

LA INVENCION Y REMANENCIA DE UNA CRISIS: CENTROAMERICA EN LOS AÑOS 80

Olivier Dabène

Abstract

This article explores the hypothesis that the so-called Central American crisis of the 1980's was more than simply the sum of five national crises. During that decade, an explanatory discourse gradually evolved, for example at the presidential summit meetings, which obliterated the local, socio-economic roots of many problems and emphasized the regional, political dimension of unrest. In this sense, it could be said that the regional crisis was invented. On the other hand, the way in which the Central American presidents collaborated first to invent the regional crisis and then to solve it, reinforced the credibility of decision-making at the regional level. Once the crisis concluded with the defeat of the Sandinistas, collaboration between the presidents focused on integration to promote economic recovery. Integration is thus a remnant of efforts to solve the crisis.

Resumen

En este artículo, se explora la hipótesis según la cual lo que se ha llamado la crisis centroamericana de los años 80 no fue una mera agregación de cinco crisis nacionales. Surgió paulatinamente durante la década un discurso explicativo, por ejemplo en las cumbres presidenciales, que borró las raíces locales socio-económicas de los problemas para poner énfasis en una dimensión regional política de las tensiones. En este sentido, se puede decir que la crisis regional fue inventada. Por otra parte, la manera en que los Presidentes centroamericanos colaboraron primero para inventar la crisis regional, después para resolverla, reforzó la credibilidad de un nivel regional de toma de decisiones. Una vez concluida la crisis con la derrota sandinista, la colaboración de los Presidentes tenía que prolongarse, bajo la forma de esfuerzos de integración, para impulsar la recuperación económica. En este sentido, se puede avanzar que la integración es una remanencia de los esfuerzos para resolver la crisis.

La crisis centroamericana de los años 80 fue esencialmente *subjetiva*. La suma de crisis *nacionales* durante la década -en Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica- no constituyó *per se* una crisis *regional*. La crisis *regional* surgió progresivamente, en los discursos que intentaron dar una explicación única a las diversas crisis locales. La victoria de la revolución sandinista en Nicaragua se convirtió en la explicación de todos los problemas de la región. Este sentido que paulatinamente ha venido imponiéndose contribuyó a dar características propias al

encadenamiento y al desenlace de la crisis. Muchos problemas domésticos fueron planteados en términos de relaciones exteriores y el escenario de salida de crisis escogido preveía una "democratización" de Nicaragua, lo que significaba para los promotores de los planes de paz la derrota de los Sandinistas.

Esa es la idea que quisiéramos presentar en este trabajo.

Poner énfasis en la dimensión simbólica de la crisis, como se hará, no implica menospreciar las consecuencias regionales de

la revolución sandinista –carrera militarista, desplazamiento de poblaciones, fuga de capitales, etc.– que no son virtuales. Obliga, sin embargo, a subrayar el hecho de que un evento produce consecuencias tanto más importantes cuanto se encuentra acompañado de un discurso que le da sentido.

Demostrar que la crisis fue esencialmente subjetiva supone que seríamos capaces, para cada país, de hacer una distinción entre las manifestaciones objetivas de los disfuncionamientos y sus representaciones en el orden discursivo. Evidentemente ningún analista de los procesos sociales puede pretender lograr tal meta. De igual manera la demostración requeriría poder separar los orígenes internos y externos de las crisis, tarea también fuera de alcance.

En cambio, resulta fácil, para empezar, presentar el estado de Centroamérica antes de los años 80 con el objetivo de hallar las raíces locales de las crisis. Este preámbulo es imprescindible para darnos los elementos de juicio del verdadero impacto de la victoria sandinista de 1979. Veremos que la revolución sandinista se superpone a las crisis locales, en una coyuntura internacional muy particular. La combinación crisis locales - revolución sandinista - coyuntura internacional produce efectos diferentes de un país al otro. No obstante, los Presidentes centroamericanos, durante las reuniones cumbres, inventan una salida a la crisis que pone el énfasis en la democratización de Nicaragua. El trabajo realizado por los Presidentes entre 1987 y 1990 para resolver la crisis se prolonga en un esfuerzo de integración regional una vez terminada la crisis. Veremos al respecto que la integración regional constituye una remanencia de la gestión de la crisis. Y por fin intentaremos esbozar un paralelo entre las crisis de los años 50 y 80 y las experiencias integracionistas que provocaron tales crisis.

El punto de partida: Cinco crisis locales

Es importante distinguir las fuentes comunes regionales de las crisis, que

aparecen en los años 60, de la evolución particular de cada país.

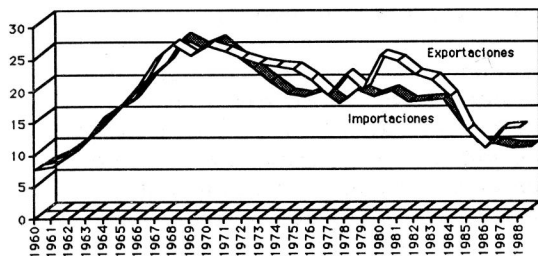
Al igual que muchos países latinoamericanos, Centroamérica adoptó en los años de la post-guerra un modelo de desarrollo dirigido hacia adentro cuya lógica era promover la industrialización para sustituir con una producción local a las mercaderías importadas. Aún más que en otras partes del continente este modelo chocaba en Centroamérica con la dimensión reducida de las economías. Por consiguiente, la idea de una integración económica fue adoptada muy temprano y resultó un éxito.

Sin embargo, el objetivo inicial del Mercado Común Centroamericano (Mercomún o MCCA), el de fomentar la industrialización, fue rápidamente olvidado. La realización de una zona de libre comercio, protegida por aranceles exageradamente elevados, se convirtió en la nueva meta. Las explicaciones de este cambio de objetivos se encuentran en las presiones de los Estados Unidos y de los sectores agro-exportadores centroamericanos. Las consecuencias son profundas y duraderas. La región conoce durante los años 60 un crecimiento económico sostenido, pero gracias a la exportación de unos cuantos productos tradicionales (café, banano, carne, azúcar, algodón) y no a los progresos de la industria. No disminuye su dependencia externa.

No cabe duda, sin embargo, que el MCCA hizo progresar la colaboración económica entre los países de la región, pero no en las proporciones anticipadas y no se puede hablar de una verdadera situación de interdependencia. Así por ejemplo, se nota en el siguiente cuadro un progreso muy rápido del comercio intraregional en los años 60, luego un estancamiento en los 70 y una caída en los 80.

Merece la pena observar que los progresos del comercio intraregional se acompañan de una multiplicación de los intercambios con los países no centroamericanos, al igual de lo que ocurrió con la Comunidad europea. Así las exportaciones intracentroamericanas aumentan de un 39% entre 1961 y 1965 y de un 17,2% entre 1965 y 1970, cuando las exportaciones hacia el resto

Exportaciones e importaciones intraregionales con relación a las exportaciones e importaciones de la región, 1960-1988(%)



del mundo progresan de un 13,5% y un 7,7% en los mismos períodos. Esto significa que el volumen de los intercambios fue sustancialmente estimulado por la creación del MCCA.

No obstante, en 1968, el mejor año para el comercio intracentroamericano, apenas un tercio del comercio total de los países centroamericanos se efectuó en la región, lo que no pudo haber creado vínculos de interdependencia muy fuertes. Cabe ser prudente, sin embargo, ya que existían grandes diferencias de inserción regional de las diferentes economías. Algunas, como la guatemalteca y la salvadoreña, se beneficiaron más que las otras de la experiencia integracionista. El sueldo del balance comercial de esos dos países con el resto de Centroamérica siempre fue positivo, mientras que para Honduras y Nicaragua fue lo contrario.

A pesar de todo, se debe tomar en cuenta la idea de una interdependencia débil ya que invalida la hipótesis según la cual el colapso de una de las economías tendría inmediatas consecuencias nefastas para las demás economías de la región.

Este ambiguo éxito del Mercomún tiene que ser puesto en paralelo con la evolución política del istmo durante la década de los 60.

El período de post-guerra ofrece un clima favorable para la democracia. Sin embargo, en Centroamérica no fue aprovechado. El caudillismo, esta forma tradicional de dominación característica de la vida política de tantos países latinoamericanos, entra en crisis pero no desaparece. Los

últimos caudillos abandonan el poder (el guatemalteco Jorge Ubico y el salvadoreño Hernández Martínez en 1944 y el hondureño Tiburcio Carías en 1949) pero las fuerzas armadas como institución llenan el vacío político en los años 60.

En El Salvador, los militares organizan, a partir de 1962, un régimen de partido único. En Nicaragua, la familia Somoza, apoyándose sobre una guardia pretoriana, se mantiene en el poder desde 1936. En Guatemala, un golpe de Estado en 1963 pone término a la inestabilidad que caracterizaba la vida política del país desde el derrocamiento del régimen revolucionario de 1944-1954. En Honduras, también en 1963 un golpe de Estado pone fin a un período de apertura democrática de seis años. Por fin Costa Rica luce como una excepción, ya que la democracia parece consolidada en dicho país desde 1948.

Cabe destacar que esas turbulencias políticas no obstaculizan los progresos de la integración económica, si bien es cierto que no los facilita tampoco. No obstante limitan la cooperación política entre los países. Así por ejemplo, veremos adelante que el intento de unificación política en el marco de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), iniciado en 1951 y reformado en 1962, fracasa cuando en 1969 estalla una guerra entre El Salvador y Honduras.

El hecho de que los intercambios intraregionales no se ven muy afectados por esta guerra proporciona otra prueba de que la evolución económica del istmo está relativamente desligada de las contingencias políticas. Claro que Honduras no era un socio importante en el Mercomún y su retiro no iba a provocar una total desorganización del MCCA.

Para entender los problemas que surgen a partir de los años 70 habría que buscar en otras direcciones.

De hecho, muchos cambios se producen en las actividades agrícolas e industriales que tienen como efecto ampliar la brecha social. El auge de las exportaciones de productos agrícolas tradicionales, estimuladas por precios elevados en el mercado internacional, y la introducción de nuevos productos de exportación como la

carne, provocan un proceso de concentración de tierras en el campo. Paralelamente, el tejido de pequeñas empresas de tipo artesanal, se encuentra severamente golpeado por un proceso de concentración industrial sin precedentes. Por fin, el primer choque petrolero se hace sentir en Centroamérica y, como consecuencia, aparece en los años 70 un brote inflacionista y la repentina pauperización de amplios sectores sociales, rurales y urbanos.

Consecuentemente, los movimientos de reivindicación populares son reactivados. Esto se manifiesta de maneras diferentes.

En primer lugar, el campo es el teatro de una agitación creciente bajo la forma de invasión de tierras. En El Salvador, donde la densidad de población es la más alta de toda Centroamérica, el proceso de concentración de tierras alcanzó proporciones alarmantes. La proporción de campesinos sin tierra pasó de un 19,8% en 1961 a un 41,1% en 1975. En esta fecha, y no por casualidad, aparece el Bloque Popular Revolucionario (BPR) que se lanza 3 años más tarde en la lucha armada. También en Honduras y en los otros países hay movimientos populares poderosos.

