recursos invertidos en este esfuerzo han excedido las asignaciones para cualquier otra crisis hemisférica desde 1963.

La asignación de recursos y las declaraciones oficiales públicas han identificado nuestros intereses estratégicos en Centroamérica y el Caribe con la suerte de un régimen relativamente débil, impopular e internacionalmente aislado.

Varias agencias gubernamentales han tomado pasos iniciales para intervenir militarmente en El Salvador. Los que hacen la política, aparentemente, han llegado a la conclusión de que dicho paso podría tener éxito en evitar el colapso del actual régimen.

Las políticas actuales subestiman consistentemente la legitimidad interna y el apoyo internacional que goza la coalición de oposición FDR/DRU. Es más, los formuladores de políticas parecen no reconocer el alcance de la capacidad militar de las fuerzas guerrilleras de oposición, e ignoran el valor logístico e impacto potencial del apoyo de que gozan en países vecinos.

Los escenarios de contingencia para el despliegue militar de los Estados Unidos tienden a subestimar las necesidades de tropa, los cálculos de las bajas y la extensión geográfica que el compromiso requiere. Los analistas militares y políticos no estiman en su justo valor el potencial de la regionalización del conflicto armado en el istmo. Particularmente, no estiman en su justo valor las implicaciones del compromiso de Nicaragua y Cuba para proveer apoyo militar a las fuerzas guerrilleras de El Salvador, en caso de una continuada involucración de los Estados Unidos en el asunto. Evidentemente, no se le ha dado seria consideración a una implicación de seguridad global que tendría una escalada regional del conflicto y que involucraría a Estados Unidos, Cuba, Nicaragua, Venezuela y otros participantes.

Los analistas diplomáticos sobreestiman el grado de compromiso actual de Venezuela y Costa Rica para continuar apoyando nuestra actual política en El Salvador. También tienden a minimizar los costos políticos de una reacción mundial como resultado de un creciente despliegue de personal y equipo militar norteamericano en el área.

La articulación de la política de los Estados Unidos para el público en general y el Congreso ha dado una imagen equivocada de la situación de El Salvador, enfatizando la viabilidad del actual régimen, minimizando su responsabilidad por los excesos cometidos por las fuerzas de seguridad y paramilitares, exagerando el impacto positivo de las reformas actuales y dando una imagen de las fuerzas de oposición, como terroristas que son incapaces y no tienen deseos de comprometerse a un diálogo constructivo. Estas desorientadoras racionalizaciones de nuestras políticas han explotado las frustraciones locales que resultan de fracasos percibidos en otros escenarios y han legitimado en gran medida los argumentos en favor de una intervención militar.

Nuestras acciones y nuestras palabras han reducido nuestras opciones políticas a un solo camino: el de una gradual escalada de intervención militar directa en una región vital a nuestros intereses nacionales y dentro de un contexto político que da al uso de la fuerza muy poca oportunidad de lograr un resultado satisfactorio.

La búsqueda de una opción no militar en El Salvador debe ser reabierta urgentemente. El proceso debe comenzar como una redefinición realista de nuestros objetivos. Debe estar basada en un servicio de inteligencia sin prejuicios, analizados dentro de un marco que refleje la nueva distribución de poder en la cuenca del Caribe.

Un objetivo clave de la política de los Estados Unidos en el área centroamericana es el de limitar la influencia del bloque cubano y soviético en la región. El potencial comunista para proyectar su influencia depende principalmente del oportunismo y el deseo de dar equipo militar y entrenamiento a grupos subversivos. Su debilidad obvia bajo condiciones de estabilidad política y paz relativa da pie a una fuerza ominosa, cuando los conflictos armados se generalizan.

Para limitar las oportunidades de expansión de la Unión Soviética y Cuba, los Estados Unidos deben evitar regionalizar el conflicto armado en Centroamérica, revirtiendo la actual tendencia a seguir con la escalada de nuestra propia intervención militar.

Un segundo objetivo estratégico de la política de los Estados Unidos debe ser el promover el surgimiento de gobiernos estables, capaces de manejar efectivamente los programas tan dolorosamente necesitados de reformas, al mismo tiempo que se promueve la actividad responsable del sector privado y las relaciones económicas normales con comunidades extranjeras de negocios.

Es evidente que el actual gobierno de El Salvador no es estable y que las fuerzas de seguridad son incapaces de ganar una confrontación militar por sí solos. Los empresarios nacionales y extranjeros han sido severamente debilitados ya. Un continuado estado de guerra reduciría aún más su influencia y limitaría su papel en el período de post-guerra. La polarización y el odio que se ha venido incrementando durante estos años de violencia continuaría reduciendo la tolerancia y eliminaría el respeto por los derechos individuales.

Mientras más pronto se llegue a una solución negociada del conflicto, más fácil será moderar las políticas para el nuevo status quo.

Los dos objetivos y argumentos principales presentados se aplican con igual fuerza para la situación guatemalteca. Nuestro apoyo a una solución negociada en El Salvador servirá como aviso para los guatemaltecos de línea dura de que su época ha terminado. Las oportunidades para una transición menos radical y traumática en Guatemala serán mucho mejores.

**Recomendaciones:**

Una nueva política para El Salvador tendrá que atender las siguientes cuestiones:

**1.- Reconocimiento del FDR y DRU.**

Nuestra posición negociadora no puede mejorar ni puede haber resolución al actual conflicto sin que los Estados Unidos oficialmente señalen a la comunidad mundial que reconocen a la coalición FDR-DRU como una fuerza política, legítima y representativa, en El Salvador.

Este reconocimiento será un indicador clave para los sectores intransigentes de la izquierda y la derecha, de que verdaderamente hay un cambio de actitud en Washington.

**2.- Señalar nuestros deseos de abandonar la línea de confrontación.**

La opinión pública salvadoreña e internacional percibe a los Estados Unidos como comprometidos con una solución militar en Centro América. Debemos señalar nuestros deseos de abandonar este medio de acción bajo ciertas condiciones, para que surja un ambiente apropiado para negociaciones. Para lograr esto, debemos considerar: a) Tomar acciones que nos separen claramente de aquellos sectores dentro y fuera de las fuerzas armadas responsables de los excesos inmensurados contra la población. Los individuos involucrados han sido identificados por el FDR/DRU y nuestro propio servicio de inteligencia. b) Tomar acciones que reduzcan el grado de apoyo militar que actualmente proporcionamos a las fuerzas armadas, por ejemplo, reduciendo e interrumpiendo nuestro programa de entrenamiento y nuestros suministros militares. c) Condenando los planes de intervención de las fuerzas militares y paramilitares guatemaltecas e indicando nuestra oposición a que Honduras promueva acciones hostiles en contra de Nicaragua. d) Expresar pública y privadamente nuestra preocupación por la continua intervención de los países del cono sur en El Salvador, e instar a todos nuestros aliados, incluyendo Israel, que actúen con cautela en la región.

**3.- Mantener un perfil bajo en el proceso de desinvolucramiento.**

Los Estados Unidos no poseen actualmente credibilidad política para dirigir un esfuerzo mediador. Deberíamos de promover y apoyar las iniciativas tomadas por otros actores de la región evitando una participación directa. Nuestra intervención directa puede limitar nuestra capacidad para influenciar el proceso y podría convertirse en obstáculo para concesiones mutuas.

**4.- Fomentar una cobertura pluralista en los medios.**

Las condiciones en El Salvador y nuestra postura oficial no han permitido que promovamos reportajes adecuados en los medios. Importantes periodistas norteamericanos han sido expulsados del país por amenazas a muerte.

Las restricciones del gobierno salvadoreño para los reporteros visitantes han mantenido un bloqueo hermético sobre acontecimientos críticos de los últimos 6 meses.

Algunas señales informales a editores extranjeros durante la campaña electoral disminuyeron el interés que tenían en la región. Los reportajes apropiados, objetivos y pluralistas

darán un aporte positivo en la búsqueda de una solución pacífica al conflicto de El Salvador y, de hecho, a toda América Central.

