

EL PAPEL DE ESTADOS UNIDOS EN LOS PROCESOS DE INTEGRACION POLITICA Y ECONOMICA DE CENTROAMERICA

Alvaro López Mora

RESUMEN

El interés económico de Centroamérica es limitado: carece de materias primas "estratégicas" y su poder como mercado es débil. Su comercio total con Estados Unidos no alcanza al 1 0/o del comercio exterior de éste, cuya inversión directa en los países que la forman asciende a 0,5 0/o de la inversión total norteamericana.

Muy distinta es la situación desde el punto de vista político. Desde hace más de un siglo, Estados Unidos ha considerado el Mar Caribe, incluyendo a la América Central, como un gran "lago 'americano' ". Esto se explicaría por el hecho de que, dada su proximidad geográfica y el valor estratégico del Canal de Panamá, Estados Unidos

le ha atribuido a esta parte del continente americano una enorme importancia para su seguridad nacional.

Históricamente, Estados Unidos ha sido el fiador de la seguridad nacional de los Estados centroamericanos y una fuente importante de legitimación para los regímenes políticos locales.

Durante los veinte años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, la preocupación fundamental de Estados Unidos fue la de impedir la expansión del comunismo, para lo cual estuvo dispuesto a intervenir directamente en los asuntos centroamericanos, como en Guatemala en 1954, y a dar apoyo a los regímenes dictatoriales, como en Nicaragua, afianzando así a regímenes firmemente anticomunistas.

Estados Unidos constituye el único país occidental desarrollado que tiene una frontera común con el "Tercer Mundo", lo que le ha permitido mantener bajo su hegemonía una zona de influencia inmediata. Este hecho, incontrovertible después de la Doctrina Múnroe, implica una reducción substancial de los márgenes de autonomía de los países centroamericanos.

El autor recuerda que las potencias extranjeras, especialmente Estados Unidos, han representado siempre un papel activo en la región, a veces interviniendo directamente, a veces influyendo en las decisiones, y examina las posibilidades de que en el futuro pudiese declinar la hegemonía norteamericana en provecho de un mayor margen de autonomía interna de los países de la región, autonomía —según él— prácticamente inexistente hasta el presente.

I ● Más que un conjunto geográfico, la América Central es un conjunto político formado por los cinco estados de la antigua Federación: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Panamá vendrá a juntarse en 1993, pero sin integrarse con ellos.

Los seis tienen una superficie total de 516.720 km². Sin embargo, el concepto geográfico de la región es muy ambiguo. La América Media engloba a Méjico y las Antillas, pero algunos autores, como Max Sorre, definen sus límites entre el istmo de Tehuantepec, al noreste, y el Valle del Atrato, al sureste, o sea, del estado mejicano de Chiapas a la intendencia colombiana del Choco.

Históricamente, Chiapas fue anexado a Méjico, en 1823, y Belice no ha pertenecido al concepto político precitado*. Panamá, independiente de Colombia desde 1903, tiende a aproximarse a la América Central, pero sin formar parte de las estructuras institucionales del Mercado Común Centroamericano. Sin embargo, participa en algunos organismos comunitarios y estrecha sus nexos políticos y económicos independientemente con cada uno de los cinco países istmeños, a través de la firma y participación de tratados bilaterales**.

II ● Tradicionalmente, el interés económico que despierta la América Central es limitado. La región no posee ninguna materia prima estratégica y los estudios realizados hasta el presente no permiten formarse grandes esperanzas***. El comercio total anual de la región con Estados Unidos alcanza alrededor de 1.8 miles de millones de dólares, o sea menos del 1^o/o del comercio exterior de Estados Unidos.

La inversión norteamericana en el área es de aproximadamente setecientos millones de dólares; 0,5 % de la inversión extranjera directa norteamericana¹.

Por el contrario, hace más de un siglo, Estados Unidos ha considerado el Caribe, comprendida la América Central, como un gran "lago americano"². Esto se explica por el hecho de que, debido a la proximidad geográfica de la región con su vecino del norte, y la importancia estratégica del Canal de Panamá, Estados Unidos ha otorgado a Centroamérica un enorme valor estratégico para su seguridad nacional. Históricamente, Estados Unidos ha sido el último fiador de la seguridad nacional de los estados centroamericanos y una fuente importante de legitimación para los regímenes políticos del área. Por ejemplo, durante los veinte años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, la preocupación fundamental de Estados Unidos fue la de impedir la expansión del poder comunista, y para ello estuvo dispuesto a intervenir directamente en los asuntos centroamericanos, como en Guatemala en 1954, y a dar apoyo a los regímenes dictatoriales, como en Nicaragua, para asegurar que se mantuvieran en el poder regímenes firmemente anticomunistas.

Por el contrario, el interés más poderoso de la América Central respecto a Estados Unidos es económico. La gran mayoría del comercio de América Central es con Estados Unidos. Este país es la principal fuente de inversio-

* Belice adquirió su independencia en 1981.

** Participa en el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y en la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).

*** Hay oro y plata, pero no metales industrializables. Parece que petróleo hay únicamente en Guatemala (quien posee actualmente una modesta producción de 5.000 barriles diarios. Las exportaciones del crudo han alcanzado en 1980 la suma de 120.000 barriles mensuales). Se forman algunas esperanzas sobre las minas de carbón de Honduras. Se encuentra en toda la región, especialmente en Guatemala y Honduras, zinc, cobre, plomo y manganeso, exportados bajo forma concentrada. Se ha descubierto una mina importante de níquel en Guatemala. En Costa Rica se explota la bauxita y sólo en Honduras existe una mina de hierro cuyas reservas son estimadas en 10 millones de toneladas de hematita.

nes extranjeras en la región, y el principal donador de ayuda económica concesional, tanto bilateral como multilateral.

Por otra parte, el concepto de "lago americano" encubre importantes diferencias de poder económico y político entre Estados Unidos y los países centroamericanos. Estados Unidos es el único país occidental desarrollado que tiene una frontera común con el "Tercer Mundo", lo que ha hecho posible el mantenimiento de una zona de influencia inmediata bajo la hegemonía norteamericana. Este hecho es una realidad incontestable, después de la declaración de la Doctrina Múnroe, e implica una reducción sustantiva de los márgenes de autonomía de los países centroamericanos.

Este estudio tiene como objetivo demostrar cómo la influencia de Estados Unidos matizó en todo momento las decisiones centroamericanas relativas a los procesos de unión o desunión política y económica, a las instituciones de cooperación y a los eventos que han afectado dos o más países de la región.

El estudio de estos procesos nos permitirá apreciar la relación de hegemonía entre Estados Unidos y la América Central como un todo, y los tipos y modos de intervención de Estados Unidos en la región, en cuanto a los procesos apuntados se refiere.