En segundo lugar, los movimientos sociales urbanos se desarrollan. En todos los países presenciamos una recomposición del paisaje sindical y una radicalización de los movimientos reivindicativos. En Nicaragua, al lado del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), el Movimiento Pueblo Unido (MPU) es el verdadero motor de la movilización social. Su composición, al

momento de la victoria de 1979, es significativa: (Cuadro 1).

La movilización es verdaderamente multisectorial. Sin embargo, se nota en el cuadro una fuerte representación de la juventud. Es también una característica que encontramos en otros países centroamericanos. Hasta la tranquila Costa Rica conoce en los años 70 una agitación estudiantil excepcionalmente politizada con una clara inspiración anti-imperialista. Aquellos movimientos son duramente reprimidos, pero no como en Guatemala o en El Salvador donde la universidad es el blanco privilegiado de los regímenes autoritarios.

En último lugar, no hay que menospreciar el componente religioso de esta movilización. El involucramiento de la Iglesia católica, desde la Segunda Conferencia del Episcopado Latinoamericano de Medellín (1968), se manifiesta en Centroamérica por la aparición de un movimiento religioso popular que tiene importantes consecuencias políticas. En Guatemala, por ejemplo, este movimiento es combatido al principio por la jerarquía católica, aliada de los militares. Pero el trabajo de reflexión, que llevan a cabo los prelados en sus parroquias y que ofrece un canal de expresión a los sectores marginalizados, es fuertemente reprimido. Como consecuencia, la solidaridad de la Iglesia se refuerza y su papel de oponente político al régimen se hace cada vez más claro.

No parece necesario seguir con esta descripción. Queda claro que el modelo de desarrollo adoptado por Centroamérica en los

Cuadro 1

Nicaragua: Composición del Movimiento Pueblo Unido (MPU) en 1979

Central de Acción y Unificación Sindical
 Movimiento Sindical del Pueblo Trabajador
 Confederación General del Trabajo
 Comité de Lucha de los Trabajadores
 Movimiento Obrero Revolucionario
 Asociación de Trabajadores del Campo
 Unión Nacional de Empleados
 Asociación Nacional de Empleados
 Asociación de Mujeres

Frente Estudiantil Revolucionario (FER)
 FER-Marxista-Leninista
 Centro Estudiantil de la Universidad Privada
 Movimiento Estudiantil del Secundario
 Juventud Revolucionaria de Nicaragua
 Juventud Revolucionaria Sandinista
 Juventud Sandinista Nicaragüense
 Federación de Movimientos Juveniles de Managua
 Asociación de Estudiantes de Secundaria

años 60 provoca disfuncionamientos en la década posterior. A este nivel de generalidad, se puede decir que aparecen disfuncionamientos comunes que provocan una movilización multisectorial, y esto en todos los países.

¿Será este el origen de la crisis centroamericana? No en absoluto. Pero aquellos desajustes constituyen un fondo común a partir del cual nacen diversas crisis cuyas formas deben mucho a la evolución política de cada país.

Costa Rica presenta el caso más sencillo

Ya hemos dicho que la democracia se encuentra consolidada desde 1948. A raíz del papel protagónico desempeñado por José Figueres durante la guerra civil de 1948, el Partido Liberación Nacional (PLN), de tendencia social-demócrata, domina la vida política, lo que le permite implementar sus proyectos reformistas. Las políticas del PLN estabilizan el régimen pero recelan elementos de crisis. Los gastos en materia de educación pública, el crecimiento del sector público y la universalización de la cobertura social entre los años 50 y 70 consolidan la clientela política del PLN, pero son de un costo sumamente elevado para la economía del país. Por otra parte, las políticas de industrialización dan un aspecto modernizador al régimen pero favorecen la aparición de nuevas capas sociales cuyos intereses chocan con los de los cafetaleros tradicionales.

La tercera administración Figueres (1970-1974) marca un giro importante. Dado el hecho de que el modelo de industrialización en el marco del MCCA no cumple con sus promesas, el Estado, hasta entonces promotor del desarrollo, pasa a ser el principal actor económico. En 1972 se crea la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), agencia semi-pública encargada de apoyar el sector privado y de promover el desarrollo. La experiencia es un fracaso. CODESA no apoya pero se opone al sector privado y provoca, en 1976, un divorcio entre

el PLN y el sector empresarial. Creada en un período de deterioro de la economía internacional, CODESA llega a representar una carga financiera insostenible para el Estado. En 1976 y 1977, los excelentes precios del café permiten posponer la bancarrota. En 1978, el PLN pierde las elecciones y el nuevo presidente aplica una política económica errática que lleva el país al borde del caos: el 18 de setiembre de 1981, Costa Rica tiene que declarar un moratorio completo sobre su deuda.

No hay que equivocarse. Costa Rica no conoce una mera crisis económica. Quebró su modelo de desarrollo a base de intervención del Estado. Y es este intervencionismo que había permitido al PLN reforzar sus redes de clientela y mantener las lealtades políticas. Más allá del fracaso económico, la estabilidad política que se basaba sobre el clientelismo de Estado se encuentra amenazada.

El caso de Honduras es más complejo

El año 1969 no fue catastrófico para el comercio intraregional, pero sí fue decisivo para la evolución política de Honduras. Desde 1963, este país vive bajo una dictadura militar, con la complicidad de uno de los dos partidos tradicionales, el Partido Nacional, que es objeto de un rechazo general. Una movilización de los sectores patronales y sindicales aparece en el norte del país y se manifiesta, en marzo de 1969, por un "Llamamiento del sindicalismo a la conciencia nacional". La guerra contra El Salvador acelera la movilización y un diálogo se abre entre el Presidente de la República y las principales organizaciones gremiales y empresariales. Se elabora un "Plan político de unión nacional", previendo una reforma agraria, y se invita a los partidos políticos a inspirarse en él. Como respuesta, para las elecciones generales de 1971, ambos partidos firman un pacto de unión nacional, anunciando un co-gobierno para implementar las reformas enumeradas en el llamamiento.

Dura un año el régimen de unión nacional que aparece. Paralizado por

rivalidades entre los partidos, el gobierno hace gala de una total incapacidad de llevar adelante las reformas. En diciembre de 1972, los militares ponen término a esta experiencia, con el apoyo de amplios sectores sociales. El mismo general López Arellano, en el poder entre 1963 y 1971, vuelve a encabezar el gobierno, pero con intenciones radicalmente diferentes.

En una primera etapa, López Arellano lanza una ambiciosa reforma agraria y da al Estado un importante papel económico a través de la Corporación Nacional de Inversiones (CONADI). Al igual que la CODESA costarricense, la CONADI es atacada por los sectores empresariales que se unen a los partidos políticos en la oposición al régimen. Juntos, empiezan a reclamar una transición a la democracia que significa para los patrones el abandono de las reformas y para los partidos el retorno al poder.

El general Melgar Castro, que sustituye a López Arellano en 1975, cede un poco a las presiones. Las reformas sufren retoques y se anuncia una transición. La democratización toma primero la forma de la creación de un "consejo asesor del jefe de estado", integrado por 45 representantes de todas las fuerzas políticas, patronales y sindicales del país. La principal labor del consejo consiste en redactar un Código Electoral e instalar un Tribunal Nacional de Elecciones.

Pero en agosto de 1978, Melgar Castro es remplazado por el general Paz García que disuelve el consejo y reestablece la alianza con el Partido Nacional con miras a las elecciones de 1980 para una asamblea constituyente.

Observamos, pues, que a principios de los años 70, un intento fracasado de democratización sobre la base de un pacto (democracia pactada) permite a los militares simbolizar por un tiempo el reformismo económico y social. El abandono de las reformas a partir de 1975 empuja a los hondureños a cuestionar el régimen y a reclamar una apertura política. La consiguen, con la creación del consejo, perdiéndola al cabo de tres años. La democratización significa el abandono de las reformas y el cierre del espacio de participación política.

Nicaragua: un caso particular

Nicaragua es un caso muy particular en Centroamérica. Ningún otro país de la región (si se excluye Panamá) ha tenido que sufrir tanto de las intervenciones militares norteamericanas. La instalación de una dictadura patrimonial en los años 30 es una consecuencia directa de la voluntad de los norteamericanos de poner orden en el país en el momento en que retiraron sus marines.

Teniendo esta característica en mente, la evolución de este país es bastante simple. Se resume en un progreso constante de la oposición a la dictadura debido a los errores del régimen y a la movilización popular. El terremoto de 1972 marca una etapa esencial. La familia Somoza monopoliza la ayuda internacional y, como en Costa Rica y en Honduras, el poder ejerce una competencia desleal al sector privado en el campo de la economía. La burguesía pasa a la oposición y decide boicotear las elecciones de 1974. El mismo año, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) realiza una espectacular toma de rehenes que da un nuevo impulso a sus actividades, y la Iglesia empieza a criticar a los militares. La movilización contra el régimen se generaliza, pero durante mucho tiempo la oposición se queda dividida sobre su estrategia. ¿Conviene negociar con Somoza para encontrar una salida a la crisis, tal como lo aconseja Estados Unidos o, como lo pretende el FSLN, derrocar el régimen para evitar un somozismo sin Somoza?

La posibilidad de una salida negociada desaparece con el asesinato en enero de 1978 de uno de los principales dirigentes de la oposición y el 19 de julio de 1979, el FSLN entra triunfalmente a Managua.

Con el dictador, todo un sistema se derrumbe. Desaparecen la complicidad de los principales partidos políticos, las redes de clientela que hacían de la burguesía la aliada de la dinastía y la relación privilegiada con los Estados Unidos. La sociedad nicaragüense entera se deshace de Somoza y firme es su voluntad de olvidarse de su pasado.

El Salvador estuvo a punto de seguir la misma vía que Nicaragua

Y eso a pesar de una evolución política nada semejante. Podemos apuntar tres intentos de democratización desde los años 30 (1931, 1948, 1960) que fracasaron a raíz de la intransigencia de la oligarquía cafetalera y de los sectores conservadores de las fuerzas armadas. La llamada revolución de 1948, por ejemplo, fue paulatinamente desviada de sus objetivos iniciales por sus promotores que crean el Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD) e instalan el monopartidismo a partir de 1952. En 1960, un grupo de oficiales se inspiran en el espíritu del 48, pero dos años después de la revolución cubana, todo intento de reforma es tachado de comunismo y combatido por los Estados Unidos. En 1961, una junta aún más conservadora toma el poder para poner término a la agitación social.

El período que va de 1961 a 1979 presencia un incontrolable desliz hacia la guerra civil. Los militares forman el Partido de Conciliación Nacional (PCN) y ganan todas las elecciones. En los años 60, el régimen militar puede contar con una relativa prosperidad económica para consolidar su base. Hasta se permite abrir un poco el espacio de participación política. En 1963, se adopta el voto a la proporcional, lo que permite la entrada al parlamento a nuevos partidos, dando una cierta legitimidad al régimen. Entre los partidos, el demócrata-cristiano se afirma como el principal opositor a la dictadura.

Con miras a las elecciones de 1972, la oposición se une para presentar la candidatura del dirigente demócrata-cristiano José Napoleón Duarte. Este parece ganar la contienda pero su victoria es rechazada por el régimen. Obviamente los militares no están dispuestos a aceptar todas las implicaciones del tímido proceso de apertura que impulsaron. El régimen salvadoreño se convierte a partir de este momento en un Estado de seguridad nacional y muchos salvadoreños se lanzan en la lucha armada.