**A. El rol actual de Estados Unidos en El Salvador.**

Las declaraciones sobre la política centroamericana ya sea para uso interno o del Congreso o de consumo público son inadecuadas como punto de partida para discutir nuestro actual rol en la región. En vez de centrarnos en la articulación de los objetivos de la política y su justificación, preferimos delinear las acciones de nuestras agencias gubernamentales que afectan los acontecimientos en El Salvador.

Hemos establecido que las actividades enumeradas y agrupadas a continuación son implementadas por no menos de 12 agencias gubernamentales y apoyadas por numerosos NGO's (Agencias no-gubernamentales).

A continuación se da una lista parcial de estas actividades:

a) **Mejorar las condiciones políticas y económicas para aumentar la viabilidad de la actual coalición gobernante a través de:**

1. Acelerar el desembolso de ayuda económica bilateral y suministrar asistencia técnica y administrativa.
2. Apoyar la aprobación y agilizar el desembolso de los programas y proyectos en estudio del BIRF, BID y FMI.
3. Establecer equipos técnicos y administrativos, formados por personal de los Estados Unidos y salvadoreño para ayudar a la administración y planificación en el gobierno a fin de evitar un colapso económico.
4. Aumentar el flujo de recursos y consolidar la administración del programa de Reforma Agraria para reducir su impacto en las élites tradicionales e incrementar los beneficios a corto plazo, de la población meta.
5. Aumentar el flujo de recursos a corto plazo al sector privado para evitar la actual fuga de capital y fortalecer la confianza del sector.
6. Controlar de cerca y moderar en las diferencias latentes y abiertas entre los miembros de la Junta y el cuerpo de oficiales.

b) **Mejorar y proteger la legitimidad internacional y el prestigio del régimen por medio de:**

1. Alentar el reclutamiento de salvadoreños moderados reformistas para las representaciones diplomáticas.
2. Suministrar apoyo logístico y orientación por medio de las embajadas de Estados Unidos y sus misiones.
3. Promover activamente el apoyo diplomático de países latinoamericanos simpatizantes y de otros gobiernos aliados.
4. Desalentar resoluciones y otras iniciativas diplomáticas críticas al actual gobierno o que posiblemente puedan contribuir a la legitimidad de las fuerzas de oposición.
5. Activar mecanismos para destruir los esfuerzos de la oposición en obtener apoyo y legitimidad internacional y limitar el impacto de estos esfuerzos.
6. Crear condiciones favorables para que otros países intervengan en apoyo a las iniciativas de Estados Unidos en la OEA y en la ONU, con relación a la situación de Centroamérica.
7. Controlar de cerca y proporcionar a los medios de Estados Unidos y del mundo reportajes sobre la región y hacer amplia publicidad de la confianza de los Estados en, y de

su apoyo al proceso actual en El Salvador.

**c) Fortalecer la capacidad de contrainsurgencia de la Fuerza Armada por medio de:**

1. Aumentar el entrenamiento a los oficiales medios y de bajo rango.
2. El mejoramiento de la infraestructura militar para una más efectiva comunicación de combate en el área urbana y rural y para el despliegue ágil de tropa.
3. Establecimiento de vías adecuadas de suministro y almacenamiento de materiales en cooperación con aliados regionales y extra-hemisféricos.
4. Proporcionar asistencia estratégica y asesoramiento en tácticas de mando.
5. Aumentar la cohesión y coordinación entre las varias estructuras de mando dentro de las fuerzas armadas salvadoreñas.
6. Procurar aglutinar bajo un solo mando unificado las unidades paramilitares que funcionan en el país.
7. Establecer y/o mejorar las comunicaciones y operaciones entre las organizaciones de las fuerzas armadas y paramilitares de Guatemala, El Salvador y Honduras.
8. Proporcionar a las Fuerzas Armadas datos de inteligencia de los Estados Unidos pertinentes al desenvolvimiento militar en El Salvador.

**d) Tener actualizados planes detallados de contingencia para las respuestas alternativas de Estados Unidos en las distintas condiciones de deterioro en la región que incluyan:**

1. Iniciativas políticas y diplomáticas que se tomarán en el caso de que se requiera una intervención militar para mantener el actual régimen.
2. Planes de operación para el despliegue, multilateral y unilateral, de fuerzas militares en El Salvador y Guatemala.
3. Estimados de costo, bajas y tiempo en escenarios de conflicto, tanto favorables como desfavorables.
4. Evaluación de la necesidad para preparación de planes de contingencia para acciones encaminadas a entorpecer el apoyo y vías de abastecimiento de fuerzas guerrilleras salvadoreñas desde Cuba y Nicaragua.

**e) Asegurar el apoyo continuado del Congreso y la opinión pública para la actual política, a través de esfuerzos de enlace y relaciones con la prensa que enfatizen:**

1. Una imagen reformista y moderada del actual gobierno.
2. El apoyo de los Estados Unidos a reformas amplias pero moderadas en la región como medio para detener a los extremistas y comunistas.
3. Establecer vínculos entre los grupos guerrilleros de oposición de El Salvador y Guatemala con Cuba.
4. Desacreditar a los voceros centristas de la oposición como títeres de los líderes más radicales de la guerrilla.
5. Dirigir cuidadosamente los reportajes de prensa de los Estados Unidos sobre los acontecimientos en El Salvador para evitar la publicidad tipo Nicaragua en favor de los insurgentes de la oposición.
6. Preparar sesiones privadas periódicas de información para los comités, sub-comités y personas claves del MC interesados en este asunto.

Esta lista parcial de actividades implica una asignación de recursos financieros y burocráticos que exceden a la asig-

nada para cualquier otra crisis hemisférica desde 1965. Una asignación de esta naturaleza no hubiera podido llevarse a cabo sin una decisión a muy alto nivel de la Administración. Esta decisión se tomó, en parte, para evitar que la crisis en El Salvador llegara a su clímax antes de las elecciones. Sin embargo, las opciones tomadas tienen implicaciones estratégicas que van más allá de factores políticos locales.

La Administración Carter llegó a la conclusión que el colapso de la actual coalición cívico-militar en El Salvador y su reemplazo por un régimen de izquierda constituiría una amenaza para nuestros intereses estratégicos en la cuenca del Caribe.

Los formuladores de políticas también están de acuerdo en que los Estados Unidos aún tienen la oportunidad para evitar el desarrollo de estos acontecimientos proporcionando al actual régimen asistencia política, militar, técnica, diplomática y de relaciones públicas, abierta y encubierta. Sin embargo, si este esfuerzo fracasara en estabilizar la situación interna, los Estados Unidos darían a conocer que están preparados y usarán la intervención militar en unión con otros países y, si es necesario, unilateralmente.

Consideramos que estas actividades y la política que implican, están peligrosamente desorientadas; la actual política, tal como la interpretamos, está basada en un servicio de inteligencia inadecuado y en la supresión, en varias burocracias, de informaciones verificadas que se contradicen.

Las opciones y recomendaciones bajo las cuales se han tomado decisiones políticas están basadas en evaluaciones y análisis de informes del servicio secreto accesibles en las mismas agencias, procesados irresponsable y egoístamente. Las críticas y opiniones disidentes se han ignorado sistemáticamente.

Por debajo de estos aparentes desajustes burocráticos uno encuentra que no hay una clara comprensión de las condiciones generales y las tendencias en Centroamérica y el Caribe.

**B. Una visión alternativa de los factores nacionales e internacionales que afectan a El Salvador.**

En esta sección esbozamos una caracterización de la situación en El Salvador y su contexto internacional, el cual es completamente diferente del que comúnmente se acepta dentro del Departamento.

El esbozo está basado en una síntesis de declaraciones, comentarios, informes y memorandums proporcionados por varios servicios del gobierno. No tenemos conocimiento de que se haya solicitado una recopilación de esta información para evaluarla y discutirla.