Demostraremos, por lo tanto, que las potencias extranjeras han jugado siempre un rol activo en la zona, a veces interviniendo directamente, a veces influyendo en las decisiones. Porque los factores externos siempre han ejercido una influencia determinante en la vida de estos pueblos, antes y después del establecimiento de la hegemonía americana en la región. No se puede nombrar un solo período de su historia que no esté estrechamente ligado a eventos externos.

Un segundo objetivo radica en la necesidad de indagar sobre qué posibilidades existen en el futuro de que la hegemonía norteamericana decline en provecho de un mayor margen de autonomía interno, prácticamente inexistente, como lo veremos, hasta el presente.

Para efectos de exposición, dividiremos el estudio en tres momentos fundamentales: el período anterior a la hegemonía norteamericana, el período de la hegemonía norteamericana y el análisis prospectivo. En cada uno de estos momentos estudiaremos algunos casos históricos relevantes, sin agotar por ello la investigación futura de eventos hasta el momento poco estudiados.

■ ■ ■ ● En el transcurso de los ciento cincuenta años de vida colonial, América Central llegó a constituir una comunidad que reposaba sobre la base de una organización administrativa, de una cultura y un modo de vida compartida, al menos en lo que se refiere a "los que mandan"*. La época de paz que sigue a la conquista nos hace pensar en una "comunidad de seguridad"**, mantenida por la aceptación de una autoridad común, representada por Dios y el Rey. La seguridad residía en el hecho de que el arreglo de los conflictos, al interior de la Capitanía General del Reino de Guatemala, se hacía por medio de la sumisión y lealtad de la población centroamericana a la Corona Española. Esta cumplía en última instancia con el rol de fiador legítimo de la seguridad nacional de las cinco provincias del Reino de Guatemala.

La fragmentación del sistema colonial comienza a producirse hasta fines del siglo XVIII; cambios profundos sobre la escena internacional, como la modificación de la estructura de las exportaciones de las colonias, la aparición del poderío comercial inglés y la invasión de España por Napoleón, en 1807, celebraron la pérdida de influencia de la metrópoli sobre sus colonias. La unidad centroamericana, fundada sobre la sumisión de las poblaciones a un orden en vías de desaparición, sufrió las consecuencias de estos hechos.

Sin embargo, los primeros movimientos políticos ligados a la Independencia se manifestaron hasta 1811. Estos obedecían más al descontento popular contra las autoridades locales que a una rebelión contra la autoridad de la Corona. Los sucesos externos, en este caso, sólo influenciaron el curso de eventos independentistas, quizá acelerándolos.

Cuando fue declarada la Independencia, el 15 de setiembre de 1821, se manifestó una ausencia de autoridad central. Después de Guatemala cada provincia se declaró independiente de la Corona Española. Así, la intendencia

* Término utilizado por STONE, Samuel. En *Producción y política en Centroamérica. Cahiers du Monde Hispanique et lusobresilien*, ("Caravelle"), N° 36. P. 6. Universidad Toulouse-Mirail. Francia.

** Una comunidad de seguridad es aquella en donde existe la convicción real de que los miembros de la comunidad no combatirán entre sí por medios físicos, sino que zanjarán sus problemas por otros medios. DEUTSCH, Karl. *Integración y formación de comunidades políticas*. INTAL-BID. Buenos Aires. 1966. Pp. 25.26.

de El Salvador propuso a las intendencias de León y Comayagua formar una República para oponerse al emperador Iturbide y para prevenir la dominación de Guatemala*. No obstante, las autoridades provinciales difícilmente podrían hablar en nombre de toda la población, pues al interior de cada provincia se producían escisiones. Por ejemplo, en Honduras, Comayagua había decidido aliarse a Méjico, pero Tegucigalpa seguía siéndole fiel a Guatemala; asimismo, en Nicaragua, la Villa de León se adhirió al Imperio Mejicano, mientras que Granada reconocía la autoridad de Guatemala.

Hacia junio de 1822, las tropas mejicanas atacan San Salvador y provocan los primeros y quizás los únicos combates por la Independencia, que más que decisión autónoma de Centroamérica fue el producto de la decadencia del Imperio Español. Estos mismos combates, demostraron la ausencia de un centro autónomo de decisiones políticas. Quizás debido a la fragmentación interna del poder, la voluntad de independencia fue matizada por una declaración salvadoreña tendiente a obtener la protección de Estados Unidos, declarándose parte de ellos³.

Sin embargo, mediante un acto de agresión directa San Salvador fue invadida y sometida por las fuerzas imperiales y sólo pudo liberarse hasta que Iturbide perdió el trono, incapaz de resistir la corriente republicana que se oponía al Imperio. Una vez más, se preservó al interior de El Salvador, una autonomía política relativa, no como producto de la capacidad objetiva del país de resistir la invasión, sino como producto de la evolución de las fuerzas externas a Centroamérica. Aquí, como en otras oportunidades, frente a una invasión extranjera Centroamericana trató de unirse para hacerle frente, pero esta decisión política no tuvo gran éxito frente a los imperativos y determinantes internos y externos, como quedará demostrado más adelante.

Hacia 1842, se trató de restablecer la unidad política de la América Central**. Pero este intento, una vez más fue estimulado por las presiones internacionales de la época.

De nuevo, Méjico representaba un peligro e Inglaterra reafirmaba cada vez más su influencia en la región. Frente a este cuadro, las presiones diplomáticas de la época, provenientes de las potencias en boga, en especial de Francia con el ministro Guizot y de Inglaterra, se manifestaron por el rechazo a reconocer una América Central desunida. Sin embargo, la iniciativa de unión obedeció más al interés de Inglaterra de recuperar los bienes incautados a algunos de sus ciudadanos en Mosquitia***, que a presiones de carácter interno en Centroamérica. Aquella potencia se sentía amenazada por Méjico, que conspiraba con Soconusco. La iniciativa, por lo tanto, no tuvo ningún éxito.

Será hasta 1848, frente a la preocupación de una ofensiva británica para recuperar el territorio de Mosquitia, cuando los países centroamericanos firmarán el Pacto Nacaone, para reforzarse frente a una ofensiva inglesa, por medio de una solución federal. Esta, como otras tentativas de unión, fracasó, pero la iniciativa fue el producto, una vez más, de factores externos, en este caso la amenaza de invasión por parte de Inglaterra, y de factores internos, como la defensa del interés nacional de Centroamérica.