Cuando James Carter se instala en la Casa Blanca en enero de 1977, su primera

reacción es suprimir todo tipo de asistencia económica y militar a El Salvador, en el marco de su nueva política de promoción de los derechos humanos, lo que debilita el régimen. El general Romero, quien llegó al poder tras elecciones falsificadas en 1977, cede ante las presiones norteamericanas. Se levanta el estado de sitio entre julio de 1977 y mayo de 1979. Pero para evitar un desenlace de la crisis "a la nicaragüense", los Estados Unidos apoyan el golpe de Estado del 15 de octubre de 1979.

La junta cívico-militar que se instala tiene pretensiones reformistas. La nacionalización del comercio exterior y del sistema bancario y una reforma agraria deben acompañar y consolidar el proceso de democratización. Sin embargo las fuerzas de izquierda quieren más y lograrlo ya. El ejemplo de Nicaragua sirve para demostrar que es posible.

1979 constituye pues el cuarto intento de democratización para El Salvador, después de los de 1931, 1948 y 1960. Se presenta como una solución a una crisis abierta desde principios de los años 70 que polarizó la sociedad en una forma extrema. En su forma, no es muy innovadora. Le han precedido otros golpes de Estado reformistas, incluyendo una fuerte presión exterior, aunque en sentido contrario, como en 1960.

Guatemala

Guatemala, por fin, se encuentra en una situación crítica desde la interrupción de la revolución de los años 1944-1954.

Lo menos que se puede decir es que la experiencia de los gobiernos Arévalo y Arbenz entre 1944 y 1954 se inscribió en clara ruptura con una historia marcada por una sucesión de caudillos. Las reformas implementadas, particularmente la reforma agraria de 1952, presentan el doble defecto de chocar con los intereses de la oligarquía y de beneficiarse del apoyo del partido comunista (legalizado para tal efecto en 1952). El régimen es objeto de una condena casi unánime en América, como lo muestra la

Origen de las crisis nacionales

País	Fecha del inicio de la crisis	Perturbación
Guatemala	1954	Golpe de Estado
El Salvador	1972	Elección
Nicaragua	1972	Terremoto
Honduras	1972	Golpe de Estado
Costa Rica	1976	Divorcio Empresarios/PLN

"Declaración de solidaridad para la preservación de la integridad política de los Estados Americanos contra una ingerencia del comunismo internacional" adoptada en la Décima Conferencia Panamericana en Caracas en marzo de 1954. Cuatro meses más tarde, basta que un coronel desafíe el régimen, con el apoyo activo de la CIA, para poner fin al régimen revolucionario.

Esta experiencia revela los límites puestos a la democratización en América Latina en los años 50. Significa también para Guatemala el retorno de gobiernos ferocemente represivos. Provoca en fin una polarización duradera de la sociedad.

En 1960, intentan tomar el poder un grupo de oficiales jóvenes opuestos a la orientación anticomunista del gobierno. El intento fracasa, pero la lucha se prolonga por el intermedio de dos organizaciones de guerrilla: el Movimiento Revolucionario del 13 de noviembre (MR13) y las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR). Más tarde, en 1975, se une el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) y el país se encuentra en estado de guerra civil.

La dominación de las fuerzas armadas sobre el régimen político es total, aunque no se apoya, como en El Salvador, sobre un partido único. Los militares dejan que se enfrenten varios partidos políticos, favoreciendo a uno o a otro en cada elección para presentar sus candidatos.

A pesar de la represión, la movilización social es poderosa en los años 70, bajo el liderazgo del Comité Nacional de Unidad Sindical (CNUS). Los Estados Unidos de Jimmy Carter cortan la ayuda militar en 1977 y critican cada vez más las violaciones de los derechos humanos. En 1978, el general Romero Lucas García, quien llegó al poder

gracias a elecciones fraudulentas, es objeto de fuertes presiones internas y externas. Las diferentes fuerzas de guerrillas, unidas en el Frente Unido Nacional Patriótico (FUNP), parece en 1979 estar a punto de derrocar el régimen.

La situación en los cinco países centroamericanos es por tanto crítica antes de la victoria sandinista. De hecho, a principios de los años 80, la revolución podría haber vencido tanto en Guatemala o El Salvador como en Nicaragua. Al contrario de lo que se ha podido avanzar, la revolución sandinista no es responsable de una propagación revolucionaria en el istmo, sino la causa indirecta del fracaso de los movimientos guerrilleros en El Salvador o Guatemala.

Esta situación es el fruto de la evolución paralela, desde los años 70, y aún antes por lo que a Guatemala se refiere, de cinco crisis separadas. El hecho de que existan ciertas causas comunes no invalida esta idea. Se puede decir que asistimos a la puesta en tela de juicio de un modelo de desarrollo económico y de los regímenes políticos que lo sustentan. Pero este tipo de explicación es demasiado general y se puede aplicar a demasiadas regiones como para ser realmente operativo. Además, las modalidades de evolución de tal o cual crisis no se dejan entender sin entrar en los detalles históricos de cada país. Haciendo este trabajo, se constata que todos los regímenes políticos centroamericanos entraron en crisis en momentos precisos, a raíz de eventos particulares que pueden considerarse como perturbaciones: (Cuadro 2).

Cada crisis evolucionó de manera relativamente independiente, sin conocer ningún desenlace, hasta 1979. ¿Cómo la evolución de las crisis se vio afectada por la

1979: 2do golpe
Fenómenos que se superponen a las crisis nacionales

Crisis internacional	Crisis económica	Crisis de vecindad
Presiones de los Estados Unidos	Endeudamiento/hiperinflación/recesión	El "efecto Nicaragua"

victoria sandinista? Debemos ahora examinar esta pregunta fundamental.

La invención de una crisis regional

La victoria de la revolución sandinista en 1979 constituye otra perturbación, esta vez para toda la región. La naturaleza y el alcance de este cambio no se aprecian fácilmente. Obviamente el evento produce efectos pero no se puede olvidar que se produce en una coyuntura muy particular.

El fin de los años 70 presencia una crisis económica y una crisis internacional.

El segundo choque petrolero de 1979-1980 golpea América Central, como el resto del Tercer Mundo, constituyendo un *double dip*. La crisis que se abre se caracteriza por una combinación de endeudamiento, hiperinflación y recesión. No insistiremos sobre las consecuencias sociales desastrosas de tal crisis económica, son conocidas. Es útil recalcar, sin embargo, que la región tuvo que buscar fuentes de financiamiento importantes, lo que reduce el margen de maniobra política.

En el plano internacional, la victoria sandinista interviene pocos meses después de la "caída" de la isla de Granada, simbolizando la pérdida de influencia de los Estados Unidos en el mundo entero. La Unión Soviética aprovecha para ganar espacios, hasta en el *backyard* norteamericano. La administración Carter tarda en reaccionar, pero la elección de Reagan marca un giro. Centroamérica se transforma en la zona de combate a partir de la cual los Estados Unidos van a reconquistar un liderazgo perdido.

Evidentemente, el cuadro que presentábamos anteriormente se complica. En 1979, a

los orígenes de las crisis, se agregan o se superponen otros factores:

Es obvio que esas tendencias generales tienen efectos diferentes de un país al otro. Así por ejemplo, las presiones de los Estados Unidos son mucho más fuertes para Nicaragua o El Salvador. Por otra parte, ciertas economías resistieron relativamente bien a la crisis de los años 1978-1983. En fin, el "efecto Nicaragua" es esencialmente un efecto de vecindad y, por consiguiente, se hace sentir sobre todo en Costa Rica, Honduras y El Salvador.

También es obvio que esta clasificación en tres categorías es exageradamente simplificadora en la medida en que los diferentes aspectos de la crisis se autoalimentan. La crisis de vecindad, por ejemplo, provoca una fuga de capitales, lo que a su turno agrava la crisis económica y deja un país aún más vulnerable a las presiones norteamericanas.

Tomemos el caso costarricense. Ya hemos visto la magnitud y las consecuencias de la crisis que conoce este país a fines de los años 70. Resulta difícil evaluar el impacto exacto de la revolución sandinista sobre esta crisis. Hay que tomar en cuenta tres factores: el problema de los refugiados, la fuga de capitales y la disminución del comercio exterior. Pero sus efectos negativos probablemente han sido en gran medida compensados por la ayuda norteamericana.

La campaña para las elecciones de 1982 fue testigo de una violenta campaña anticomunista. La administración Reagan había lanzado su cruzada antisandinista, y Costa Rica vendió la idea según la cual la democracia estaba amenazada. El nuevo presidente Monge, del PLN, demostró mucha capacidad para tal ejercicio. Ya en 1982, el Departamento de Estado hizo que Costa Rica

se incluyera en la categoría de países donde hay que "prevenir y combatir una agresión" y le otorga 200 millones de dólares de ayuda. La ayuda financiera norteamericana permite estabilizar y reactivar la economía.

Un balance justo de la administración Monge tiene que tomar en cuenta no sólo las presiones norteamericanas, sino también las de los sectores empresariales que, como lo hemos visto, intentan desde 1976 forzar la mano del PLN para que abandone sus dogmas económicos. En 1984, con la agitación social en su tope y los incidentes fronterizos con Nicaragua multiplicándose, los sectores patronales dan un golpe de Estado en blanco. Mandan un ultimátum al presidente y obtienen una radicalización tanto de la política externa como de la actitud frente a los movimientos sociales. No es de extrañar pues que la política de neutralidad adoptada por Monge al principio de su administración sea abandonada para un alineamiento sobre las posiciones norteamericanas.

La llegada en 1986 de un nuevo presidente del PLN, Oscar Arias, marca una etapa importante. Confirma la mutación ideológica de su partido, aplicando recetas neoliberales, pero da un impulso decisivo a la diplomacia regional, como lo veremos más adelante.

Se puede decir de Costa Rica, pues, que supo perfectamente bien gestionar su crisis de vecindad. Se ha podido medir que ya en 1984, la legitimidad del régimen es superior a lo que era antes de la recesión económica. La abdicación de autenticidad democrática, de parte del presidente Monge, permitió estabilizar el sistema político a raíz de una reunificación de su clase dirigente.

Honduras es el otro país centroamericano que sufrió una crisis de vecindad. Pero en este país ésta tomó un aspecto diferente en la medida en que Honduras albergó la guardia somocista que huía de Nicaragua en 1979. Después, las fuerzas contrarrevolucionarias, la contra, se organizan en el territorio hondureño. Pero antes del episodio de la contra, Honduras es objeto de presiones de parte de los Estados Unidos que quieren evitar tanto en este país como en El

Salvador una evolución similar a la de Nicaragua. Ya hemos visto que demandas de apertura política se hacían entender desde el abandono de las reformas por parte de los militares. Las fuerzas armadas aceptan la transición democrática, a cambio de un papel protagónico en la estrategia norteamericana en Centroamérica.

La democracia se inaugura en 1981 en un país prácticamente ocupado militarmente por los Estados Unidos y la contra. La situación económica es tan mala como en Costa Rica y las mismas recetas neoliberales son implementadas. También Honduras se beneficia de una ayuda norteamericana sustancial, aunque su monto nunca alcanza el nivel que esperaban los militares, dada la asistencia brindada a la contra.