**1.- La situación interna de El Salvador.**

- La Junta de Gobierno y las FF.AA. no han logrado obtener apoyo significativo para sus programas de reformas y de contrainsurgencia.
- El esfuerzo de redistribución de la tierra no ha logrado neutralizar a la población campesina y no ha tenido éxito en aislar a las fuerzas guerrilleras.
- La clase media urbana está dividida entre aquellos que ya tomaron su opción por el FDR; aquellos que buscan abandonar el país y aquellos que se mantienen neutrales por el momento. Únicamente una pequeña fracción de este sector puede decirse que está comprometida con la supervivencia del actual régimen.

- Los comerciantes locales e internacionales casi han terminado de liquidar sus pertenencias y retirar su capital del país. No se está llevando a cabo ninguna inversión privada de importancia en la actualidad. El influjo de ayuda exterior en préstamos no ha tenido ningún impacto significativo en la recuperación económica.
- Los conflictos entre los miembros de la coalición gobernante se incrementan cada día. Nuevas deserciones al interior del PDC y peleas faccionales entre sectores de las FF.AA., impiden la consolidación del régimen.
- La expansión documentada de la capacidad militar de las fuerzas de oposición, incluyendo su habilidad para reclutar y organizar grandes contingentes de campesinos desplazados y de causar grandes bajas dentro de las fuerzas gubernamentales; hace muy poco probable que pueda lograrse una derrota militar a corto plazo de las guerrillas.
- Ni el gobierno ni las FF.AA. han podido demostrar ni voluntad ni capacidad para evitar la represión indiscriminada contra la población civil, contribuyendo así al rápido deterioro de su imagen en el ámbito local e internacional.

## 2. Factores regionales.

Los acontecimientos de El Salvador no pueden examinarse fuera del contexto centroamericano y del Caribe. Aunque las formulaciones de políticas y los análisis incluyen, rutinariamente, referencias en cuanto a las preocupaciones regionales, pocas veces se hace el intento de relacionar los acontecimientos locales de un país con los de sus vecinos.

### Guatemala

Las tendencias que se apuntan a continuación tienen incidencia en el desarrollo de acontecimientos en El Salvador, a corto plazo:

- El poder político en el país se encuentra firmemente en manos de las élites militares, paramilitares y civiles de línea dura. Entre ellos hay casi un rechazo unánime hacia cualquier tipo de cambios reformistas o moderadores de la composición del régimen o sus programas.
- En años recientes, el ejército guatemalteco ha estado haciendo referencia a una definición ampliada de los intereses nacionales y territoriales del país que contempla la posibilidad de intervenir en El Salvador y Belice.
- Las fuerzas de oposición se han unido en una amplia coalición que incluye a reformistas moderados, sectores de la Iglesia y a los grupos guerrilleros marxistas y populistas.
- Una fuerza paramilitar de choque compuesta por antiguos miembros de la Guardia Nacional nicaragüense, cubanos anti-castristas, personal militar guatemalteco y mercenarios, se ha formado en el último año. Los voceros de este contingente han manifestado su intención de intervenir en El Salvador "cuando la situación lo requiera".
- Ha habido una mejora significativa en la capacidad militar de las fuerzas guerrilleras en Guatemala. Su prestigio y sus adeptos entre los campesinos indígenas como entre las clases medias urbanas ha sido ampliamente documentado.
- La represión de políticos moderados y dirigentes sindicales continúa acentuando la polarización política y ha llevado prácticamente a la liquidación de un centro político. Como reflejo de esta situación interna, la imagen internacional del régimen continúa deteriorándose.

- En el último año las fuerzas salvadoreñas y guatemaltecas de oposición han incrementado contactos, comunicaciones y cooperación en materia política y militar.

Cabe hacer notar que el servicio de inteligencia de los Estados Unidos se ha mantenido al tanto de los planes y capacidades de la fuerza paramilitar de choque en Guatemala. El servicio de inteligencia norteamericano ha estado en contacto con grupos de exiliados nicaragüenses en Guatemala y en Miami y está consciente de su relación con grupos terroristas de exiliados cubanos que operan en los Estados Unidos. No han podido sustanciarse las acusaciones de que la CIA ha estado promoviendo y alentando a estas organizaciones. Sin embargo, no ha habido algún intento para restringir su movilidad hacia adentro o hacia afuera de los Estados Unidos o de interferir con sus actividades. Su movilidad y sus vínculos con los Estados Unidos —parece razonable asumirlo— no podría mantenerse sin el consentimiento táctico (o incompetencia práctica) de por lo menos cuatro agencias: INS, CIA, FBI y el servicio de aduanas.\*

### Honduras

Durante 1980, el Departamento de Defensa (DOD) ha dedicado considerables recursos a fin de expandir comunicaciones y mejorar sus relaciones con las Fuerzas Armadas Hondureñas. El objetivo declarado del DOD ha sido el de "crear un nuevo balance en la región" después de la caída de la Guardia Nacional somocista. Las discusiones con los oficiales hondureños han sido calificadas de "alentadoras", "fructíferas" y "exitosas" durante las diferentes etapas del proceso.

Las discusiones incluyen los siguientes temas:

- Un acuerdo sobre el papel de los Estados Unidos como mediador en la búsqueda de un acuerdo para solucionar las disputas entre El Salvador y Honduras.
- La necesidad de incrementar la colaboración entre las Fuerzas Armadas hondureñas y salvadoreñas para reafirmar el control gubernamental sobre las zonas fronterizas en disputa, que actualmente las ocupa la guerrilla salvadoreña.
- La cooperación de Honduras y los Estados Unidos en los esfuerzos por reabastecer a las Fuerzas Armadas salvadoreñas en la eventualidad de una ofensiva insurreccional de gran escala.
- La voluntad de los Estados Unidos de ayudar a Honduras en el caso de darse un estado de hostilidades abiertas con Nicaragua.

Aunque nuestros esfuerzos en Honduras han resultado ser ya muy útiles, su impacto ha sido exagerado por el hecho de no haber tomado en cuenta el desarrollo de acontecimientos al interior del país:

- Una mayoría de línea dura al interior de la institución armada ha estado presionando para contener y aun revertir el proceso de democratización. Es con representantes de esta facción que los acuerdos anteriores se han discutido.
- Esta facción de línea dura favorece la cooperación con El Salvador en los programas de contrainsurgencia, tolera y alienta a que los grupos de exiliados de ex-guardias somocistas hostiles a Nicaragua operen desde Honduras y creen poder ganar una confrontación militar con Nicaragua.
- Una facción moderada minoritaria dentro de las FF.AA. está buscando relaciones más cercanas con la oposición civil democrática. Favorece relaciones amistosas con el gobierno nicaragüense y con el FSLN. No desea que Hon-

duras se involucre en El Salvador. Considera que un conflicto abierto podría ser peligrosamente desestabilizante para Honduras y no está convencida de la posibilidad de derrotar al nuevo ejército sandinista y sus milicias.

- Ha habido un notable aumento en las actividades sindicales, religiosas, profesionales y políticas en Honduras. Las organizaciones involucradas simpatizan con el proceso nicaragüense y se oponen a que Honduras apoye a las fuerzas armadas salvadoreñas.
- Las guerrillas urbanas y rurales han iniciado sus operaciones en Honduras durante el último año. Aunque su capacidad aún no presenta una amenaza para la estabilidad interna, su potencial desestabilizador no debe subestimarse en el caso de una regionalización gradual del conflicto.

#### Nicaragua

Los siguientes antecedentes deben tenerse en mente en un intento de pronosticar el comportamiento de Nicaragua en el caso de un involucramiento aún mayor de los Estados Unidos en El Salvador.