Hacia 1849 la influencia británica en la región alcanza su apogeo y comienza a manifestarse el interés de Estados Unidos por la zona. Más que de la consolidación de un status quo, por la parte inglesa, se trataba de su mantenimiento por medio de la división política de los estados centroamericanos, los que, a su vez, vuelven a buscar la unión como medio para aumentar su autonomía. El Salvador, Honduras y Nicaragua instituyen una representación diplomática común y Estados Unidos e Inglaterra se niegan a reconocerla. Presionados, por las dos potencias angloparlantes, los centroamericanos no llegan a cooperar fácilmente, pues su ideal de unión era con frecuencia confundido con las alianzas militares para su defensa. Fue así que, la oposición de Gran Bretaña al acuerdo de representación conjunta, expresado a través de su apoyo a Guatemala****, provocó la sangrienta batalla de la Arada, el 12 de febrero de 1851, donde las fuerzas aliadas de los tres países signatarios del acuerdo fueron vencidas.

Este fue un intento de unión que fracasó por medio de la intervención directa de una potencia hegemónica en la zona.

Un tercer ejemplo, que no se relaciona ni con la decadencia de un imperio ni con su apogeo, se refiere al pa-

* En la época, Guatemala poseía la mitad de los habitantes de Centroamérica y el peso de este país en las relaciones económicas y políticas no es difícil de concebir. KARNES, Thomas L. *The failure of Union Central America 1824-1960*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1961. P. 5. Este fue el primer llamado a la reconstrucción parcial de la unión regional.

** Todas estas tentativas estarán caracterizadas por su inspiración política y por los medios militares empleados para lograr los objetivos.

*** Territorio situado al noreste de Nicaragua.

**** Guatemala se niega a participar en el proyecto.

pel jugado por Estados Unidos en la famosa aventura de William Wálker en Centroamérica. A mediados del siglo XIX, Cornelius Vanderbilt, un importante hombre de negocios de Estados Unidos, obtuvo del Estado de Nicaragua una concesión para transportar viajeros en busca de oro a través de su territorio.

Entre los aventureros se encuentra William Wálker, quien en el pasado había querido crear repúblicas independientes en los territorios de Sonora y Baja California, en Méjico. Una vez presentado a los jefes liberales de Nicaragua, éstos le proponen una nueva aventura: deponer al presidente Estrada y tomar posesión de la Villa de Granada; a la cabeza de trescientos hombres logra su contenido, adquiere un poder desmesurado y no esconde su ambición de conquistar toda la América Central. En 1856, el 10 de junio, disuelve el Gobierno de Rivas y se declara Presidente de Nicaragua. Su gobierno es inmediatamente reconocido por el Presidente de los Estados Unidos, Franklin Pierce. Propone la constitución de una vasta federación esclavista que comprenda Estados Unidos y la "América Tropical", aunque se niega a aceptar la anexión de América Central a Estados Unidos.

A pesar de que en su intento, recibió apoyo en armas y hombres provenientes de Estados Unidos, liberales y conservadores en Nicaragua, con el apoyo del presidente Mora, de Costa Rica, logran liquidarlo. Fue destituido y fusilado en Honduras.

En este caso, se trata de apoyar, por medio del reconocimiento diplomático, el fin de una aventura que el Gobierno de Estados Unidos no había iniciado personalmente, pero que por su éxito circunstancial y por sus proyecciones centroamericanas podría facilitarle su ingreso en la escena política de la región.

Finalmente, la aventura no tuvo éxito, quizá porque la unión de Centroamérica fue más decisiva en un momento en que Estados Unidos no ejercía un poder hegemónico en la región. William Wálker y sus expedicionarios norteamericanos no fueron otra cosa que la avanzada de un nuevo poder hegemónico en Centroamérica.

IV. En efecto, hacia 1902 Estados Unidos reemplaza a Inglaterra como potencia hegemónica en la región. Ya en 1904 se produce el "Roosevelt Corollary to the Monroe Doctrine", más precisamente la política del "Gran Garrote", que no tardó en ser aplicada a raíz del conflicto que oponía a los ejércitos de Guatemala y sus estados vecinos: Honduras y El Salvador. El conflicto se terminó en el momento en que se envió el navío de guerra americano "Marblehead".

Un tratado fue firmado el 20 de julio, seguido de un Tratado de Amistad y Comercio.

De ahora en adelante Estados Unidos actuaría como árbitro en caso de nuevos conflictos. A pesar de la oposición de Nicaragua, el Pacto de Corinto, firmado en 1902, fue ratificado y el Tribunal de Arbitraje Centroamericano restablecido*.

En dos conflictos más intervino Estados Unidos en calidad de árbitro. A propósito de una revuelta producida en Honduras, el presidente Manuel Bonilla acusa a su homólogo nicaragüense de prestar su ayuda a los rebeldes.

Nicaragua demanda que el conflicto sea sometido al Tribunal de Arbitraje, quien reclama a las partes beligerantes deponer las armas antes de entrar a conocer el asunto.

Nicaragua se niega y estalla la guerra. Victorioso, el presidente Zelaya, de Nicaragua, se permite instaurar en Honduras un régimen compatible con el suyo y se prepara a invadir El Salvador con la esperanza de controlar toda la región. El presidente Roosevelt, de Estados Unidos, interviene y pide a los cinco estados hacerse representar en Washington para discutir la paz.

La conferencia se inaugura el 14 de noviembre de 1907, en Washington; los acuerdos fueron múltiples. Se suscribió un Tratado de Paz y Amistad por diez años, la neutralización de Honduras, el arbitraje obligatorio de los diferendos internacionales, la prohibición de recibir exiliados de los estados vecinos susceptibles de perturbar la paz regional, acuerdos de extradición de criminales de derecho común y la prohibición de reconocer gobiernos surgidos de revueltas internas. También se firmó un acuerdo suplementario para construir un ferrocarril regional y se creó la Corte de Justicia Centroamericana.

Todas estas iniciativas no fueron el resultado de la voluntad política centroamericana, sino de factores ex-

* El Pacto Corinto lleva el nombre del lugar donde fue firmado, Puerto Corinto, Nicaragua. Este Pacto estableció el Tribunal de Arbitraje Centroamericano, por medio del que se reglamentó la solución de conflictos, como los diferendos fronterizos. Al principio del arbitraje obligatorio se le adjuntó el de no intervención. En 1904 este acuerdo fue confirmado y ampliado por medio de una alianza militar defensiva.

ternos que determinaron una acción centroamericana. La potencia hegemónica de la época, probablemente interesada en mantener un "clima de inversión" a sus intereses bananeros, favoreció el arreglo de las partes en el conflicto.