Esas circunstancias no son ideales para dar sustento firme a la democracia. Y de hecho, las fuerzas armadas conservan mucho poder. En 1985, tienen que solucionar una grave crisis institucional provocada por la tentación de continuismo del presidente. El compromiso adoptado permite a los partidos presentar varios candidatos, lo que dio la victoria a un candidato que ganó solamente un 26,5% de los votos. Vigilantes del proceso electoral, los militares se aprovechan de las privatizaciones y de todo tipo de tráfico para convertirse también en fuerza económica que entra en competencia con los sectores patronales.

Los militares hondureños no hicieron realidad el viejo sueño de igualar a los salvadoreños pero, gracias a la crisis, se retiraron exitosamente del poder. Por consiguiente, la democracia hondureña, producto de la crisis, es restringida y vigilada.

En el caso de El Salvador, harta discusión producirá la influencia de la revolución sandinista en el estadillo de la guerra civil. Es cierto, y ya lo apuntamos más arriba, que la polarización de la sociedad era extrema desde al menos 1972. El golpe de estado del 15 de octubre de 1979 es claramente preventivo, y las presiones de parte de los Estados Unidos no son extranjeras a la orientación reformista de la junta que se instala en el poder. Sin embargo, esa junta choca con la intransigencia de las

Fuerzas armadas y no puede llevar a cabo las reformas. Una segunda junta se forma que, a diferencia de la primera, acepta el juego de la colaboración con los militares.

Todo concurre a dar un carácter violento a los enfrentamientos. En el plano interno, la llegada de un gobierno civil no disminuye la presión, como lo evidencia el asesinato de Monseñor Romero el 24 de marzo de 1980. La oposición armada se organiza, siguiendo el modelo y con la ayuda sandinista, en el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN). En el plano externo, la elección de Reagan significa, ya lo hemos dicho, una actitud mucho más firme hacia los movimientos rebeldes. El FMLN lanza su "ofensiva final" el 10 de enero de 1981, el día de la toma de posesión de Reagan. De ahí en adelante, se juega en El Salvador la oposición entre los Estados Unidos y Nicaragua, y más allá entre el Este y el Oeste.

No se trata de olvidar las especificidades locales de la crisis salvadoreña. Pero hay que reconocer que los factores externos se imponen en 1980-1981 cuando estalla la crisis. Sin embargo, esa especificidad reaparece rápidamente. Del lado de la guerrilla, se observa que su alianza con una fuerza política, el Frente Democrático Revolucionario (FDR), le da una representatividad reconocida internacionalmente por la declaración franco-mexicana de agosto de 1981. Del lado de las fuerzas más reaccionarias, se nota una modificación del ajedrez político con la subida de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). El abanico político salvadoreño no se parece al de los otros países centroamericanos, con una extrema izquierda, una izquierda, un centro (la democracia-cristiana), una derecha y una extrema derecha. Esta "riqueza" ciertamente contribuyó a la consolidación paradójica del régimen democrático en los años 80, en plena guerra civil. El juego electoral, promovido por los Estados Unidos para reforzar un centro democrático en lucha contra el comunismo, se autonomizó, produciendo efectos inesperados como la victoria de la extrema derecha en 1988. También produjo una inercia tal que el FMLN piensa participar en las elecciones en 1989.

Guatemala, por fin, es el país más aislado de Nicaragua, tanto desde el punto de vista geográfico como político. La crisis tiene un origen más remoto y por lo tanto no es tan fluctuante. Por otra parte, las Fuerzas Armadas Guatemaltecas supieron, en reacción a la interrupción de la ayuda norteamericana, diversificar sus fuentes de abastecimiento, lo que limita la influencia que puedan tener los Estados Unidos sobre el país. No obstante, se nota que en 1979 aparece una nueva organización de guerrilla, la Organización del Pueblo en Armas (ORPA) y, siguiendo el modelo sandinista, surge el Frente Unido Nacional Patriótico (FUNP). Sin embargo, ningún proceso de apertura política aparece para compensar las actividades represivas. Por el contrario, son golpes de estado que llevan al poder a los generales Ríos Montt en 1982 y Mejía Victores en 1983. La lucha contra la guerrilla alcanza niveles excepcionales. Además, Guatemala sufre de una crisis económica y se encuentra totalmente aislada en el plano internacional.

La transición hacia la democracia que se inicia en 1983 corresponde a una voluntad de romper este aislamiento a fin de encontrar ayuda financiera para salir de la crisis económica y para seguir con las costosas operaciones contrainsurgentes en las zonas indígenas. Pero pese a la transición, al igual que en Honduras y en El Salvador, las Fuerzas Armadas se retiran conservando mucho poder. Se muestran en Guatemala más prepotentes que en los otros países, amenazando varias veces el proceso democrático o intentando derrocar al nuevo presidente Vinicio Cerezo.

Vemos, pues, que los cuatro países se ven afectados de diversas maneras por las presiones norteamericanas, el colapso económico y la vecindad de Nicaragua. Dos de ellos (Costa Rica y Honduras) conocen un desenlace rápido de sus crisis. En Costa Rica, la clase dirigente se reunifica alrededor de un proyecto neoliberal anticomunista. En Honduras, la democratización sanciona el fracaso de la experiencia lanzada por los militares en 1972. Pero los otros dos casos (El Salvador y Guatemala) evolucionan en sentido opuesto. La sobreimposición de

Sobreimposición interna/externa

País	Inicio de la crisis	Efectos del 2do golpe de 1979
Guatemala	1954	Aceleración: Democratización y guerra civil
Salvador	1972	Aceleración: Democratización y guerra civil
Nicaragua	1972	Aceleración: Revolución y guerra
Honduras	1972	Desenlace: Democratización procesal
Costa Rica	1976	Desenlace: Pérdida de autenticidad democrática

factores internos y externos acelera la polarización. Se podría hacer el mismo análisis respecto a Nicaragua. La evolución de la revolución sandinista depende tanto de su historia propia (las características del régimen somocista, las modalidades de su derrocamiento, las orientaciones del nuevo régimen, etc.), como de las presiones norteamericanas (embargo, intimidación, apoyo a la contra, etc.), del colapso económico y de la hostilidad de los países vecinos.

No obstante este fenómeno de sobreimposición que encontramos en todos los países, el calificativo de crisis regional no se justifica si solamente refleja un conjunto de coacciones que afectan una región.

El análisis tiene que ser más profundo, empezando con una observación sencilla: aquellos fenómenos que hemos descrito dieron lugar a un proceso de desobjetivación de las realidades políticas. Una crisis se caracteriza por la ocurrencia de fenómenos anormales según las pautas vigentes en una sociedad. Una realidad normal, objetivada, se desvanece porque surgen comportamientos o procesos que no son fácilmente comprensibles con las guías de lectura que posee una sociedad. Por consiguiente, lo que se juega durante una crisis, es la imposición de una lectura de los eventos, para que las cosas vuelvan a la normalidad, que todos los comportamientos de los actores políticos sean transparentes, objetivados.

En el caso concreto de Centroamérica, se observa que todos los gobiernos buscaban una salida a su crisis, cuando la caída de Somoza tiende a sugerir la urgencia de reformas profundas. Un orden político normal, objetivado, se derrumba cuya base

de sustentación era la homeostasia, o sea el rechazo de toda reforma que puede poner en peligro la dominación o los privilegios de las clases dominantes tradicionales. A este primer temblor viene a agregarse otro: rápidamente, los Sandinistas optan por una terapéutica atípica en el contexto centroamericano. La vía revolucionaria, seguida sin éxito por Guatemala, brinda soluciones radicales a los problemas crónicos de la región —dependencia externa, injusticias sociales, mal reparto de las tierras, etc.— que no son del agrado de las élites tradicionales. Temen un efecto de propagación de los temas revolucionarios que vendría a nutrir una movilización ya muy elevada.

Las clases dirigentes en los cuatro países centroamericanos deben imponer una lectura de la crisis que haga imposible toda atracción por el modelo sandinista. Este trabajo es tanto más necesario cuanto el discurso legitimador que descansaba sobre la experiencia integracionista, el modelo de sustitución de importaciones y el Estado benefactor se agotó.

La concomitancia de varias crisis ayuda a las clases dirigentes en este trabajo de reobjetivación. El anticomunismo, sincero o importado de Estados Unidos, alimenta un discurso que pone a la revolución en Nicaragua en la fuente de todos los problemas económicos, sociales o políticos de cada país de la región. Además del hecho de que esconde las raíces internas de las dificultades encontradas por los regímenes, la oposición a la revolución sandinista se convierte en un negocio lucrativo, ya que los Estados Unidos la recompensan ampliamente. Está en juego una ayuda económica y militar que alcanza niveles históricos. De tal manera

que el discurso que acompaña muchas políticas públicas se tiñe de anticomunismo. Particularmente es el caso de la política externa que, teniendo todos los problemas un origen externo, pasa a ocupar un lugar prioritario en las preocupaciones de los gobiernos. En este sentido, las decisiones tomadas en materia diplomática en los diferentes países son testimonio de las nuevas orientaciones ideológicas. De igual modo, es apasionante el trabajo realizado por los Presidentes reunidos en cumbres a partir de 1986. En la lectura de las declaraciones finales, se puede descubrir la manera en que se construye una representación de la crisis y cómo se inventan salidas a la crisis.

Veamos ahora como se realizó este trabajo de reobjetivación

Pero antes, es necesario tener en mente las fuentes de inspiración de los Presidentes centroamericanos. Cuando el presidente guatemalteco Vinicio Cerezo convoca en 1986 la primera reunión cumbre, otros esfuerzos en marcha conllevan concepciones específicas de los problemas regionales.

El primer esfuerzo fue latinoamericano. En 1983, México, Venezuela, Colombia y Panamá deciden iniciar una labor de mediatización para pacificar la región centroamericana. El trabajo de este grupo de países, llamado Grupo de Contadora, recibe un amplio apoyo internacional (resolución 38/10 de la ONU y 675 de la OEA en 1983, apoyo de la CEE durante la reunión de San José en 1984) y se beneficia de la colaboración de Argentina, Perú, Brasil y Uruguay (grupo de apoyo). El Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, se manda a los Centroamericanos en setiembre de 1985. Tenía que ser firmado antes de junio de 1986. Sólo lo hizo Nicaragua.

El Grupo de Contadora tenía una visión muy internacionalista de la crisis centroamericana. Según este, las dificultades de la región eran una serie de conflictos entre los países. Su primer objetivo fue prevenir el estallido de una guerra generalizada en todo

el Istmo. Se encuentra esta concepción en la enumeración de los principios que inspiraron las negociaciones y que figuran al principio del Acta. Estos principios corresponden a los grandes principios del derecho internacional tales como la "renuncia a la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de los Estados", el "arreglo pacífico de las controversias", la "no-injerencia en los asuntos internos de otros Estados" o la "cooperación entre los Estados en la solución de problemas internacionales" (para solo mencionar los cuatro primeros). También se nota esta concepción en la serie de compromisos que los gobiernos centroamericanos tenían que firmar. El primero es "promover la confianza mutua por todos los medios a su alcance y evitar cualquier acción susceptible de quebrantar la paz y la seguridad en el área centroamericana". También se hace referencia a "compromisos en materia de reconciliación nacional", de derechos humanos y de procesos electorales, pero no se les ha dado importancia a los "compromisos sobre asuntos de seguridad" (maniobras militares, armamentos, bases militares extranjeras, asesores militares extranjeros, tráfico de armas, etc.) que dominan el Acta.