- La cooperación entre el FSLN y algunas facciones de los grupos guerrilleros salvadoreños datan desde la mitad de la década de los 70. Contingentes salvadoreños participaron y proporcionaron apoyo logístico durante la guerra en Nicaragua. Históricamente, la cooperación entre los dos países en contra de la intervención norteamericana está documentada en la década de los años 20 y durante todo el siglo XIX.
  - Antes de 1979, el FSLN mantuvo redes de apoyo en Honduras, El Salvador y Guatemala. Los comandantes y la tropa del FSLN están familiarizados con el terreno y la población. Los nicaragüenses tienen lazos familiares extensos en estos países.
  - El apoyo popular amplio por las fuerzas de oposición en El Salvador y Guatemala, el alto nivel de preparación militar de la población, la reciente experiencia insurreccional y de combate y los altos niveles de desempleo harían del reclutamiento y el entrenamiento una operación relativamente rápida y simple.
  - A pesar de la recuperación económica y de una planificación, administración y gestión sorprendentemente efectiva, la economía nicaragüense permanece débil y vulnerable a un esfuerzo de guerra. Un rompimiento de hostilidades podría forzar a las autoridades nicaragüenses a adoptar métodos de "comunismo de guerra". Esto implicaría la conscripción laboral, extender el control gubernamental sobre actividades del sector privado y, en general, tendería a radicalizar el proceso político nicaragüense.
  - El abastecimiento militar de Nicaragua es suficiente para lidiar con desórdenes internos y escaramuzas fronterizas limitadas. El involucramiento de Nicaragua en las hostilidades regionales requeriría el expandir su abastecimiento y proporcionaría oportunidades amplias para incrementar la influencia del bloque cubano y soviético en ese país.
  - El FSLN ha logrado consolidar un firme control sobre el gobierno, las fuerzas armadas y las organizaciones de masa. El tamaño, disciplina y moral del ejército regular y las unidades milicianas es impresionante. El equipo de transporte y comunicaciones que recién han adquirido los haría contentientes serios en cualquier conflicto regional.
- Hay otros factores políticos y diplomáticos que también ameritan atención. El FSLN y, en general, el proceso nicara-

güense, continúan gozando de un amplio apoyo internacional. Durante su primer año en el gobierno, el gobierno sandinista ha ganado influencia y legitimidad en foros internacionales, en particular en la OEA, la ONU y el movimiento de los no-alineados. El gobierno nicaragüense y el FSLN han abierto relaciones diplomáticas y de partido con la mayoría de países del bloque soviético.

Los dirigentes nicaragüenses se encuentran divididos en cuanto a la forma de responder en la eventualidad de una intervención militar directa de los Estados Unidos en El Salvador o en Guatemala. Un sector moderado favorece enfatizar las acciones diplomáticas, proporcionando ayuda humanitaria a los refugiados y a las fuerzas de oposición pero evitando un compromiso militar que entorpecería severamente los prospectos de una recuperación económica. Los de línea dura, por otra parte, favorecen un apoyo total a las fuerzas guerrilleras y, de ser necesario, participación directa de fuerzas nicaragüenses en las operaciones regionales.

#### México

Los que formulan las políticas norteamericanas han fallado en dar una consideración adecuada al impacto potencial de la política mexicana hacia el conflicto salvadoreño. Sin embargo, el continuo crecimiento económico de México, su riqueza en petróleo y su estabilidad política interna han aumentado drásticamente su prestigio, capacidad y voluntad de influir en el desarrollo de acontecimientos en la cuenca del Caribe y Centro América.

Los analistas de Washington proyectan la continuación de la postura retórica de México y tienden a no darle importancia a los cambios recientes. Pero los últimos informes de inteligencia sugieren que México tiene una determinación poco usual de promover el surgimiento de gobiernos estables, progresistas y representativos en Centro América, capaces de afirmar su independencia de los Estados Unidos y deseosos de desarrollar relaciones amistosas y de cooperación con su poderoso vecino del norte. Hay dos razones poderosas para esta política de afirmación:

1. México observa, con creciente preocupación y desagrado, el involucramiento venezolano y estadounidense en materia de seguridad en las proximidades de sus campos petroleros.
2. Los analistas del PRI han concluido que el proceso salvadoreño es irreversible. Desde su perspectiva, la mejor manera de influir en el desarrollo de acontecimientos es estableciendo, desde ya, relaciones amistosas con las fuerzas de oposición y proveyendo apoyo político y económico para el nuevo régimen.

El PRI desearía limitar el impacto doméstico del proceso centroamericano y capitalizar para sí mismo las simpatías mexicanas para las fuerzas de oposición en Guatemala y El Salvador. El PRI juzga que la mejor manera de asegurarse que no habrá interferencia por parte de los nuevos gobiernos en la política mexicana interna es reconociéndolos y apoyándolos.

Esta política no se aparta significativamente de la tradición diplomática mexicana. Su posición actual hacia Centroamérica puede verse como una versión actualizada del exitoso y mutuamente conveniente arreglo que México ha mantenido con Cuba durante las últimas dos décadas.

Los siguientes factores vinculados a México con la situación actual en El Salvador:

- El PRI mantiene relaciones cordiales y reconoce la legiti-

midad de la coalición FDR/DRU.

- Las relaciones entre el gobierno mexicano y la Junta salvadoreña se han ido deteriorando sistemáticamente durante los últimos 6 meses.
- Un porcentaje significativo de las armas que fluyen hacia Guatemala y El Salvador se origina en México. Este flujo no tendría lugar sin el consentimiento tácito de la presidencia.
- México ya le ha indicado a los Estados Unidos y a Venezuela que se opone a los niveles actuales de involucramiento en El Salvador, y a cualquier incremento en ellos. Ha mostrado su voluntad de dirigir una contraofensiva diplomática y pudiera vincular el retiro norteamericano con otros asuntos bilaterales de preocupación para los Estados Unidos.
- La opinión pública mexicana apoya con entusiasmo a las fuerzas guatemaltecas y salvadoreñas de oposición. El gobierno, la prensa privada y los medios electrónicos están dando una cobertura prejuiciada y distorsionada de los sucesos centroamericanos, reflejando casi exclusivamente los puntos de vista de la oposición de estos dos países.
- México ha firmado, recientemente, una serie de acuerdos con Cuba. Algunos de ellos incluyen cláusulas que atañen a preocupaciones de seguridad que comparten ambos países en el Caribe y en Centroamérica.
- México está proveyendo asistencia técnica y económica generosa a Nicaragua. El PRI mantiene relaciones fraternales con el FSLN. Algunos informes indican que México puede haber aceptado el incrementar su apoyo económico a Nicaragua en caso de una regionalización del conflicto.

## Venezuela

El gobierno del Presidente Herrera Campins se ha convertido en un aliado indispensable de nuestra política actual en Centro América. La política venezolana hacia El Salvador —y, de hecho, hacia la mayoría de asuntos regionales y globales— coincide en gran medida con la nuestra.

Los social-cristianos del COPEI se identifican con, y apoyan en muchas formas importantes, a sus colegas demócrata-cristianos de la Junta salvadoreña. El apoyo venezolano oficial, tanto económico como de seguridad, complementa y provee una necesaria legitimidad a nuestros propios esfuerzos.

Es especialmente pertinente el examinar algunos factores que podrían alterar su actual posición:

- La situación doméstica venezolana ha seguido deteriorándose durante 1980. El panorama económico no es alentador. Problemas de comercio, fiscales e inflacionarios han conducido a incrementar el desempleo, a bajos salarios y a un ambiente de intranquilidad social.
- La oposición social-demócrata y de izquierda a las políticas económicas y sociales del gobierno ha crecido. El control de la oposición sobre el movimiento sindical le brinda su coordinación táctica un poder destabilizador significativo.
- La política internacional de Herrera Campins no goza de una base de apoyo popular amplia y no atrae las simpatías internacionales. En muchos círculos, la liberación de los terroristas cubanos se ha visto como dañina para la imagen y el prestigio democrático internacional del país.
- Acción Democrática reconoce y apoya a la coalición FDR/DRU. AD ha demostrado su determinación de utili-

zar este punto para aumentar su presión sobre Herrera Campins. Algunos congresistas copeanos no comparten la posición del partido hacia El Salvador. Hay indicios que una coalición podría formarse en el Congreso sobre un punto único que podría imponer cambios de política sobre el poder ejecutivo.

- Algunos funcionarios de la plana de Herrera Campins se muestran crecientemente preocupados sobre las implicaciones del incremento de tensiones con México, ha medida que el involucramiento venezolano en El Salvador aumenta.