Una situación de conflicto se volvió a presentar en 1910. Una nueva revuelta estalló en Honduras. En esta ocasión El Salvador y Guatemala fueron acusados de apoyar la rebelión. La Corte fue convocada rápidamente. El Departamento de Estado de Estados Unidos, previno a los países en pie de guerra, sobre la posibilidad de una intervención, si ellos no dejaban funcionar las instituciones de la paz. "*Behin the court in the well-fed Garrote of Theodore Roosevelt*" comentaba un periódico de la época⁴. Con estas condiciones, Estados Unidos aceptaría la decisión de la Corte.

Evidentemente, este acontecimiento representa la irrupción de los primeros intereses norteamericanos en la zona, que tendría como resultado la puesta en práctica de una política totalmente diferente a la del siglo XIX. No fue la Corte la que garantizó el triunfo de la paz en Centroamérica, sino la amenaza de intervención de Estados Unidos. Este rasgo político novedoso quedó configurado en 1912, cuando Adolfo Díaz fue mantenido en el poder en Nicaragua, después de la intervención de los "marines" norteamericanos. Este fue el segundo fracaso de la Corte, pues Díaz prefirió la intervención de Estados Unidos a la de la Corte, para arreglar un conflicto que oponía a una fracción de sus compatriotas. Por el contrario, fue una segunda victoria norteamericana en la región. Este mismo año fue firmado un tratado, por medio del cual Nicaragua otorgaba a Estados Unidos derechos de propiedad a perpetuidad para la construcción de un canal a través de su territorio. Este tratado, mejor conocido bajo el nombre de Tratado Bryan-Chamorro, suscitó las protestas de Costa Rica, de El Salvador y de Honduras, países que vieron sus derechos violados. En efecto, tratados de 1858 y 1888 obligaban a Nicaragua a consultar a Costa Rica antes de todo otorgamiento de concesión para la construcción de un canal. Además el Tratado Bryan-Chamorro preveía la construcción de una base naval cerca del Golfo de Fonseca, lo que Honduras y El Salvador consideraban como una enajenación pura y simple de sus derechos soberanos sobre una parte de su litoral en favor de una potencia extranjera.

El caso fue sometido a la Corte, ésta se declaró incompetente sobre el Tratado, argumentando que no tenía jurisdicción sobre Estados Unidos. No obstante, juzgó que Nicaragua violaba los tratados de 1858 y 1888 y los derechos de El Salvador. Nicaragua entonces retiró su representante de la Corte. Estados Unidos por su parte ignoró la decisión de la Corte y se negó a comparecer delante del Tribunal Internacional de La Haya.

El golpe de gracia había sido dado, la actitud de Estados Unidos había provocado el fracaso de la Corte. La incoherencia centroamericana se manifestó y la voluntad de Estados Unidos encontró una ocasión para desarrollarse.

Es claro, entonces, que Estados Unidos pasa, de jugar un rol simple de moderador, a adoptar una actitud de penetración agresiva sin importar, por lo tanto, los medios utilizados para lograr sus finalidades en la región, básicamente de carácter económico.

Esto quedó plenamente demostrado en 1921 a raíz del derrocamiento del presidente Carlos Herrera de Guatemala. Habiéndose promulgado una Constitución Federal, el 15 de setiembre de 1921, se fijó la elección de nuevas autoridades federales para el 22 de febrero de 1922*. Algunos meses después, el 5 de diciembre de 1921, el presidente Carlos Herrera fue derribado por medio de un golpe de Estado perpetrado por los generales Orellana, Ubico y Larrave. El nuevo Gobierno guatemalteco reemplazó sus delegados al Consejo Federal provisorio, lo que fue juzgado como ilegal por el Consejo mismo. Las autoridades federales provinciales hicieron un llamado a los estados federales de Honduras y de El Salvador para movilizar sus tropas y restablecer el orden constitucional en Guatemala, tal y como estaba previsto en la nueva constitución. No se había olvidado el papel intervencionista de Estados Unidos y el estrecho margen de maniobra que había otorgado a los países centroamericanos, pero se esperaba que Estados Unidos actuaría favorablemente a esta iniciativa, similar a aquella adoptada con ocasión del no-reconocimiento del régimen de facto establecido en Costa Rica, donde se había invocado el principio de la legalidad.

Pero las políticas a veces entran en conflicto con los intereses en juego. Estados Unidos amenazó de represalias a El Salvador y Honduras, si ellos trataban de llevar a Guatemala a la legalidad. Se basaron para sostener esta posición, en los tratados de 1907, que ellos mismos ignoran impunemente en el conflicto Bryan-Chamorro. Washington se apresuró a reconocer al nuevo Gobierno guatemalteco, presionado por la influencia de los banqueros de Wall Street, quienes habían acordado un préstamo a Guatemala⁵. Resultado de esta acción, fue el retiro de los delegados guatemaltecos del Consejo Federal, la reafirmación de la soberanía de Guatemala, y el retiro, en febrero de 1922, de los delegados de Honduras y El Salvador, ante la imposibilidad de restablecer la Federación.

* La Federación fue integrada por Guatemala, El Salvador y Honduras, que ratificaron el tratado.

Aunque la participación de Estados Unidos en este episodio es evidente, el clima político de la región la facilitó; los centroamericanos no habían adquirido la suficiente madurez política como para que la Federación pudiera ser un hecho. La agitación constante, las numerosas conspiraciones, las invasiones de exiliados, en su propio país, motivados y alentados por otros estados, hacía imposible pensar en una unión centroamericana.

Fue este estado de cosas lo que provocó la reunión de presidentes de Nicaragua, de Honduras y de El Salvador a bordo del navío norteamericano "Tacoma", en las inmediaciones del Golfo de Fonseca, para discutir los tres Estados asuntos relativos a la subversión del orden. Los presidentes acordaron en el "Tacoma" recomendar una reunión preliminar de los cinco Estados centroamericanos en Washington para hablar de la unión pragmática de estas cinco repúblicas.

El Presidente de Estados Unidos, Harding, invitó entonces a los cinco países a reunirse en la capital norteamericana el 14 de diciembre de 1922. El orden del día fue fijado por Estados Unidos: excluía toda discusión sobre la unión centroamericana. Según el punto de vista del huésped, no se trataba de una discusión preliminar para la unión centroamericana. Méjico, que había participado activamente en 1907, no fue invitado. Estados Unidos asumió la Presidencia de la Conferencia lo que reflejó ciertamente la realidad política. No se trataba de una simple cuestión de cortesía internacional.