Por razones que no se pueden exponer aquí, y que tienen que ver con las estrategias diplomáticas de los países involucrados en su trabajo, el Grupo de Contadora nunca trató de examinar las causas internas de las crisis. Fue muy exitoso en su papel de mediador ya que los conflictos nunca provocaron una guerra. Pero el análisis que servía de base al trabajo del grupo no podía ser aceptado por las clases dominantes centroamericanas. Lo era, al contrario, para los Sandinistas que encontraron en Contadora una fuente de reconocimiento internacional.

La segunda iniciativa diplomática, de parte de los Estados Unidos, tenía un carácter más atractivo para los Centroamericanos opuestos al sandinismo. El análisis de la administración Reagan encontraba su inspiración en la aversión del presidente para todo tipo de comunismo y en los trabajos de la comisión nacional bipartidaria (o comisión Kissinger), convocada en 1983 para estudiar

las amenazas que pesaban sobre los intereses norteamericanos en la región. Las conclusiones de la comisión eran que había que buscar el origen de la crisis en la pobreza, la injusticia y la existencia de regímenes políticos incapaces de poner en marcha reformas. Sin embargo, la administración Reagan solamente tomó la idea de que la causa de la desestabilización de las democracias era la utilización por parte de fuerzas hostiles a los valores occidentales apoyadas por Cuba de una situación volátil.

La terapéutica propuesta consistía en eliminar los Sandinistas. Sería una equivocación, sin embargo, pensar que la política de Reagan hacia Centroamérica pueda resumirse en el apoyo a la contra. El Plan de Paz elaborado en abril de 1985 constituía la parte política de esta política. Se nota que se trataba de una propuesta de paz para Centroamérica únicamente dirigida hacia Nicaragua, lo que indica claramente que este país era según los norteamericanos el único

responsable de los disturbios en el istmo. La propuesta consistía en aplicar a Nicaragua la fórmula que supuestamente hizo sus pruebas en El Salvador, o sea una mezcla de democracia, auto-defensa, desarrollo económico y diálogo. No insistiremos sobre el carácter casi surrealista de la referencia a El Salvador como modelo. La idea de una reconciliación nacional y de la organización de elecciones en Nicaragua es más interesante. "Democracy is the road to peace. But if we abandon the brave members of the democratic resistance, we will also remove all constraints on the communists", declaró Reagan el 4 de abril de 1985, lo que evidencia la complementariedad entre los aspectos de su política.

La primera de esas dos ideas, la de elecciones, fue retenida por los Centroamericanos, la segunda, la del apoyo a la lucha armada, no. En otros términos, la diplomacia centroamericana realiza a partir de 1986 una síntesis entre los trabajos del Grupo de

Cumbres centroamericanas

nº	Fechas	Lugar	Características			
1	24-25 mayo 1986	Esquipulas (1) (G)	Cumbre introductiva	C		C
2	6-7 agosto 1987	Esquipulas (2) (G)	Cumbre del Plan Arias	U	D	R
3	15-16 enero 1988	Alajuela (CR)	Cumbre de la primera evaluación	M	E	I
4	13-14 febrero 1989	Costa del Sol (El S)	Cumbres de las elecciones en Nicaragua	B		S
5	5-7 agosto 1989	Tela (H)		R		I
6	10-12 diciembre 1989	San Isidro de Coronado (CR)	Cumbre de emergencia (ofensiva del FMLN)	E		S
7	2-3 abril 1990	Montelimar (N)	Cumbres organizando la integración económica	S		C
8	15-17 junio 1990	Antigua (G)		U	P	R
9	15-17 diciembre 1990	Puntarenas (CR)		M	O	I
10	15-17 julio 1991	San Salvador (El S)	Cumbres organizando la integración económica	B	S	S
11	12-13 diciembre 1991	Tegucigalpa (H)		R	T	I
12	4-5 junio 1992	Managua (N)		E		S
13*	Diciembre 1992	Guatemala (G)		S		

* Según lo planeado

Contadora y las propuestas de paz de Reagan. De los primeros viene la convicción que la desmilitarización del istmo es imprescindible para alcanzar la paz. Pero concuerda con los Estados Unidos en que sin democratización no habrá paz. No insistiremos sobre las circunstancias muy particulares que permitieron el éxito de la diplomacia centroamericana.

Dadas esas fuentes, por lo que se refiere ahora al trabajo de reobjetivación que se hace durante las reuniones cumbres de los Presidentes centroamericanos, conviene hacer una distinción entre varios períodos.

Las seis primeras cumbres son cumbres de crisis. Se elabora una lectura de la crisis y se inventan salidas. El trabajo de reobjetivación toma ahí su fuente. Las cumbres siguientes son cumbres de post-crisis que comentaremos más adelante.

Las seis cumbres entre mayo de 1986 y diciembre de 1989 no tienen todas los mismos objetivos

La primera, convocada por el presidente guatemalteco Vinicio Cerezo, manifiesta la voluntad de este país de salir de su aislamiento. No debe sorprender, pues, que sea una cumbre marcada por las concepciones guatemaltecas de la situación política en Centroamérica, y eso de dos puntos de vista. En primer lugar, el apoyo a Contadora es incondicional. Se lee en la declaración final que "la mejor instancia política con que Centroamérica cuenta hasta ahora para alcanzar la paz y la democracia y reducir las tensiones que se han generado en los países, es el proceso de Contadora". Más adelante, los Presidentes se comprometen a firmar el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación. En segundo lugar, hay una voluntad integracionista que se manifiesta por la propuesta de la creación de un parlamento centroamericano para "fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo, como elementos fundamentales para la paz en el área y para la integración de Centroamérica". Esas dos posiciones singu-

larizan a Guatemala, más cerca de la diplomacia mexicana y candidata al liderazgo regional.

Rápidamente se opone a esa concepción guatemalteca de la crisis y de sus soluciones, inspirada por Contadora y integracionista, una costarricense.

El día de su toma de posesión, el 8 de mayo de 1986, el nuevo presidente costarricense Oscar Arias entrega al Grupo de Contadora un documento titulado "Para la democracia en Centroamérica", en el cual pone de manifiesto su intención de firmar el Acta, pero insiste más en la necesidad de democratizar todos los países del istmo. El objetivo de la segunda cumbre, organizada en Esquipulas, es precisamente examinar el Plan de Paz de Arias. Este plan prevee un procedimiento de 11 puntos cuya inspiración es diferente de la de Contadora. Ya no se trata de prevenir conflictos entre países, sino de ocuparse de las raíces internas de los disturbios en cada país. El análisis subyacente consiste en considerar que las sociedades sufren de un déficit de democracia que obliga a determinados sectores sociales marginalizados a buscar canales de expresión política en la lucha armada. De tal manera que se invita a todas las fuerzas sociales a trabar un diálogo en los países afectados por guerras civiles. Es importante recalcar que el plan de paz Arias no establece distinción entre los países. En ninguna parte se hace referencia a disposiciones particulares que sean aplicables a un país determinado. De tal modo que el plan ofrece una explicación única de todas las crisis de la región. La debilidad de Contadora era despreocuparse de las causas de las crisis y simplemente ofrecer un instrumento para proteger la paz. La fuerza del plan Arias reside en su simplificación extrema de las causas, ubicando a Centroamérica en el "mainstream" del nuevo orden mundial de la democracia de mercado. Su éxito internacional (Premio Nobel de la Paz para su autor en 1987) hace que su visión de la paz y las soluciones propuestas sean particularmente convincentes.

No obstante, esta primera lectura del plan de paz es parcialmente errónea. La uniformidad del tratamiento que hemos

notado no debe esconder una concepción más sutil de los orígenes de la crisis y de la salida.

Parece, en primer lugar, que la exigencia de democratización de toda Centroamérica concierne en prioridad a Nicaragua. En 1986, todos los demás países de la región tuvieron éxito en sus transiciones hacia la democracia, organizando por lo menos elecciones limpias, mientras que las elecciones organizadas por los Sandinistas en 1984 fueron calificadas de fraudulentas por la administración Reagan y los sectores conservadores centroamericanos. No se trata, pues, de lamentar el déficit democrático de las sociedades centroamericanas, sino de poner en tela de juicio la revolución sandinista. Se critica el irrespeto de las promesas de democratización hechas por los Sandinistas. Se lanza un desafío a los Sandinistas, al mismo tiempo que se apuesta que no pueden ganar una elección honesta. La prueba de eso la encontramos en el mismo plan que dispone que: "deberán realizarse, en cada país, con observadores internacionales e iguales garantías, dentro de los plazos establecidos y los calendarios que deberán proponerse de acuerdo a las actuales Constituciones Políticas, elecciones igualmente libres y democráticas para el nombramiento de representantes populares en los municipios, los Congresos y Asambleas Legislativas y la Presidencia de la República". No puede, esta frase, aplicarse a otro país que a Nicaragua. En todos los países centroamericanos, las constituciones y los códigos electorales detallan el calendario de las elecciones. En 1986, Guatemala sale de una elección presidencial y se prepara, en 1988, a organizar elecciones municipales. Honduras tiene su tercera contienda electoral desde la transición de 1980 y El Salvador organiza, desde 1982, elecciones legislativas cada tres años y presidenciales cada cuatro. A pesar de que la constitución nicaragüense, promulgada el 9 de enero de 1987, prevea en su artículo 148 un mandato presidencial de seis años, o sea elecciones en 1990, Arias y sus colegas, con el apoyo de los Estados Unidos, quieren obligar a Nicaragua a modificar este calendario.

Notamos, por otra parte, que la invitación a la reconciliación nacional, como preámbulo a la organización de elecciones en todas las sociedades divididas, equivale a reservar igual trato a las guerrillas guatemaltecas, salvadoreñas y a la contra nicaragüense. La representatividad de las dos primeras, reconocida por el FMLN-FDR en la declaración franco-mexicana, no tiene nada que ver con el carácter artificial de la segunda. Pretender que la interrupción de la ayuda externa a las guerrillas y a la contra facilitaría la reconciliación, equivale a borrar las deficiencias de los regímenes salvadoreños y guatemaltecos que provocaron el surgimiento de guerrillas. Significa eliminar los determinantes internos de las crisis para sólo privilegiar sus causas externas. Y hemos visto que esas causas externas son consideradas como nicaragüenses. Esta asimilación entre guerrillas guatemaltecas y salvadoreñas y la contra provocó divisiones entre los Presidentes. Como consecuencia, el plan de paz hace una distinción muy poco clara entre fuerzas irregulares, movimientos insurreccionales y grupos insurgentes. Parece que las dos primeras (fuerzas irregulares y movimientos insurreccionales) podrían referirse a las guerrillas y la segunda, grupos insurgentes, a la contra. Pero de todos modos, el plan prevé modalidades comunes de reintegración a la vida política.