Estos factores tenderán a convertirse en críticos en la eventualidad de una movilización militar conjunta de los Estados Unidos y Venezuela. La posibilidad del desarrollo de acontecimientos desestabilizantes al interior de Venezuela no debe ignorarse. A medida que la presión sobre la administración copeiana aumenta, puede esperarse que surjan diferencias entre las políticas de los dos países.

## Costa Rica

La situación política y económica interna de Costa Rica se asemeja en muchas maneras a la de Venezuela. El Presidente Rodrigo Carazo apoya las políticas venezolanas y estadounidenses en El Salvador, y su partido mantiene relaciones cordiales con el ala de Duarte/Morales Ehrlich del Partido Demócrata Cristiana salvadoreño.

Pero el apoyo costarricense es, en gran medida, simbólico y el país carece de los recursos económicos, de seguridad y políticos para contribuir significativamente a los esfuerzos conjuntos. Más aún, el Presidente Carazo y su partido se han vuelto sensibles a las presiones internas que buscan un cambio en la posición de Costa Rica hacia El Salvador.

Finalmente, la economía costarricense, carente de energía y dependiente en su comercio, hace que el gobierno sea sensible y vulnerable a las presiones mexicanas y nicaragüenses.

## Panamá

Los Estados Unidos están haciendo uso extenso de las facilidades militares que aún tiene en Panamá en el programa ampliado de entrenamiento para personal salvadoreño. Este programa de entrenamiento es el más grande que los Estados Unidos jamás haya auspiciado para cualquier país latinoamericano en un solo año.

La prensa latinoamericana ha formulado acusaciones sugiriendo que el Departamento de Defensa puede estar utilizando nuestras facilidades en Panamá para avituallar abastecimiento militar destinado a jugar un papel clave en la eventualidad de un puente aéreo logístico para las fuerzas armadas salvadoreñas. Hemos obtenido alguna evidencia que apoya estas acusaciones.

La importancia crítica de Panamá para los Estados Unidos, dado el escenario actual, aumentaría drásticamente en el caso de involucrarnos aún más en el creciente conflicto salvadoreño. Sin embargo, el General Torrijos —que aún mantiene control sobre las fuerzas armadas y poder de voto sobre las políticas del gobierno— continúa describiéndose en nuestros perfiles de personalidad como “volátil, impredecible (...) un demagogo populista, (con) un prejuicio norteamericano visceral (...) y una inclinación hacia empujar la botella”, difícilmente la descripción de un aliado confiable. Nuestra precaria situación en Panamá se evidenció reciente-

mente con la condena pública del Presidente Royo a nuestros programas de entrenamiento para los salvadoreños.

Considérense los siguientes vínculos adicionales entre Panamá y El Salvador:

- Aunque inicialmente apoyó el golpe del 15 de octubre de 1979, el General Torrijos —y el gobierno panameño— han mejorado sus vínculos con los moderados de la coalición FDR/DRU.
- Las dificultades económicas de Panamá y su dependencia de la comunidad bancaria estadounidense la hacen potencialmente sensible a nuestras presiones. Sin embargo, estos mismos factores combinados con nuestra tendencia de actuar con mano fuerte pueden alentar el resurgimiento de sentimientos "anti-imperialistas".
- En los últimos seis meses, Panamá ha manifestado su desagrado en una serie de problemas relacionados con agravios percibidos vinculados a la implementación de los tratados.
- El General Torrijos se encuentra en una posición de afirmar su control sobre dos recursos claves para cualquier operación militar directa de los Estados Unidos en la región: el canal y las bases.

### Ecuador

En el curso de este año circularon ampliamente en Ecuador acusaciones en el sentido que enviados del Departamento de Defensa y ARA\* habían visitado el país buscando promover el apoyo gubernamental y de las fuerzas armadas para el establecimiento de una "fuerza de paz" del Pacto Andino, que pudiera desplazarse a El Salvador en coordinación con contingentes venezolanos, estadounidenses y costarricenses. Las negociaciones oficiales subsiguientes no han cambiado la percepción de que la iniciativa norteamericana había sido bloqueada exitosamente por presiones locales e internacionales.

No obstante sus limitadas capacidades militares, Ecuador posee un gobierno democrático y una economía relativamente saludable, lo cual le permite ejercer una influencia política y diplomática, desproporcionada, sobre sus socios del Pacto Andino y otros países latinoamericanos.

Desde mayo, la posición del Presidente Roldós respecto a El Salvador ha cambiado en forma aún más favorable y de reconocimiento al FDR. Fuentes de la Social Democracia Europea están convencidos que Roldós pudiera apoyar una iniciativa diplomática en favor de un nuevo gobierno que incluyera la participación del FDR.

### 3.— El Contexto Internacional.

En el período posterior al golpe militar del 15 de octubre de 1979, la opinión pública internacional se mostró unánime en su apoyo al nuevo gobierno y programa de reformas propuesto por la misma.

La coalición que constituyó la primera Junta tuvo la participación y apoyo de los social-demócratas, demócrata-cristianos, comunistas e inclusive alguna simpatía de las "organizaciones populares". Un hecho raro veces mencionado por los voceros oficiales de nuestro gobierno es que el primer gobierno de coalición, ampliamente representativo, se desmoronó a principios de enero de 1980. Los miembros de dicha Junta y sus organizaciones llegaron a la conclusión de que el gobierno era totalmente impotente para implementar las reformas y controlar la represión. A partir de ese momen-

to, el apoyo internacional para la coalición sucedánea se desvaneció rápidamente. Un año después del golpe de octubre, el contexto internacional ha cambiado drásticamente.

Un breve examen es pertinente a fin de valorar el apoyo con que cuenta la actual política norteamericana:

- El Movimiento Demócrata Cristiano y los partidos que lo constituyen se encuentran divididos. El ala conservadora favorece el continuar apoyando al actual gobierno y respalda la política norteamericana. El sector joven de dicho movimiento —considerado por muchos observadores como el representante de la facción mayoritaria en la mayoría de países— se identifica con la oposición representada por el FDR.
- La Social Democracia ha adoptado unánimemente una posición de apoyo activo, tanto político como humanitario, para el FDR. El compromiso Social Demócrata con la oposición salvadoreña puede verse en un proceso de consolidación siguiendo el mismo patrón que mostró respecto del FSLN a finales de 1978. El Partido Social Demócrata Alemán, un actor clave en el movimiento, parece determinado a continuar apoyando al FDR. Este hecho ya se ha manifestado como una fuente de tensiones entre nuestro gobierno y el alemán.
- Los partidos comunistas alrededor del mundo abandonaron su actitud de "espera y observación" a partir del momento que el Partido Comunista Salvadoreño abandonó sus posiciones de gabinete en enero de 1980. No es del todo sorprendente que el Partido Comunista Cubano esté aconsejando a sus homólogos salvadoreños el imprimir moderación a sus programas, la ampliación de sus alianzas y el continuar buscando compromisos con los "sectores militares progresistas". Sobre todo, los cubanos (y los soviéticos) demandan el máximo de precaución para evitar una confrontación directa con nosotros.
- El bloque más sólido de apoyo para el actual gobierno salvadoreño y sus esfuerzos de contrainsurgencia proviene de los regímenes militares del cono sur latinoamericano. Entre éstos, Argentina, Chile y Uruguay suministran entrenamiento y asesores en materia de inteligencia, logística y contrainsurgencia urbana y rural. Argentina se ha transformado en el segundo país de mayor importancia en el entrenamiento de oficiales salvadoreños; el primer lugar lo ocupan los Estados Unidos.
- Las jerarquías protestantes y católicas, a lo largo del hemisferio, se encontraban divididas siguiendo el mismo patrón que los partidos demócrata cristianos. El asesinato del Arzobispo Romero tuvo un profundo efecto sobre las jerarquías y los párrocos y pastores, quienes responsabilizaron, en última instancia, a las fuerzas armadas y al gobierno, por el asesinato. A partir de este hecho, ha surgido un consenso favorable al FDR.