La conferencia se terminó con la conclusión de un Tratado de Paz y Amistad, once convenciones, dos protocolos y una declaración común. La aplicación de esos instrumentos fue muy limitada y los resultados obtenidos fueron debidos a la intervención de Estados Unidos para aplicarlos. El tratado de 1923 duró once años, al cabo de los cuales se abrió un nuevo período en la historia centroamericana. La nueva política exterior de Estados Unidos hacia América Central, propuesta por los presidentes Hoover y F. D. Roosevelt, *va a permitir a los países centroamericanos, retomar una cierta iniciativa en los asuntos regionales.*

Por la iniciativa del Presidente de Guatemala, Jorge Ubico, delegados de los cinco países se reunieron el 15 de mayo de 1934. A la salida de esta reunión, fue firmado un tratado de fraternidad centroamericana y una convención para la extradición de criminales. A iniciativa de este tratado, el rol de catalizador ejercido por Estados Unidos y el establecimiento de regímenes políticos compatibles en la región contribuyeron a favorecer la llegada de un período de calma y aislacionismo para los países del istmo.

V. • Hasta 1958, Estados Unidos no parecía tener una política favorable a la integración centroamericana.

"Washington doubt that the Central American Governments would take the subject seriously"⁶. Al mismo tiempo, ellos desaprobaban ideológicamente este género de cooperación regional, el cual ellos miraban con desconfianza. Sin embargo, la actitud de Washington se fue modificando poco a poco, a partir de 1958.

Aunque la iniciativa de la integración centroamericana partió más bien de la CEPAL* y fue apoyada por los gobiernos centroamericanos, conviene ver cómo este cambio de actitud de Washington influyó el curso de los eventos hasta llegar a modificar y controlar el modelo de integración económica sugerido por el CEPAL.

Después de la visita del presidente Lemus, de El Salvador, a Washington en 1959, dos especialistas del Departamento de Estado fueron enviados a la América Central para estudiar los medios por medio de los cuales Estados Unidos podría colaborar a los ojos de los presidentes Lemus y Eisenhower en un esfuerzo "*could make a significant contribution to the stimulation of capital investment in these nations and to the steady improvement of the welfare of the people*"⁷. Este viaje les permitió construir una táctica que condujera a la aceleración del programa de integración.

El Salvador y Honduras deberían firmar un acuerdo tendiente a su unión económica y recibir de este modo el apoyo político y financiero de Estados Unidos. Después de ciertas maniobras políticas el acuerdo terminó firmandose por estos dos países y Guatemala.

Se trata del Tratado de Asociación Económica, llamado "Tratado Tripartito del Norte", que marca la irrupción de Estados Unidos en los asuntos regionales, en detrimento del rol jugado hasta ese momento por la CEPAL⁸. En 1963 Estados Unidos había gastado US \$ 20 millones en la integración centroamericana, o sea, dos veces más de los que había aportado la CEPAL⁹.

La política de Washington, en relación con el MCCA, tomó un nuevo giro con la administración Kennedy. En efecto en el discurso donde propuso la Alianza para el Progreso, en marzo de 1961¹⁰, el presidente Kennedy

* Comisión Económica para la América Latina.

expresaba su deseo de apoyar los proyectos de integración económica, capaces, según él, de superar los obstáculos de las economías latinoamericanas para alcanzar su desarrollo industrial. Dos años más tarde, en marzo de 1963, él reiteraba ese mismo propósito a raíz de la reunión de los Presidentes de la América Central, de Panamá y de Estados Unidos de América, en San José de Costa Rica; en esta misma reunión se aprobó un Fondo Centroamericano de Integración. Posteriormente la administración Johnson reafirmó estos propósitos. En 1967, en la Conferencia de Punta del Este, el Presidente de Estados Unidos ofreció una contribución a la integración del continente, lo que se hizo efectivo para Centroamérica, con la visita del presidente Johnson a El Salvador, en julio de 1968, donde aportó US \$ 35 millones para el Fondo Centroamericano propuesto por Kennedy. A principios de 1966, Estados Unidos había aportado US \$ 83 millones ¹¹ para la Integración Centroamericana. Estos créditos fueron otorgados independientemente de la ayuda bilateral, la cual continuó fluyendo normalmente; entre 1960 y 1965, alcanzó la suma de US \$ 3.000 millones.

La ayuda multilateral, propuesta por Estados Unidos, tuvo varias consecuencias. Por ejemplo, la ODECA* depende para su presupuesto de los aportes financieros de Estados Unidos, que representan la mitad de su presupuesto total. Algunos ¹² han interpretado este apoyo como una estrategia de Estados Unidos para compensar su incapacidad para controlar la SIECA **, estableciendo contrapesos institucionales al Secretariado. En todo caso, el financiamiento de la ODECA por Estados Unidos "has been underwriting a vast process of institutional proliferation at the regional level" ¹³. Programas en el dominio social, educativo y estadístico, estudios en materia de salud pública y erradicación del paludismo, etc., son actividades financiadas por Estados Unidos y prestadas como servicios de la ODECA. Todo esto se traduce por una desnaturalización de la organización, debido en parte a la preocupación de los gobiernos de la región, de querer aprovecharse de los bajos costos económicos del Programa de Integración Económica ¹⁴. El total de gastos de las principales instituciones regionales representa cerca del 1 0/0 de los cinco países miembros; la participación centroamericana en el financiamiento de las instituciones es del 13 0/0; la contribución de Estados Unidos se elevó al 53 0/0 y el resto fue financiado mediante otras fuentes de financiamiento, en especial, extranjeras ¹⁵.

Otro ejemplo ilustrativo de lo que venimos hablando es el control ejercido por Washington sobre los préstamos del Banco Centroamericano de Integración Económica, que sobrepasan los US \$ 500.000, y las restricciones al financiamiento regional impuesto por razones de política bilateral. Ambos ejemplos constituyen costos soportados por el proceso de integración en sus relaciones con el medio internacional.

Además, el financiamiento de Estados Unidos a las instituciones regionales ha provocado que este país tenga un control creciente de las instituciones financieras y los establecimientos industriales.

También ha provocado una proliferación institucional que deja a los responsables del Programa desprovistos de un centro regional de autoridad suficientemente fuerte como para enfrentar los problemas y hacerle frente a la penetración norteamericana ¹⁶.

Estos problemas son la baja de las rentas fiscales de los países centroamericanos en función de generosas excepciones otorgadas para promover las inversiones industriales, las dificultades de las balanzas de pagos, aumentados por el pago de préstamos e intereses y expatriación de ganancias de las compañías, protegidas por el MCCA, las cuales utilizan poca mano de obra local o materias primas de la región.

En efecto, las inversiones extranjeras, favorecidas por una legislación nacional poco o nada restrictiva en los cinco países del istmo, no siempre han jugado el papel de elemento favorable para alcanzar los objetivos del MCCA. Por ejemplo, muchos de los problemas arriba apuntados se debieron a la falta de programación regional de esa inversión. Sin embargo, la actitud opuesta de Estados Unidos al Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración*** hizo fracasar un primer intento de programación de las inversiones industriales, y esto en virtud del principio de la libertad de las fuerzas del mercado. Esto provocó una serie de divisiones al interior de la zona y debilitó el interés regional.