En definitiva, la salida a la crisis reside en el abandono del poder por los Sandinistas. El Plan de Paz de Arias, que sirve de hilo conductor a todas las cumbres a partir de 1987, no es más que un plan de batalla contra la Nicaragua sandinista. Pero sus apariencias anodinas y la insistencia puesta en la democracia hace que resulte atractivo, incluso para los Sandinistas seguros de su popularidad. El Plan de Paz concuerda con los objetivos de la administración Reagan, pero con métodos mucho más sutiles, lo que provocó tensiones ya que el plan clama por el cese del apoyo norteamericano a la contra.

No entraremos en el detalle de las declaraciones finales de las otras cumbres. La tercera hace un primer balance, negativo, de la aplicación de los mecanismos de

pacificación. En la declaración de Alajuela, por vez primera, los Presidentes afirman que “siendo económicas y sociales las causas primigenias de este conflicto, no es posible alcanzar la paz sin desarrollo”. Este tema será abordado en las cumbres post-crisis.

Las cuarta y quinta cumbres se dedican a la problemática de las elecciones en Nicaragua. El presidente Ortega, enfrentando graves dificultades económicas, llega a la cumbre de Costa del Sol con la propuesta de adelantar las elecciones de nueve meses, y sus colegas centroamericanos se convierten en organizadores y observadores del proceso electoral. Radica ahí una prueba tardía de que la organización de elecciones libres en Nicaragua era considerada como la salida a la crisis regional.

La sexta cumbre, convocada de emergencia para condenar la ofensiva del FMLN del 11 de noviembre de 1989, consagra la equivalencia de trato entre la guerrilla salvadoreña y la contra. Dice explícitamente la declaración de San Isidro de Coronado que “la puesta en marcha de los procesos de desmovilización de la Resistencia Nicaragüense y el FMLN constituyen un factor fundamental para superar la crisis en que se encuentra el proceso de paz”. Sin embargo, no cabe la menor duda de que para los autores de esa declaración, el retiro del poder de los Sandinistas ahogaría al FMLN, y eso es el objetivo prioritario.

Esta cumbre es la última del período de crisis. El 25 de febrero de 1990, los Sandinistas pierden las elecciones presidenciales y se “retiran” del poder (aquí las comillas son necesarias, tan es cierto el hecho de que siguen controlando gran parte de la vida política del país), sancionando el éxito del plan Arias. La cumbre de Montelimar es la de las congratulaciones y de los cambios de orientación. La declaración prevé que “la consolidación de la democracia, una vez superados los obstáculos a la paz, exige enfrentar con decisión el desafío económico”.

Un rápido balance evidencia la manera en que las cumbres impusieron una lectura de la crisis. Ya hemos mencionado la influencia del Grupo de Contadora y de los Estados Unidos. Sería incompleto excluir otro

actor en este proceso de reobjetivación. Los sectores empresariales centroamericanos no estuvieron inactivos en esos años. Estos, por intermedio de la prensa, provocaron violentos ataques contra los Sandinistas. Si hemos tomado las declaraciones finales emitidas en las cumbres como indicadores del trabajo de reobjetivación, sería erróneo considerar que se tratara de un ejercicio diplomático aislado de todo sustrato social. Sería más justo avanzar que las posiciones defendidas por los Presidentes fueran el reflejo de la opinión pública de la región. Y esta última fue, durante la década de los 80, muy influenciada por la propaganda de los sectores empresariales. El discurso del patronato se impuso tanto más fácilmente cuanto jugó un papel determinante en los procesos de transición hacia la democracia y defendió un modelo de desarrollo económico neoliberal aplicado en todo el mundo. Los empresarios fueron recompensados una primera vez con el giro neoliberal de las democracias centroamericanas durante la crisis, y una segunda vez cuando los Presidentes dieron un nuevo impulso después de la crisis al proceso de integración regional.

La remanencia de la gestión de la crisis: la integración regional

La gestión de la crisis centroamericana significó un trabajo colectivo de producción de sentido, la elaboración y la implementación de soluciones. En esta última fase, la diplomacia de las Cumbres organizó una red de instrumentos cuya finalidad era la puesta en marcha de mecanismos de pacificación y la verificación de su funcionamiento. En el camino, aparecieron costumbres de trabajo, surgió una lógica organizacional, haciendo progresar la integración regional sin que este haya sido el propósito. Son esos efectos inesperados o perversos los que explican por qué el trabajo de los Presidentes, de índole únicamente política cuando se trataba de resolver la crisis, no pudo sino durante dos o tres cumbres (en 1990) dedicarse a problemas puramente económicos y tuvo que volver a la dimensión política. Se trataba de reconocer el

hecho de que la integración tiene un carácter global y había progresado durante la crisis.

En la cumbre de Puntarenas, los Presidentes hicieron un balance de los progresos de los diversos proyectos en marcha, tanto en el campo de la seguridad y del medio ambiente, como en el de la colaboración económica, cultural, social y política. Estos proyectos pasaban a ser tan numerosos que durante la reunión preparatoria antes de la cumbre de San Salvador, los cancilleres centroamericanos propusieron la creación de un "sistema integral" en el marco de una "ODECA reformada y actualizada". Cuarenta años después de su creación, y treinta años después de su primera reforma, Centroamérica decidía reactivar la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) cuyo abandono había significado la guerra entre Honduras y El Salvador en 1969. La cumbre de San Salvador anunció su intención de "definir el mecanismo institucional adecuado para lograr efectivamente la integración centroamericana en el campo político, económico, social y cultural" y decidió "reactivar la ODECA como sistema institucional regional, que asegurará el seguimiento de todas las decisiones adoptadas en las cumbres y coordinará su ejecución".

La siguiente cumbre de Tegucigalpa (diciembre de 1991), es histórica. Además del tradicional balance de los progresos realizados en todos los campos de las negociaciones regionales, se firmó un "Protocolo de Tegucigalpa a la carta de la ODECA", que daba luz al llamado Sistema de Integración Centroamericana (SIC). Todos los órganos creados a lo largo de los años de crisis se encuentran más o menos integrados en el SIC, y se abre una nueva página de la historia centroamericana.

Sin embargo, parece agotarse el impulso en la cumbre de Managua (junio de 1992) y aquellos proyectos se encuentran estancados. Sería esto una confirmación de que el proceso de integración no es sino una remanencia de la gestión de la crisis, y cuanto más se aleja la crisis, más se pierde el impulso inicial que sostenía los esfuerzos comunes.

Con eso en mente, pasamos a examinar la lógica que presidió a la creación del SIC. Luego, podremos apuntar similitudes y diferencias con la ODECA de 1951 reformada en 1962.

Vimos que la gestión de la crisis que apareció en 1979 fue esencialmente política, aún cuando los Presidentes reconocían en algunas declaraciones que los disturbios

Negociaciones encajadas

			Estructuras de respuestas
Objetivo	Primera traducción	Segunda traducción	
	Cese de hostilidades	Desarme Fin de la ayuda militar	CIVS, CE, CS ONUCA
Reconciliación		Desmovilización de los combatientes	CIAV, ONUCA
	Diálogo con la oposición	Liberalización de los regímenes	CNR
		Retorno de los refugiados	CIREFCA, ACNUR

CE: Comisión Ejecutiva, (Cancilleres de los cinco países de Centroamérica, en lugar de la CIVS a partir de la cumbre nº 3);
 CIAV: Comisión Internacional de Apoyo y Verificación, (Secretarios Generales de la ONU y de la OEA);
 CIREFCA: Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos;
 CIVS: Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (Secretarios Generales de la ONU y de la OEA, cancilleres de América Central, del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo);
 CNR: Comisión Nacional de Reconciliación (en cada país un delegado del Poder Ejecutivo, un representante de la Conferencia Episcopal, un representante de los partidos políticos de oposición y un ciudadano notable);
 CS: Comisión de Seguridad (Ministros del Interior y de Defensa y vice-cancilleres centroamericanos);
 ACNUR: Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Refugiados;
 ONUCA: Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para Centroamérica.

Campo de intervención	Refugiados			
	Salud	Educación	Trabajo	Seguridad
Problemas inducidos				
Principales estructuras de respuesta	PPSCAP OPS-OMS	CECD	PAECA CEF	CS

CECD: Comisión Educativa y Cultural Centroamericana;

CEF: Comisión Económica y Financiera, (Ministros de Economía y Finanzas de Centroamérica);

CS: Comisión de Seguridad (Ministros del Interior y de Defensa y vice-cancilleres centroamericanos);

OMS: Organización Mundial de la Salud;

OPS: Organización Panamericana de la Salud;

PAECA: Plan de Acción Económica para Centroamérica;

PPSCAP: Plan de Prioridades en Materia de Salud en Centroamérica y Panamá.

tenían causas económicas y sociales. Simplemente limitado al campo político, el trabajo diplomático consistió en negociaciones encajadas. La implementación de las disposiciones contenidas en el Plan Arias suponía la creación de múltiples instancias regionales y reveló muchos otros disfuncionamientos. Tomemos el ejemplo del tema de la reconciliación nacional, central en el plan de paz. Este tema se demultiplicó considerablemente, como lo vemos en el cuadro que sigue:

Podríamos aplicar el esquema de las Negociaciones Encajadas a otros temas. El ejemplo del problema de los refugiados es también interesante porque se reveló sumamente complejo. El punto 8 del plan de paz dice que "los gobiernos centroamericanos se comprometen a atender con sentido de urgencia los flujos de refugiados y desplazados que la crisis regional ha provocado, mediante protección y asistencia, especialmente en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad, así como facilitar su repatriación, reasentamiento o reubicación, siempre y cuando sea de carácter voluntario y se manifieste indivi-

dualmente". Para cada uno de esos temas, aparecieron deficiencias y se tuvieron que crear o reactivar nuevas estructuras como se ve en el cuadro de arriba.

Obviamente, los Presidentes tuvieron que crear empírica y separadamente casi todos los órganos de un amplio sistema comunitario, sin que este haya sido el objetivo inicial. El SIC no hizo sino ordenar una estructura ya en gran parte existente.

La lección que se puede sacar de eso es sencilla. Una crisis multidimensional que agrega causas objetivas y subjetivas no se puede gestionar de manera parcial. La determinación del campo de intervención (en este caso la democratización de Nicaragua) no impidió que, en la forma, fuera lanzado un impulso negociador y, en el fondo, que aparecieran todos los problemas uno tras otro. Así se dió ex post la prueba de que los disfuncionamientos no sólo se debían al déficit democrático de la revolución sandinista.

¿Podemos ahora hacer un paralelo entre este tipo de integración y la naturaleza de la crisis de los años 80? Una comparación con el intento de integración lanzado en la región en los años 50 permite hacer este paralelo.

El caudillismo: Centroamérica en 1940

Costa Rica	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Salvador
Presidencia de León Cortés (desde 1936)	Dictadura de Jorge Ubico (desde 1931)	Dictadura de Tiburcio Carías (desde 1932)	Dictadura de Anastasio Somoza (desde 1936)	Dictadura de H. Martínez (desde 1932)

Primero una observación sobre la naturaleza comparada de las crisis que dieron lugar a los procesos de integración. A la revolución sandinista (1979-1991) corresponde la revolución guatemalteca (1944-1954) que ya trató de romper con el modelo de desarrollo político del caudillismo y provocó disturbios regionales.