Los cambios arriba señalados en la opinión pública organizada, han tenido un impacto sobre las expectativas de comportamiento de los gobiernos en foros internacionales. Los patrones de votación en la ONU sobre resoluciones relativas a El Salvador mostrarían, en este momento, una mayoría de dos tercios contra el gobierno salvadoreño y en oposición a la intervención norteamericana. Diplomáticos de alto rango de la ONU, familiarizados con la situación centroamericana, sostienen que la reacción a una intervención militar de los Estados Unidos sería equivalente a la afrontada por los soviéticos después de la invasión a Afganistán. Los importantes logros diplomáticos que hemos obtenido desde entonces desaparecerían inmediatamente.

En la OEA, la situación no es más alentadora. Un estudio inédito realizado entre representantes ante la OEA llegó a la conclusión de que la mitad de sus miembros se opondrían a toda forma de intervención militar en Centroamérica sin importar las circunstancias que la rodearan; aproximadamente uno de cada cinco la apoyarían y el resto se abstendría, apoyarían u opondrían, "dependiendo de las circunstancias".

#### 4. La oposición pública norteamericana.

La conciencia pública sobre la situación centroamericana aumentó gracias a la cobertura de los medios de comunicación masiva de las negociaciones de los tratados del Canal y la guerra en Nicaragua.

Una encuesta realizada en junio de 1979 estableció que 2 de cada 3 norteamericanos se oponían al régimen de Somoza y, aproximadamente, la mitad de éstos simpatizaban con los insurgentes sandinistas. Más pertinente aún son los resultados de una encuesta realizada en agosto de 1980, que mostró que las actitudes públicas manifestadas en junio de 1979 no habían cambiado significativamente, a pesar de la cobertura crítica que los medios masivos de comunicación le dieron al primer aniversario del gobierno sandinista.

Cabe señalar, sin embargo, que nuestros esfuerzos por enfatizar las diferencias entre la situación salvadoreña actual y la que prevalecía en Nicaragua antes de julio de 1979, han tenido un impacto sobre las percepciones del público. La cobertura que los medios de comunicación han hecho de El Salvador, ha respondido a las políticas oficiales del gobierno: un mayor énfasis en los intereses norteamericanos en la región, referencias continuas al involucramiento cubano, minimización de la dimensión de los "derechos humanos" y uso efectivo de la fórmula "extremistas de derecha e izquierda". Por todo lo anterior, el ambiente doméstico actual es, en términos generales, de apoyo a la política actual, tal como ha sido articulada para consumo público.

Creemos que este apoyo no mantendría ante el desplazamiento de tropas norteamericanas a la región. Por ejemplo, una encuesta realizada en octubre de 1980 encontró que, de los entrevistados, el 60% de la población masculina y 68% de la femenina se oponían al uso de fuerzas militares norteamericanas en puntos conflictivos de los países subdesarrollados. Las reacciones a la conscripción militar, aún por analizarse, y la disminución en apoyo a una intervención en Irán, después del intento de rescate, sugieren que las afirmaciones al efecto de que hemos superado el "Síndrome de Vietnam" pueden ser prematuras.

También existen algunas indicaciones que la participación de la Iglesia en el esfuerzo actual por atraer atención a la situación de El Salvador apoyando a las fuerzas de oposición y en contra de una intervención de los Estados Unidos, pueden haber empezado a influenciar las percepciones del público en cuanto a nuestro papel en dicho país. Los equipos de trabajo del Congreso, familiarizados con el potencial y capacidad de presión de esta red, prevén algunos cambios en las actuales actitudes y patrones de votación en la eventualidad de un creciente involucramiento de los Estados Unidos en Centroamérica.

#### C. En búsqueda de una opción no-militar.

En esta sección proponemos una redefinición de los objetivos norteamericanos en Centroamérica y argumentamos

que existen las condiciones para alcanzarlos a través de una solución negociada del conflicto en El Salvador.

#### 1. Objetivos de los Estados Unidos.

Un objetivo clave de la política de los Estados Unidos en Centro América es el limitar la influencia del bloque cubano y soviético en la región. No concordamos con aquellos que minusvalorizan la amenaza del expansionismo cubano. Pero tratamos de distinguir entre los deseos e intenciones de los cubanos y sus capacidades reales de expandirse.

Las dificultades políticas y económicas del bloque cubano y soviético y su sobre-extensión en África y Asia limitan severamente su habilidad y voluntad de adquirir compromisos políticos nuevos que tengan el potencial de ser económicamente costosos. Ni Cuba, ni los soviéticos que la respaldan, están en capacidad o interesados en asumir los costos de desplazar a los Estados Unidos como el socio principal del comercio y las donaciones de ayuda a la región. Debemos recordar que en Nicaragua —fuera de los maestros y médicos voluntarios cubanos que han recibido una gran publicidad— la ayuda del bloque soviético ha sido mínima, un hecho que ha sido fuente de frustración desembriagadora para las expectativas que la dirigencia sandinista albergaba hace un año.

Pero las limitaciones en el campo económico del bloque cubano y soviético no deben confundirse con falta de poder. El potencial para proyectar y expandir su influencia se fundamenta en su voluntad oportunista de proveer equipo y entrenamiento militar. Su obvia debilidad bajo condiciones de estabilidad política y paz relativa dan pie a una fuerza ominosa cuando el conflicto armado se extiende.

Muy pocos acontecimientos abrirían más las oportunidades para Cuba en Centroamérica y el Caribe que la regionalización del conflicto armado que seguiría al incremento de la intervención militar de los Estados Unidos en El Salvador.

Los sandinistas, amenazados por lo que seguramente percibirán como el principio de una ofensiva contra ellos, se verían presionados para alinearse estratégicamente con el bloque soviético a través de mecanismos de respuesta similares a los que empujaron a Cuba a su órbita en los años 60.

La regionalización justificaría el surgimiento de "brigadas internacionalistas" que rondarían por el istmo, desde Colombia hasta la frontera mexicana. Cualquier gobierno que pudiera surgir durante o después de la confrontación militar con los Estados Unidos en El Salvador se vería forzado a buscar la protección de otras potencias regionales. Un candidato probable es, obviamente, Cuba.

Por lo tanto, para limitar las oportunidades de expansión soviético y cubano en la región, los Estados Unidos deben evitar la regionalización del conflicto, revirtiendo la tendencia a incrementar su propio involucramiento militar.

Un segundo objetivo estratégico de la política de los Estados Unidos debe ser el promover el surgimiento de gobiernos estables capaces de una gestión efectiva de los programas de reforma tan dolorosamente necesitados, al mismo tiempo que promueven una actividad responsable del sector privado y relaciones económicas normales con comunidades extranjeras de negocios.

Es obvio que el actual gobierno de El Salvador no es estable. No puede llevar a cabo las reformas que ha decretado y es incapaz de proveer un ambiente político y social, conducente a la normalización económica. Las crecientes bajas y destrucción de propiedades demuestran que las fuerzas de se-

guridad no pueden obtener una victoria militar por sí solas. El sector de la empresa privada y los inversionistas extranjeros ya han sido severamente debilitados. La continuación de un estado de guerra erosionará aún más su influencia y limitará el papel que puedan jugar en el periodo de reconstrucción.

Los analistas políticos tienden a pasar por alto los efectos radicalizadores que las "guerras de liberación" prolongadas tienen en los mandos insurgentes y en las masas. La polarización, la destrucción extensa, y el odio acumulado a través de los años de derramamiento de sangre reducen la tolerancia y eliminan el respeto por los derechos individuales. Entre más pronto se negocie y se lleve a feliz término el conflicto, más fácil será moderar las políticas del nuevo status quo.

Los dos objetivos y argumentos principales se aplican igualmente a la situación de Guatemala. Hemos tratado sin éxito, durante casi cuatro años, de fortalecer las fuerzas centristas moderadas del país y de presionar al gobierno a limitar la represión y permitir un relajamiento político. Nuestro apoyo a una solución negociada en El Salvador serviría para indicar a los guatemaltecos de línea dura que su época ya pasó. Las oportunidades para una transición menos traumática y menos radical en Guatemala mejorarían grandemente.