Por eso Schmitter encuentra que la ayuda de Estados Unidos y la de las inversiones norteamericanas a la América Central han disminuido las perspectivas de integración política, en la medida en que han perseguido solamente la satisfacción de sus propios intereses.

Schmitter concluye que los Programas de Integración, como el MCCA, abren la posibilidad de una respuesta nacional, la cual depende básicamente de cambios previos a escala interna. Esta conclusión sólo contradice a las

* ODECA: Organización de Estados Centroamericanos. Organismo político de la Integración Centroamericana.

** SIECA: Secretaría de la Integración Económica Centroamericana.

*** Instrumento jurídico de programación industrial del Mercado Común Centroamericano (MCCA).

tesis según las cuales una profundización de la integración haría posible la conquista de la independencia exterior¹⁷.

En lo que se refiere a la defensa de Centroamérica, conviene repasar el caso de la revolución cubana y el rol jugado por Estados Unidos en la región. Ciertamente, la percepción de la revolución cubana como una amenaza a los regímenes políticos centroamericanos ha provocado una agitación y un nerviosismo en América Central*, solamente comparado con lo experimentado en Washington¹⁸.

Guatemala y Nicaragua logran organizar con el apoyo de las autoridades militares norteamericanas, en julio de 1961, una conferencia consultativa sobre la cooperación militar regional con el objetivo de hacerle frente conjuntamente "a los agentes comunistas que se infiltran en la región"¹⁹.

Estas conversaciones finalizaron, con la creación, en diciembre de 1962, del Consejo Centroamericano de la Defensa, como organismo de ODECA**. La idea de que las nuevas organizaciones regionales o continentales de defensa, deberían en adelante responder a los objetivos de la "defensa interna", estaba basada en el razonamiento de los estrategas norteamericanos, para quienes los peligros que prevenían el Tratado Río de Janeiro, de 1947, ya no existían***. Ninguna potencia extracontinental amenazaba el continente de invasión y la implementación de misiles nucleares transcontinentales, hacía que los ejércitos latinoamericanos se mostraran inútiles frente a una eventual tercera guerra mundial²⁰, mientras que los verdaderos peligros aparecían al interior de los Estados latinoamericanos. En armonía con esta lógica, la estrategia norteamericana para los ejércitos de los países subdesarrollados tuvo dos objetivos: la lucha antisubversiva y los programas de acción cívica militar destinados a crear una nueva imagen de las fuerzas armadas²¹.

Deutsch había remarcado que las amenazas militares extranjeras podían conducir a alianzas militares provisionales²². Después de 1961, las condiciones políticas cambiaron en la zona centroamericana y el Caribe. La política de la detente entre Washington y Moscú, llevó al gobierno de Castro a hacer concesiones. Después del último viaje de Leonid Breznev a Cuba, a principios de 1974, la revolución cubana no fue más exportable²³. Pero el impacto de las amenazas exteriores en las relaciones económicas regionales, reforzaron desde el exterior la ayuda y participación de Estados Unidos en la Integración Centroamericana y en CONDECA, que fue concebida entonces, como un paliativo para evitar transformaciones sociales como la cubana.

Resumiendo, la actuación de América Central, en el contexto del equilibrio político y económico mundial actual, está situado en una posición de subordinación en relación con los sistemas políticos y económicos de los países industrializados, en sus relaciones de comercio, de ayuda bilateral o regional, en las inversiones, en las transferencias de tecnología y en sus opciones políticas internas e internacionales.

Esto quiere decir que América Central no tiene la independencia económica ni política suficiente para decidir ella misma su propio destino. Evidentemente, el contexto internacional, en particular, la situación de América Central en relación con Estados Unidos, tiene una influencia importante en el comportamiento de los Estados miembros del MCCA y en la eficiencia de las instituciones regionales. Influencias que tienden a la unión y la desunión provienen del contexto internacional. Sobre el plano institucional, las relaciones de cooperación internacional no siempre han ayudado a reforzar los intereses comunes. A veces han contribuido a la despersonificación de ciertas organizaciones regionales y han permitido y promovido la proliferación institucional y la penetración extranjera.

VI. Conviene preguntarnos enseguida sobre cuáles son las posibilidades futuras de que la hegemonía norteamericana en la región se mantenga tal y como ha venido funcionando después de la declaración de la Doctrina Múnroe y cuáles serían sus incidencias sobre los movimientos de integración regional.

Actualmente, existe en el mundo un proceso de desorganización internacional a nivel político, económico y militar, que apunta al deterioro de la hegemonía norteamericana no solamente en Centroamérica, sino también en el mundo entero. A nivel militar, y por primera vez después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos ha perdido el monopolio nuclear. Este es actualmente un oligopolio en donde opera una transmisión de tecnología nuclear muy desarrollada.

* Joseph Nye constata que por los años 1959 y 1960, hubo un aumento del número de incidentes hostiles entre los países centroamericanos, provocados por el impacto de llegada de Castro al poder. NYE, Joseph. *Integración regional comparada: Concepto y medición*. En *Revista de integración*. Noviembre de 1969. N° 5. Pp. 76-77.

** Se trata del Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA).

*** Peligros de invasión de una potencia extranjera sobre el continente americano.

Esto queda demostrado si hacemos una comparación de los gastos en armamento por países desarrollados y subdesarrollados. Los gastos en armamento, han crecido mucho más en los países en desarrollo que en los desarrollados. El descenso en estos últimos años ha sido significativo en el caso de E.E. U.U., el cual ha pasado en los últimos siete años de 32 o/o a 23 o/o ²⁴.

A medida que avanza el tiempo, no habrá ningún país que tenga supremacía en el campo de las armas, debido a la proliferación y dispersión de éstas a nivel mundial. Es así que las áreas posibles de conflicto se han extendido. En el caso de la América Latina, las compras de armamentos militares se hacían en sus dos terceras partes a E.E. U.U. y en un tercio al resto del mundo. Actualmente la relación ha cambiado, pues una cuarta parte de las compras se realiza en E.E. U.U. y una quinta parte en la Comunidad Económica Europea, Israel, Brasil y otros países ²⁵.

Asimismo, existe una proliferación de guerras en todo el mundo en donde la participación de E.E. U.U. no siempre es decisiva. Esto quedó demostrado en el caso del conflicto de las Malvinas, donde dicha participación fue pequeña y no decisiva. El triunfo de Gran Bretaña se debió a su mayor capacidad bélica. Todo esto implica una "democratización de las guerras" y un debilitamiento estratégico de Estados Unidos.