Centroamérica antes de la Segunda Guerra Mundial se caracterizaba por una uniformidad de regímenes autoritarios, que aparecieron a favor de la coyuntura de crisis económica de los años 30.

Hasta Costa Rica conoció con León Cortés un presidente al estilo de un caudillo. Las prácticas políticas asociadas con esos regímenes fueron duramente criticadas durante la guerra, bajo la influencia de una propaganda mundial favorable a la democracia. Ya en 1941, la oposición universitaria se organiza en Guatemala. Pero es en 1943 cuando aparece una amplia agitación social, produciendo efectos diferentes de un país al otro.

En Costa Rica, la elección de Calderón Guardia en 1940 significa el fin de un período calificado de República Liberal, caracterizado desde 1882 por una sucesión regular de presidentes electos al servicio de la oligarquía cafetalera. El llamado régimen de los ocho años que inaugura Calderón, a raíz de su sensibilidad social y del apoyo de los comunistas a partir de 1943, divide la sociedad costarricense y provoca una guerra civil en 1948 que hizo desaparecer definitivamente toda señal de caudillismo.

En El Salvador, la agitación social vence al dictador Hernández Martínez que huye del país el 10 de mayo de 1944. Se abre un

período de transición de cuatro años durante el cual tres militares se suceden en el poder para calmar los disturbios políticos y enfrentar la subversión que se organiza desde Guatemala. En 1948, un golpe de Estado reformista lanza la "revolución". De inspiración social-demócrata, el Consejo de Gobierno Revolucionario que se instala el 14 de diciembre de 1948 da pruebas de su voluntad reformista, pero la apertura democrática se transforma rápidamente en un régimen autoritario de partido único.

En Honduras, el dictador Tiburcio Carías responde a la inestabilidad con una mezcla de represión y reformas. Aguanta los disturbios hasta 1948, cuando decide retirarse a favor de su ministro de defensa. Hay que esperar hasta 1957 para que cesen, por un tiempo, las dictaduras militares.

Nicaragua es aún menos abierta a las reformas. El asesinato de Anastasio Somoza en 1947 permite una tímida liberalización del régimen, pero los hijos del caudillo no dejan el poder hasta 1979.

Al fin y al cabo, poniendo a parte el caso de Costa Rica, sólo en Guatemala desaparece el caudillismo. Un mes después del salvadoreño Martínez, el dictador guatemalteco Ubico huye del país. Dos presidentes marcan el período 1944-1954 -Arévalo y Arbenz- que obran a favor de un cambio profundo de la sociedad guatemalteca, como lo demuestra la nueva constitución de 1945, la reforma agraria de 1952, la liberalización política (legalización del partido comunista en 1952) y las numerosas reformas sociales.

Se nota que a la diferencia de los años 80, no estamos en presencia de varias crisis

Años 40-50: la crisis del caudillismo en Centroamérica

País	Años de crisis	Efectos
Costa Rica	1943-1949	Polarización, guerra civil y erradicación del caudillismo Revolución
Guatemala	1944-1954	
Honduras	--	Continuación del caudillismo hasta 1957
Nicaragua	--	Continuación del caudillismo hasta 1979
El Salvador	1944-1950	Transición, revolución y retorno del autoritarismo

Años 40-50 en Centroamérica: Presiones norteamericanas cosustanciales a las crisis

Años	Sentido de las presiones	Efectos (directos o indirectos) en Centroamérica
1940-1944	Continuación del estatus-quo	Agitación social en todo el istmo
1944-1946	Favorables a la democracia	Caídas de Martínez (El Salvador) y Ubico (Guatemala)
1947-1953	Continuación del estatus-quo	Fin de la revolución salvadoreña
1953-	Desfavorables a la democracia	Caída de Arbenz (Guatemala)

cuyos orígenes serían muy remotos y que tendrían desarrollos autónomos hasta lo que hemos llamado un segundo golpe. En los años 40-50, la crisis se abrió simultáneamente en tres países, lo que no debe de sorprender, dada la uniformidad de los regímenes antes de la guerra (caudillismo) y la lógica de la victoria de la democracia en los años de post guerra. En Nicaragua y Honduras, la agitación de post guerra no vence a las dictaduras, lo que no significa que no hubieron concesiones de parte de los regímenes (alzas salariales, legislaciones sociales, etc.)

En este marco, la revolución guatemalteca no es un evento que se sobreimpone a otras crisis, como lo fue la revolución sandinista de 1979. Fue una manifestación espectacular de disfuncionamientos existentes en todos los países. Empero, se hicieron sentir sus efectos en todo el istmo (colaboración con la revolución salvadoreña y el proyecto reformista de Figueres en Costa Rica, ayuda a los partidos comunistas, etc.)

Con respecto a los factores que se sobreimpusieron a la crisis del caudillismo en los años 40-50, tampoco relevamos una crisis económica importante. Al contrario, la región conoce después de la Segunda Guerra Mundial un auge económico.

Es el contexto internacional el que es determinante después de la Segunda Guerra Mundial y no es exagerado decir que modeló la evolución política de la región. Durante la guerra, los Estados Unidos no se preocuparon mucho por la forma de los regímenes políticos latinoamericanos con tal de que participaran al esfuerzo financiero necesario para vencer las potencias del eje. Después de

la guerra, impulsaron la democracia en todo el continente, pero eso no duró mucho. Ya cuando empieza la guerra fría, la prioridad pasa a ser la lucha contra el comunismo, y los Estados Unidos disminuyeron su apoyo a la democracia llegando a abandonarlo totalmente durante la guerra de Corea y la llegada al poder de Eisenhower en enero de 1953. La participación de Estados Unidos en el derrocamiento del presidente guatemalteco Arbenz en 1954 constituye una ruptura con la política del buen vecino de Franklin Roosevelt y es la primera intervención contra un presidente electo en nombre de la lucha contra el comunismo.

Pero las presiones norteamericanas no se sobreimpusieron a crisis ya existentes. Al contrario, acompañaron su inicio, su desarrollo y su desenlace, y fueron, pues, cosustanciales a esas crisis.

Se ve pues que las crisis de los años 40-50 y 70-80 son de diferente índole, ya que la primera fue absolutamente inseparable del clima internacional que acompañó su inicio y la segunda marcada por la sobreimposición de factores externos a causas esencialmente internas.

No proseguiremos esta comparación. Lo que ya hemos dicho es suficiente para esbozar un paralelo entre los intentos de integración a los cuales dieron lugares esas crisis. Vimos que la integración que siguió los esfuerzos de gestión de la crisis de los años 80 constituye una remanencia que trató al principio de limitarse a los aspectos económicos pero que, a la postre, tuvo que organizar un Sistema de Integración Centroamericana (SIC).

Veamos ahora si es también el caso de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).

El clima favorable a la democracia después de la guerra tuvo como efecto acercar los gobiernos de El Salvador y Guatemala. Los nuevos presidentes Castañeda Castro y Arévalo se juntaron en mayo de 1945 (conferencia de San Cristóbal) para hablar de la unión centroamericana. El 12 de setiembre de 1946, un Pacto de Santa Ana fue firmado entre los dos países cuyo objetivo es estudiar "las condiciones en que sería posible realizar el acercamiento de los pueblos centroamericanos, con vistas a preparar la unidad política". Después, el 8 de abril de 1947 se firmó en San Salvador el Pacto de la Unión Confederada de los Estados de Centroamérica que no hacía sino reactivar viejos proyectos que luego fracasaron.

No fueron éstas reuniones las que dieron bases firmes a los esfuerzos para reactivar la integración. Sin embargo, en sus relaciones exteriores, Centroamérica hizo la experiencia de su debilidad y presenció la creación de otras organizaciones. Por ejemplo, en la Conferencia de San Francisco (25 de abril - 25 de junio de 1945), donde se creó la Organización de Naciones Unidas (ONU), América Latina realizó su relativa potencia (20 de los 51 Estados participantes eran latinoamericanos) y los beneficios que brindarían su unidad. Tres años más tarde, la firma de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) da a Centroamérica un ejemplo en el cual se va a inspirar.

Por invitación de El Salvador, los cancilleres centroamericanos se reúnen del 8 al 14 de octubre de 1951 y firman la Carta de San Salvador dando luz a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). La motivación parece haber sido principalmente crear un instrumento diplomático para coordinar la acción en el seno de la ONU. Pero oficialmente, los objetivos eran: "fortalecer los vínculos que los unen; consultarse mutuamente para afianzar y mantener la convivencia fraterna en esta región del Continente; prevenir y conjurar toda desaveniencia y asegurar la solución pacífica de cualquier conflicto que pudiese

surgir entre ellos; auxiliarse entre sí; buscar solución conjunta a sus problemas comunes y promover su desarrollo económico, social y cultural, mediante la acción cooperativa y solidaria" (artículo 1 de la Carta de San Salvador).

La estructura es sencilla ya que sólo consta de 5 órganos: la reunión eventual de Presidentes (órgano supremo de la Organización); la reunión de ministros de relaciones exteriores (órgano principal), la reunión eventual de ministros de otros ramos; la oficina centroamericana (secretaría general de la organización), el consejo económico.

La ODECA entró en vigencia el 9 de enero de 1952, y conoció de inmediato dificultades, cuando se preparaba la primera reunión de su órgano principal. La amistad entre El Salvador y Guatemala había servido de impulso inicial al proceso, pero El Salvador anunció su intención de entregar durante la reunión una declaración que condenaba la subversión comunista internacional y que obviamente era dirigida contra Guatemala. El presidente guatemalteco Arbenz presentó una queja y, el 4 de abril de 1953, se retiró de la ODECA.

A partir de este momento, la ODECA pasa a ser la caja de resonancia de la campaña norteamericana contra el comunismo. Las dos primeras reuniones extraordinarias del órgano principal (con sólo 4 cancilleres) son testimonio de esta orientación. Sobre todo la segunda que emite la Resolución de Managua (12 de julio de 1953), titulada "Reafirmación de los principios democráticos de Centroamérica y condenación del comunismo". En ella se puede leer: "Considerando: Que los países miembros de la ODECA fundan sus instituciones en los principios democráticos [...] y que...] las actividades del comunismo internacional tienden a subvertir esas instituciones" [...] Resuelve: [...] Cuarto: Recomendar a sus Gobiernos que adopten [...] medidas conducentes a prevenir, contrarrestar y sancionar las actividades subversivas de los agentes comunistas, y especialmente las encaminadas a: a) Impedir el uso indebido de documentos de viaje; b) Impedir la difusión y circulación de propa-

ganda subversiva; c) Prohibir la exportación de materiales estratégicos a países dominados por gobiernos comunistas; y d) Suministrarse recíprocamente toda información sobre las actividades que desarrollen los agentes comunistas”.

En el plano internacional, la ODECA estaba en armonía con la orientación que los Estados Unidos imponía en la OEA. Durante la famosa Décima Conferencia Panamericana (Caracas, 1 - 28 de marzo de 1954), el secretario de estado norteamericano John Foster Dulles hizo aprobar una “Declaración de solidaridad para la preservación de la integridad política de los Estados americanos contra la ingerencia del comunismo internacional” que no era sino una justificación de antemano de la intervención en Guatemala.