## 2. El contexto para el diálogo.

Las condiciones para una solución negociada del conflicto en El Salvador se presentará cuando los principales contendientes internos y sus respectivos aliados internacionales lleguen a la conclusión de que la victoria militar ya no es posible o que los costos para obtener esa victoria no son justificables.

En este apartado argumentamos que la mayoría de los principales protagonistas ya están preparados para considerar el inicio y/o la participación en un desembrague negociado.

Hemos estado diciendo en privado y en público que la oposición no desea dialogar por las Fuerzas Armadas o con la Junta. Hemos estado propagando el punto de vista de que los dirigentes de la guerrilla buscan una confrontación militar total para liquidar o desmantelar todas las instituciones políticas y militares existentes. Estas son rudas tergiversaciones que, de tanto repetirlas, han adquirido un aura de veracidad que no corresponde a la realidad.

La dirigencia del FDR/DRU confía en su continuo crecimiento dentro y fuera de El Salvador, pero aún persisten dos grandes corrientes tácticas claramente identificables:

- Una argumenta que tienen suficiente poder para imponer sus propios términos a las fuerzas armadas y a la Junta. Bajo su punto de vista, las negociaciones mediatizadas se identifican con el esfuerzo tripartita que promovió Estados Unidos en Nicaragua en el 78/79. Ellos rechazan este tipo de diálogo.
- La otra tendencia que, según informes, está ganando influencia dentro de la coalición, favorece el iniciar discusiones en la línea de un arreglo de tipo transitorio como el de Zimbabwe.

Las dos tendencias están conscientes de los siguientes factores:

- Una ofensiva insurreccional puede no ser totalmente exitosa o lo suficientemente rápida para evitar un impasse en la guerra interna y una situación de gobierno dual que incrementaría drásticamente los costos de la insurrección,

así como las posibilidades de una intervención norteamericana.

- Aún una insurrección exitosa conllevaría tales costos humanos y materiales que una solución militar haría de la reconstrucción y de la consolidación del régimen peligrosamente difícil.
- La intervención directa de los Estados Unidos impondría un cambio de táctica, alejándose de las insurrecciones locales hacia una "guerra popular prolongada" de surgimiento de un gobierno popular representativo que elevaría los costos sociales del esfuerzo de guerra más allá de cualquier proyección.

Pero las tendencias rechazan cualquier tipo de diálogo con los representantes de grupos o sectores que se identifican con, o son directamente responsables por los "actos indiscriminados de represión y genocidio". Pero también concuerdan en la necesidad de reabrir conversaciones con los voceros representativos del sector privado y los inversionistas extranjeros que en la actualidad se identifican con la Junta. Los aliados internacionales cercanos al FDR/DRU creen que una actitud más conciliadora es un prerequisite necesario para resolver el actual impasse. También creen que esa actitud está ganando ascendencia al interior de la coalición.

Una tendencia similar puede discernirse por el lado del gobierno, apartándose de una táctica de continua confrontación hacia el reconocimiento que las negociaciones con la oposición insurgente es inevitable. La realización de que una victoria militar total ya no es un objetivo realista para el gobierno y para las fuerzas armadas aumenta cada día. Así, las opciones con las que se enfrentan los sectores más lúcidos que se identifican con la coalición gobernante son las siguientes:

- Una derrota como consecuencia de la ofensiva insurreccional.
- Identificarse completamente con los Estados Unidos y depender de ellos para una operación de rescate.
- Iniciar un proceso de negociaciones mediadas hacia un nuevo gobierno de coalición.

Claramente, la situación de El Salvador es sumamente compleja. Su complejidad contrasta con las generalizaciones simplistas que hacen los funcionarios norteamericanos de alto rango en el sentido de que la oposición sólo está interesada en la solución militar del actual impasse.

## 3. La opción Zimbabwe

La propuesta de la Junta de celebrar elecciones dentro de dos años la predijo y denunció oficialmente como maniobra política del FDR. Al interior, sin embargo, la oferta electoral se ha discutido como una componente de la "opción Zimbabwe". El argumento que se hace se basa en la convicción que ellos ganarían las elecciones si tuviera la libertad de movilizar a sus seguidores y acceso a los medios de comunicación masiva. Sin embargo, aun los partidarios más convencidos de esta opción admiten que el sector de la fuerza armada que controla el proceso político —y que conocen el grado de apoyo masivo de que goza la oposición— no tienen intención alguna de dejar que se desarrolle una auténtica dinámica electoral participativa.

Existen diferencias obvias entre la situación de Zimbabwe en 1978 y 1979 y la situación actual en El Salvador. Pero también hay numerosos paralelos estructurales que merecen la atención de los formuladores de políticas:

- El Frente Patriótico era la coalición de fuerzas centristas y marxistas, cada una con un fuerte ejército guerrillero propio.

- El apoyo externo de Cuba, el PRC y la Unión Soviética, así como una larga y amarga guerra de guerrillas había fortalecido a los ejércitos de liberación y debilitado a las fuerzas de Rhodesia. El terrorismo por parte de ambos bandos se convirtió en lugar común durante el último año de la guerra y los actos de brutalidad continuaron aún durante el tiempo en que se celebraron las conversaciones de Westminster.
- La amenaza de la intervención de Sud Africa, el compromiso cubano de intervenir con tropas y las implicaciones de una guerra regional fueron factores importantes en favor de llegar a una solución negociada.
- El régimen de Moscú perdió prestigio y credibilidad al identificarse con los intereses blancos tradicionales, al participar en los esfuerzos de contrainsurgencia y en su inhabilidad de implementar reformas estructurales.
- El clima internacional que rodea El Salvador empieza a aproximarse al que preveía en Rhodesia, durante los últimos seis meses del régimen de Muzorewa.

Lo que claramente hace falta en el caso salvadoreño es la voluntad de una potencia regional dominante —Gran Bretaña en Rhodesia, los Estados Unidos en El Salvador— de conceder que ha llegado el tiempo de otorgar reconocimiento al nuevo status quo que está surgiendo. Es interesante recordar, en este contexto, que la mayoría de los formuladores de política, tanto en el Congreso como en el ejecutivo, mantuvieron la perspectiva de que el Sr. Mugabe era un extremista marxista con representatividad limitada, hasta que su victoria electoral lo convirtió en un estadista prestigioso y de influencia.

#### 4. Actitud de los protagonistas regionales.

En nuestra revisión de las tendencias regionales que se oponen a la actual política norteamericana, hicimos referencia a factores que favorecen una solución negociada; estos son:

##### México

Los formuladores de políticas de Washington no desean reconocer la extensión y el significado del cambio de relaciones de poder entre los Estados Unidos y México. Sin embargo, este cambio debe reflejarse en las actitudes y acciones de ambos países hacia Centroamérica y el Caribe.

México ya ha indicado que apoyará cualquier iniciativa encaminada a contener el conflicto en El Salvador, siempre y cuando esta iniciativa aumente las posibilidades de un gobierno popular auténticamente representativo que conlleve la participación del FDR/DRU.

##### Nicaragua

El compromiso de Nicaragua para con el FDR/DRU ya ha sido mencionado. La Junta nicaragüense y el FSLN tienen conciencia cabal de los costos sociales que implicaría una guerra prolongada en El Salvador que tuviera repercusiones regionales.

Hay claras señales provenientes de Managua de que ellos apoyarían una solución que condujera a un gobierno de transición con la participación del FDR/DRU.

##### Venezuela

Ya hemos mencionado las preocupaciones del Presidente Herrera Campins en lo que concierne a los crecientes costos políticos, domésticos e internacionales, de su política en El Salvador.