La guerra de las Malvinas tuvo como consecuencia inmediata, a nivel jurídico, el debilitamiento del Tratado de Río de Janeiro (TIAR), pues la ayuda real de Estados Unidos y de otros países latinoamericanos nunca se hizo efectiva para Argentina.

A nivel económico, el orden económico fundado por Estados Unidos y la mancomunidad europea, en la década de los cincuenta, ha entrado en una fase de total deterioro y no ha sido reemplazado por ningún otro. En 1971 Nixon devaluó el dólar unilateralmente e incrementó en un 10 o/o las tarifas.

Este hecho fijó el término del orden económico internacional prevaleciente desde Bretton Woods.

Además Estados Unidos, al no intervenir directamente en el control de las finanzas *, ha creado una gran incertidumbre entre los países latinoamericanos. Un ejemplo es el de Méjico y otro el de Costa Rica, países que debido, en parte e indirectamente, a la no-ayuda del Federal Reserve Bank han tenido que devaluar sus monedas nacionales.

Estos hechos van acompañados simultáneamente por un crecimiento económico compartido pero desigual entre los diferentes países del mundo en las últimas tres décadas.

Hemos podido comprobar un empobrecimiento tendencial en los países del Tercer Mundo, en especial en los no-productores de petróleo, y una concentración de la riqueza mundial en los países desarrollados y en los petroleros. Las empresas transnacionales americanas han perdido poder frente a los países productores de petróleo **.

Desde el punto de vista comercial otras potencias comerciales le disputan la ventaja a Estados Unidos. Entre ellas sobresalen el caso de Japón y el de los países de la Comunidad Económica Europea, quienes incluso han participado directamente como cotizantes y beneficiarios, tanto en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como en otros organismos regionales.

Toda esta fragmentación del poder mundial indica una disminución del poderío de Estados Unidos, que afecta directamente a la región centroamericana. Ahora se habla no sólo de la intervención de E.E. U.U. sino también de la Internacional Socialista, Francia, Cuba, la URSS, etc.

Desde el punto de vista financiero pareciera perfilarse la misma tendencia. Estados Unidos ha perdido capacidad de financiamiento de las economías subdesarrolladas.

El presupuesto aceptado para 1983 recorta en mucho la capacidad de Estados Unidos para ayudar a Latinoamérica, hasta tal punto que si no hay un cambio en la política presupuestaria interna, la cuenca del Caribe se quedará probablemente sin ayuda económica.

Otro indicador interesante sobre lo que venimos sosteniendo es el hecho de que los préstamos del BID para Centroamérica se redujeron en un 41 o/o de 1980 a 1981***.

* Reagan sólo ha intervenido dos veces en el mundo de las finanzas.

** Actualmente, es Arabia Saudita la que regula el precio del petróleo.

*** En gran medida porque E.E. U.U. apoya las relaciones bilaterales sobre las multilaterales con agencias internacionales.

Hay factores internos en Estados Unidos que contribuyen a esto. A veces se presenta una contradicción entre las políticas internas y exteriores. Por ejemplo, por un lado se imponen cuotas para la exportación del azúcar y por otro lado el Plan Reagan para la Cuenca del Caribe eliminaría las cuotas y tarifas en el área. Además, la opinión pública americana está contra el Plan Reagan debido, en parte, a la recesión económica que golpea la economía interna hasta tal punto que el desempleo ha experimentado un aumento al 10 %; si consideramos que la política actual del Presidente ha implicado una sobrevaluación del dólar del 15 % en el comercio exterior y que la inflación se ha controlado hasta un 7 % con la ayuda de una política de altos intereses, podemos prever una confirmación de la política presidencial por un tiempo más. Ella implica un apoyo a la política de reducción del gasto, tanto a nivel interno como internacional.

A esta disminución de la capacidad de financiamiento, hay que agregarle la pérdida del consenso sobre la política exterior de Estados Unidos. Ha habido una disminución acelerada del poder del Presidente, tal es el caso que desde 1972 no ha habido ninguna reelección, lo cual era cosa común.

Lo mismo ha ocurrido con los Subsecretarios de Estado para América Latina, quienes no han durado mucho. El Secretario de Estado, por lo demás, no tiene en la actualidad el monopolio sobre las relaciones políticas internacionales²⁶. Ejemplo de esto son las contradicciones entre la política de Reagan y el Congreso. Por una parte Reagan apoya una intervención más decidida en El Salvador y por la otra el Congreso decide no aumentar la ayuda militar a ese país*. El 50 % de los productos de Centroamérica no tienen tarifas en Estados Unidos, pero el Congreso, después del discurso de Reagan sobre la ayuda al Caribe, excluye la remoción de tarifas para empresas textiles, zapatos y azúcar, renglones importantísimos para las economías centroamericanas. En fin, en el caso de Nicaragua, existe un contraste entre el tono de los discursos presidenciales y las políticas reales hacia ese país; lo cierto es que tienen más impacto las declaraciones del Congreso y de la burocracia del Departamento de Estado que las declaraciones de intención del Presidente. A pesar de la negativa de Reagan de ayudar a Nicaragua, se le dio ayuda a Nicaragua en 1982, en un monto de 23.1 millones de dólares²⁷. Esto quizá por el intento norteamericano de impedir la existencia de otra Cuba, promoviendo regímenes democráticos mediante un crecimiento económico "redistributivo"***.

Frente a las dificultades crecientes de Estados Unidos para mantener su hegemonía en el mundo contemporáneo, ¿cuál es la relación de Centroamérica con otras áreas del mundo, competidoras de Estados Unidos?

En primer lugar, lo que en los años 50 se podía denominar organismo comunista monolítico, no existe en la actualidad.

Existe sí una ruptura a nivel mundial de lo que fue originalmente el Movimiento Comunista Internacional. En el caso de Cuba que se relaciona directamente con el medio internacional de Centroamérica y constituye la principal amenaza para su seguridad, para poder sobrevivir y adquirir financiamiento, para programas de desarrollo se acercó a la Unión Soviética. Este último país la ha ayudado mediante ayuda militar gratuita, subsidios que distorsionan los precios, programas de desarrollo agrícola y préstamos para equilibrar la balanza de pagos del país.

A su vez Cuba exporta, en primer lugar, azúcar, seguido por el níquel y la exportación de servicios. Este último renglón es el que más divisas le da a Cuba. A partir de 1976 Cuba interviene con 36.000 soldados aproximadamente en Angola y con 10.000 en Etiopía. Domínguez calcula que Cuba tiene 35.000 soldados y militares en el exterior; 15.000 en programas de ayuda a planes de desarrollo y de 10.000 a 12.000 consultores de servicios.