Las presiones, la intimidación y el inicio de una invasión hicieron que se decidiera el presidente Arbenz a abandonar el poder el 27 de junio de 1954. El nuevo presidente, el coronel Castillo, pide la reintegración de su país en la ODECA y la consigue.

Parece pues que la creación y los primeros años de existencia de la ODECA fueran inseparables del contexto de crisis propio a la Centroamérica de los años 50. Imaginada por los centroamericanos en un período favorable a la democracia, esta estructura fue desviada de sus objetivos por la fuerza del contexto internacional que fue entonces anticomunista. En una situación que se caracteriza por la presencia en un país cuyo régimen político es inaceptable por Washington en plena guerra fría, la ODECA participó en la gestión de la crisis procurando un eco a la campaña norteamericana contra el comunismo.

Sería erróneo pues considerar que la ODECA fue creada como un instrumento de salida de la crisis destinado a derrocar la revolución guatemalteca. Es diferente de los mecanismos de integración creados en los años 80 ya que la colaboración que surgió durante esta década fue específicamente destinada a solucionar el problema de la revolución sandinista. Resumiendo, tenemos en un caso un esfuerzo de integración que se transformó en instrumento de lucha contra la

revolución guatemalteca y en el otro caso un instrumento de lucha contra la revolución sandinista que se transformó en esfuerzo de integración. En ambos casos, no obstante esas lógicas opuestas, los períodos de post crisis se abren con organizaciones regionales de integración política.

Ya hemos dicho que la ODECA tuvo un inicio dificultoso. En 1955, un segundo problema puso en peligro la existencia de la Organización. El dirigente costarricense Calderón Guardia, derrotado durante la guerra civil de 1948 por las fuerzas de Figueres, lanza una invasión desde Nicaragua en enero de 1955 con el apoyo de Somoza. El intento fracasa, pero Costa Rica llama al arbitraje a la OEA, brindando la prueba de la debilidad política de la ODECA.

Otras pruebas similares fueron dadas en los años siguientes. Las reuniones de cancilleres, previstas cada dos años (artículo 7 de la Carta), salían totalmente improductivas. La primera reunión ordinaria, que se llevó a cabo el 27 de agosto de 1955, se limitó a nombrar un secretario general y adoptó la Declaración de Antigua Guatemala que es una lista de principios muy generales. Disputas territoriales entre Nicaragua y Honduras fueron el origen de la tercera reunión extraordinaria del 30 de marzo de 1957. La segunda reunión ordinaria (12 - 14 de octubre de 1959) no pudo resolver el problema de la nominación de un segundo secretario general. Se nombró durante la cuarta reunión extraordinaria del 15 de febrero de 1960. Por fin, la quinta reunión extraordinaria (21 - 23 de julio de 1961) dió lugar a la Resolución de Tegucigalpa que retoma el tono anticomunista de antes y recomienda la implementación de las medidas contenidas en la Resolución de Managua (12 de julio de 1953).

Diez años habían pasado y la ODECA estaba totalmente estancada. Sin embargo, esta última reunión marca un giro importante, ya que el presidente de Guatemala, Ydígoras, propone reformar la Organización. Después de varias reuniones técnicas, la sexta reunión extraordinaria (Panamá, 10 - 12 de diciembre de 1962) adopta la Nueva Carta de San Salvador.

Los cambios son importantes

Los objetivos, resumidos en el artículo 1, son breves y un tanto oscuros: "Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala son una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica. Con tal propósito se ha constituido la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)". Los dos artículos que mencionaban los principios de funcionamiento de la ODECA desaparecieron.

La nueva Carta da en sus primeros artículos la impresión de carecer de inspiración y de no darse objetivos precisos.

Sin embargo, se agregan órganos, llegando a ocho: la reunión de Jefes de Estado (órgano supremo); la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores (órgano principal); el Consejo Ejecutivo (órgano permanente); el Consejo Legislativo, la Corte de Justicia Centroamericana; el Consejo Económico Centroamericano; el Consejo Cultural y Educativo; el Consejo de Defensa Centroamericana.

Dos órganos llaman la atención. El primero, el Consejo Ejecutivo, está integrado por los cancilleres. No se ve muy bien la diferencia con el órgano principal y la creación de este consejo provoca la supresión del puesto de secretario general. Su ausencia se hará sentir durante la guerra entre Honduras y El Salvador. El segundo, el Consejo Económico Centroamericano, no es una novedad, pero sus atribuciones son ampliadas. El artículo 17 de la nueva Carta dice que "tendrá a su cargo la planificación, coordinación y ejecución de la integración económica centroamericana. Todos los organismos de la integración económica centroamericana harán parte de este Consejo."

Tocamos ahí el aspecto fundamental de la evolución de la integración centroamericanas en esos años. Este artículo 17 es emblemático de la voluntad de los Centroamericanos de incluir en los esfuerzos de integración política la dimensión económica que, entre 1951 y 1962, hizo progresos considerables pero fuera de la ODECA.

Y eso a pesar de que la Carta de 1951 preveía la creación de un Consejo Económico, integrado por los ministros de economía que debía, según una resolución de los cancilleres, hacer recomendaciones para "promover el desarrollo y la integración de la economía centroamericana". Pero casi simultáneamente (mayo - junio 1951), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la ONU invitó los países de la región a formar un Comité de Cooperación Económica del istmo centroamericano (CCE), integrado por los mismos ministros de economía, y cuya primera reunión se celebró en Tegucigalpa en agosto de 1952. Este CCE, que duplicaba las funciones del Consejo Económico de la ODECA aunque integrado por los mismos funcionarios, realizó una labor extraordinaria en sus primeros años de existencia (creación de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central, del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial) que se explica por el apoyo de la CEPAL.

Durante la séptima reunión extraordinaria del CCE, el 13 de diciembre de 1960, se firmó en Managua el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, y diversos otros tratados (entre los cuales la creación de un Banco Centroamericano de Integración Económica) que lanzó el proceso de integración económica centroamericana con el éxito que se conoce.

Hay que observar que este éxito se hizo a costa de la ODECA que perdió casi toda prerrogativa respecto a la dimensión económica de la integración. Simbólicamente, el Secretariado Permanente para la Integración Económica Centroamericana (SIECA) pasó a ser la institución central de la integración, mientras que la ODECA cayó poco a poco en el olvido (la Carta de 1962 nunca fue ratificada).

Los esfuerzos hechos en 1962 para incluir la integración económica en un amplio designio político fracasaron. En 1969, la guerra que estalló entre El Salvador y Honduras comprobó el fracaso de la construcción política regional, mientras que los progresos de la integración económica fueron continuos.

La situación es muy diferente con el Sistema de Integración Centroamericana (SIC) creado en la undécima cumbre de los Presidentes centroamericanos en diciembre 1991. Claro que todavía es demasiado temprano para juzgar de la viabilidad de la construcción comunitaria y es posible que el SIC conozca el mismo destino que la ODECA. Ya hemos dicho al respecto que la duodécima cumbre de junio de 1992 no incita al optimismo. Sin embargo, también hemos señalado que la lógica de la elaboración del SIC fue opuesta a la de la ODECA.

Mientras la ODECA fue una construcción puramente artificial, un esqueleto descarnado, vimos que los Presidentes centroamericanos fueron obligados durante los años 80 a colaborar para resolver la crisis regional. Las cumbres se convirtieron en una institución consuetudinaria que, gracias a las negociaciones encajadas, llegaron a crear numerosas estructuras en los campos políticos, económicos, sociales, culturales, etc. El SIC corresponde pues a una voluntad de ordenamiento de todo este edificio que se armó empíricamente. Pero tampoco es muy innovador, ya que trata de "actualizar el marco jurídico de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), readecuándola a la realidad y necesidades actuales, para alcanzar efectivamente la integración centroamericana".

No obstante, sus objetivos son mucho más ambiciosos que los enumerados en la Carta de 1962. Dice el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA: "...se reafirman los siguientes propósitos:

- a) Consolidar la democracia...
- b) Concretar un nuevo modelo de seguridad regional...
- c) Impulsar un régimen amplio de libertad...
- d) Lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social...
- e) Alcanzar una unión económica...
- f) Fortalecer la región como bloque económico...
- g) Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones exteriores...

- h) Promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido...
- i) Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente...
- j) Conformar el SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA".

La estructura institucional, que busca la eficiencia y la eficacia (artículo 11), consta de cuatro órganos: Reunión de presidentes (órgano supremo); Consejo de ministros (órgano principal de coordinación); Comité ejecutivo; Secretaría general. También forman parte de este sistema: la Reunión de Vicepresidentes, el Parlamento Centroamericano, la Corte Centroamericana de Justicia, el Comité Consultativo.

Entre paréntesis, se nota la similitud, que no debe nada al azar, con la estructura de la Comunidad Europea. Pero es una mera apariencia. El SIC tiene una inspiración mucho más presidencialista que la CEE. No encontramos en el SIC el equivalente de la comisión europea, ya que el comité ejecutivo está integrado por representantes de los Estados, por lo tanto no es un órgano supranacional. Además está totalmente al servicio de la reunión de Presidentes que es el órgano motor, a la vez ejecutivo y legislativo. Es ésta una evolución con respeto a la Carta de 1962 ya que la conferencia de cancilleres era la institución principal del edificio.

El conjunto da pruebas de la gran confianza que tienen los Centroamericanos en el trabajo común de sus Presidentes, que ya lograron apaciguar los conflictos en la región. Refleja también la armonía política conservadora que reina en el istmo a principios de la década de los 90. Dos elementos definitivamente ausentes en los años 50-60.

Tres lecciones pueden ser derivadas de la comparación que acabamos de hacer entre dos experiencias integracionistas provocadas por dos crisis.

En primer lugar, vimos que una salida de crisis elaborada y puesta en marcha por los países afectados por la crisis (años 80) suponía una colaboración política que se

prolongaba bajo la forma de una integración política. Al contrario, una crisis cuya salida se presenta bajo la forma de una intervención externa (años 50) se prolonga con una integración que tiene una lógica sectorial o económica. En el primer caso se puede decir que la gestión colectiva de la crisis provoca una politización de todos los instrumentos de colaboración, lo que hace importante la dimensión política de la integración. En el segundo, la intervención de una potencia extranjera permite a la región hacer la economía de una gestión política de problemas que por lo tanto no desaparecen. La lógica sectorial conviene mejor a ese tipo de situación.

En segundo lugar, notamos que, de manera un tanto contradictoria, el olvido de la dimensión política de la integración regional (años 50) corresponde a orientaciones muy intervencionistas del Estado en

todos los países. A cambio, el énfasis puesto en la integración política regional (años 80) corresponde a un período donde la lógica neoliberal de retiro del Estado ha vencido en todos los países. ¿Se trata de estrategias de compensación? Esta pregunta merece otro estudio.

En tercer y último lugar, parece que la hipótesis del carácter acumulativo de las experiencias integracionistas no se confirma. Observamos, al contrario, constantes reinicios que, tal como en la imagen del mito de Sísifo, llevan a los países cuesta abajo. Cuando surgen crisis, los países parecen sentir la necesidad de afianzar los lazos que les unen. Los años 50 y 80 son dos ejemplos, pero la historia centroamericana ha conocido otros casos (1856-1857, 1897, entre otros), y tal observación se puede hacer en otras latitudes.