Pero el COPEI ha invertido su reputación en el Movimiento Social Cristiano en apoyo de sus colegas salvadoreños. El COPEI quisiera evitar la apariencia de una traición hacia sus amigos y de abandono de su socio principal. Hay consenso bipartito en lo que se refiere a relajar las crecientes tensiones con México. El Presidente Herrera Campins probablemente acogería una fórmula que le ayudara a salvar el compromiso permitiéndole un ajuste necesario en sus políticas sin que tuviera que sufrir humillaciones domésticas o internacionales.

##### Panamá

Las negociaciones en El Salvador servirían a las corrientes en conflicto en la política interna panameña. La doble lealtad del General Torrijos hacia el ala reformista de las fuerzas armadas y a los centristas del FDR/DRU permitiría que Panamá jugara un papel importante en el esfuerzo de mediación.

La amplia base de sentimiento anti-intervencionista que ahora se centra en el uso de territorio panameño para apoyar la contrainsurgencia en El Salvador podría diluirse con un desembrague negociado.

La amenaza de interrupciones a la implementación pacífica de los tratados del Canal se neutralizaría.

##### Cuba

Las actitudes cubanas hacia un arreglo negociado en El Salvador dependerían en gran medida de la naturaleza del proceso mismo, en la respuesta del FDR/DRU y de sus percepciones sobre las posibilidades de una adecuada representación en una coalición de gobierno transitorio.

Conviene examinar brevemente algunos aspectos de las actitudes del gobierno cubano de cara a las negociaciones de Zimbabwe. Enfatizamos que Cuba estaba preparada para intervenir militarmente en apoyo del Frente Patriótico bajo las siguientes condiciones:

- Un pedido formal de las dos facciones del Frente Patriótico, un formal de los Estados fronterizos y la venia de la OEA.
- Una escalada en la intervención de Sud Africa en Zimbabwe iniciando la internacionalización del conflicto.
- Formación de un gobierno revolucionario provisional.

Desde el punto de vista cubano, los costos de intervenir en Zimbabwe eran mucho menos que los que puedan asociarse con una intervención en El Salvador. Sus acciones en Zimbabwe fueron sorprendentemente cautelosas aun bajo condiciones muy favorables. El Sr. Castro sorprendió a los observadores internacionales cuando le dio su apoyo total a las negociaciones de Westminster. Enfatizamos una vez más la importancia estratégica de encontrar una solución en El Salvador que pruebe que la ayuda militar cubana es un factor prescindible en la democratización de Centro América.

#### Otros protagonistas regionales.

La lista de aquellos que pudieran apoyar un arreglo ne-

gociado que garantizara la participación del FDR/DRU en una nueva coalición de gobierno, es extensa. Los argumentos en cada caso pueden volverse repetitivos. Costa Rica seguiría, con alivio, la línea de Venezuela. El Presidente Roldós, del Ecuador, vería la oportunidad de neutralizar las diferentes presiones sobre su administración. Los países del Caribe percibirían el apoyo de los Estados Unidos hacia un proceso de esa naturaleza, como un paso en favor del pluralismo político, alejándose de la política de las cañoneras. Las organizaciones religiosas apoyarían el potencial moderador de las negociaciones y lo verían como un medio para subsanar las diferencias internas.

#### **D. Movidas de apertura para una política alternativa.**

El resultado de las elecciones, los nuevos nombramientos en Washington y, sobre todo, los sucesos en El Salvador, confirmarían la necesidad de una nueva política de los Estados Unidos. Existe una gran brecha entre las actitudes prevalentes entre los formuladores de política en Washington en noviembre de 1980, y aquellas que se requerirán para que los Estados Unidos puedan aportar, positivamente, a este proceso. Cuando llegue el momento de re-evaluar, se necesitará considerar los siguientes puntos claves:

#### **Reconocimiento del FDR/DRU.**

Nuestra posición no puede mejorar ni el actual conflicto puede resolverse sin que los Estados Unidos le indique oficialmente a la comunidad mundial, que reconoce a la coalición FDR/DRU como una fuerza política legítima y representativa dentro de la vida política salvadoreña.

Este reconocimiento será un claro mensaje a los sectores intransigentes de la izquierda y la derecha en el sentido de que un cambio de actitud ha ocurrido en Washington.

Cuándo y cómo se extienda este reconocimiento es un factor crítico para las perspectivas de éxito, en incentivar o desincentivar flexibilidad de parte de los contendientes.

Debemos estar en disposición de reunirnos privada o públicamente con una delegación representativa de la coalición opositora FDR/DRU. Debemos evitar la tentación de tratar de escoger o imponer interlocutores. Nuestra tendencia instintiva de dialogar únicamente con elementos moderados y acomodaticios, previamente nombrados por nosotros mismos, tendrá el efecto de limitar las posibilidades de estos individuos de jugar un papel constructivo al interior de la coalición. De ser necesario expresar nuestras preferencias, los Estados Unidos deberían decidir reunirse con representantes de la facción más dura e intransigente de la coalición. Debemos sobreponernos a la visión de que el reconocimiento y la negociación constituyen únicamente tácticas para dividir, o bien, que son otra forma de intervención.

#### **Indicar nuestra disposición de abandonar la línea de confrontación.**

La opinión pública salvadoreña e internacional perciben a los Estados Unidos como empeñados en una solución militar para Centroamérica. Debemos dar muestras de nuestra disposición y voluntad de abandonar esta línea de acción bajo ciertas condiciones, sin que esto signifique, necesariamente, el abandono de dicha opción. En este sentido, debemos considerar:

- 1) Adoptar acciones que claramente nos separen de aquellos sectores, dentro y fuera de las fuerzas armadas salvadoreñas, responsables de los burdos excesos contra la población. Los individuos responsables han sido identificados por el FDR/DRU y nuestro propio servicio de inteligencia.
- 2) Adoptar acciones que indiquen nuestra voluntad y disposición a reducir el nivel de apoyo militar actualmente suministrado a las fuerzas armadas; a manera de ejemplo, pudiéramos reducir o interrumpir nuestros programas de entrenamiento y flujos de suministros militares.
- 3) Condenar los planes de intervención de las fuerzas militares y paramilitares guatemaltecas, e indicar nuestra oposición a la política hondureña de apoyar acciones hostiles contra Nicaragua.
- 4) Expresar, privada y públicamente, nuestra preocupación en cuanto a la intervención de los países del cono sur latinoamericano en los asuntos internos de El Salvador y presionar a nuestros aliados, incluyendo Israel, a fin de que actúen con cautela en la región.

#### **Mantener un papel discreto durante el proceso de negociaciones.**

Los analistas políticos al reflexionar sobre el papel de los Estados Unidos durante los esfuerzos de mediación en Nicaragua, señalan como su principal debilidad la insistencia por parte de la Administración Carter y el Congreso de conducir el esfuerzo. Nosotros no debemos iniciar ningún esfuerzo de mediación. Por el contrario, debemos apoyar dichas iniciativas e incentivar a todos aquellos sobre quienes tenemos influencia, a que las apoyen. Una participación directa por parte nuestra pudiera, en la realidad, limitar nuestra habilidad de influenciar el resultado y pudiera convertirse en un obstáculo para la realización de concesiones mutuas.

#### **Incentivar una cobertura pluralista por parte de los medios de comunicación.**

Las condiciones en El Salvador y nuestra postura oficial no han estimulado una cobertura adecuada por parte de los medios de comunicación. Influyentes periodistas norteamericanos han sido excluidos del país por medio de amenazas a sus vidas. Las restricciones impuestas por el gobierno salvadoreño a los corresponsales extranjeros han redundado en un hermetismo sobre muchos incidentes críticos de los últimos seis meses. Ciertas señales informales que se les transmitieron a los editores de las secciones internacionales durante la campaña electoral, disuadieron todo ejercicio de periodismo profesional y serio.

Una cobertura de los medios, adecuada, objetiva y pluralista, habrá de hacer una contribución positiva a la búsqueda de una solución pacífica al conflicto salvadoreño, y sin lugar a dudas, al conflicto centroamericano.

#### **Notas**

- \* Servicio de Inmigración, Central de Inteligencia y Buró de Investigaciones Federales (Nota del traductor).