Los civiles cubanos en Nicaragua y otros países son miembros de la reserva, y pueden participar en las luchas de liberación. De hecho Cuba participa en El Salvador y se considera que la intervención cubana fue mayor entre noviembre de 1980 y enero de 1981*** en ese país. En Guatemala ha intervenido en las gestiones de los grupos guerrilleros para su unificación.

En síntesis, a pesar de que existen algunos factores que impiden una mejor penetración cubana en la región centroamericana****, Cuba es un factor que coadyuva, además de la explosiva situación interna del istmo, a poner en tela de juicio la tradicional hegemonía norteamericana.

* La opinión pública americana ha jugado un papel muy importante en esta decisión.

** Véase el caso de la reforma agraria promovida en El Salvador.

*** Por ejemplo, el estancamiento de la economía cubana desde 1975 y su decrecimiento desde 1979, lo que implicó la invasión de la Embajada de Perú y la migración de cubanos a E.E. U.U. y Latinoamérica; también el apoyo cubano a la revolución de Granada hizo que las demás islas de habla inglesa rompieran o afectaran sus relaciones con Cuba; y el apoyo cubano a la invasión de Afganistán hace que la gestión de Cuba de formar parte del Consejo de Seguridad de la ONU fracase, a pesar de ser este país el Presidente de los no-alineados.

**** Sin embargo, no podríamos suscribir la tesis de que la intensificación de la guerra civil en ese país se debe única y exclusivamente a la intervención ruso-cubano.

Por eso, como lo vimos, los intentos de formar un Mercado Común Centroamericano y un ejército de defensa regional, como medios específicos para luchar contra los intentos cubano-soviéticos. Lo anterior quiere decir que, frente a una crisis interna de los países centroamericanos, y al deterioro reciente de la "Detente", Cuba pretende, otra vez, ganar terreno político y militar especialmente en Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

Frente a esta tendencia al resquebrajamiento de la hegemonía norteamericana, ¿qué posibilidades habría para los países centroamericanos de aumentar su margen de autonomía respecto a la potencia del norte y qué consecuencia tendría sobre el futuro de la integración del istmo?

Desde el punto de vista económico la región no tiene prácticamente ninguna importancia para Estados Unidos.

Esta situación se ha agravado con la pérdida relativa de importancia estratégica del Canal de Panamá y con las características del armamento nuclear apuntadas más arriba. Esto significa una disminución del poder de negociación de los países centroamericanos frente a Estados Unidos. El único hecho que explicaría la continuación de un monto determinado de ayuda norteamericana a la región es el mantenimiento de alguna importancia de índole geopolítica y la competencia política y militar en las relaciones entre Estados Unidos y Rusia.

Pero después de 1979, América Central cambia su rostro político interno lo que a nuestro juicio será factor coadyuvante de una situación internacional más autónoma en relación con el pasado. O sea, que el único factor de negociación que posee la región, su situación geopolítica, tiende a adquirir una importancia inusitada para Estados Unidos. Para este país, que experimenta una pérdida tendencial de su poder hegemónico, la situación política actual de la América Central es vital para su seguridad nacional. A su vez, la importancia actual de esta variable parecería compensar la pérdida del poder de negociación apuntada más arriba, y se convertiría en el instrumento de negociación más poderoso frente a Estados Unidos, al menos para la mayor parte de los países centroamericanos.

No obstante lo anterior, este poder de negociación, relacionado con la situación política interna de Centroamérica podría a su vez disminuir en la medida en que se diera un nuevo "partage" del mundo entre las superpotencias. O sea, podría ser efectivo en períodos de crisis y desorganización, como el actual, pero perdería importancia en la medida en que los bloques de poder se delimitaran claramente.

Actualmente, la aparición de una guerra de guerrillas acrecentada en Guatemala y El Salvador y que ha tomado el poder en Nicaragua, representa una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos en sus propias puertas. Este país ha respondido con operaciones navales conjuntas hondureño-norteamericanas en las costas nicaragüenses y con una asistencia militar acrecentada a los países centroamericanos, en especial El Salvador. Existe, a su vez conciencia de que la ayuda militar debe ser complementada con una sustanciosa ayuda al desarrollo, como medio para superar las desigualdades económicas y sociales que son la causa de las crisis*. En todo caso, frente a una "nueva guerra fría" en la región, los países democráticos podrían presionar a Estados Unidos, interesado en su seguridad y en el mantenimiento de su hegemonía en Centroamérica, para que aumentara sus montos de ayuda a la región, esta vez a los países de filiación democrática. Sin embargo, de continuar la tendencia al resquebrajamiento del poder político, económico y militar de Estados Unidos, este país se vería limitado en sus intentos por preservar su hegemonía en la región.

Además, si se da un nuevo "partage" del mundo, es muy posible que Estados Unidos no encuentre una legitimación adecuada para la continuación y crecimiento de esa ayuda.

En todo caso, existe la posibilidad, tanto a mediano como a corto plazo, tanto por razones internas como internacionales, de que los países centroamericanos puedan aumentar su poder de negociación frente a Estados Unidos y por lo tanto su margen de autonomía; y esto no sólo por razones geopolíticas. Existen también algunas otras razones. Desde hace algunos años existe la tendencia a una diversificación acrecentada de las relaciones comerciales de Centroamérica con otros países, tanto occidentales como socialistas. Posiblemente, esta tendencia se agudizará en los próximos años dado el surgimiento de nuevas potencias comerciales en el mundo que muestran algún grado de interés por Centroamérica. Este interés va más allá del comercio y las finanzas, y se remonta al terreno político como lo hemos visto**.

Pero a largo plazo, sobre todo si interviene un acuerdo político entre las superpotencias, pareciera que la

* Al menos para algunos dirigentes como José López Portillo, Presidente de Méjico; ver *M. Reagan y López Portillo font des analyses opposées de la situation en Amérique Centrale et dans les Caraïbes*. En *Le Monde*. 9-6-81. P. 3.

** La visita del ministro Cheysson, de Francia, por vez primera a Costa Rica, Honduras y Nicaragua, el 2 de agosto de 1981, muestra la firme determinación de ese país de aumentar su participación bajo varias formas a la región (ver *La France peut favoriser une extension des relations entre l'Europe et l'Amérique Latine*. En *Le Monde*. 21-10-81. P. 3).

nueva experiencia social que se lleva a cabo en Nicaragua deberá tomar en cuenta la proximidad de Estados Unidos y la relativa dependencia económica hacia ese país.

Este elemento constituirá un límite a la posible radicalización política de los países de la región. Podría aumentarse su margen relativo de autonomía pero sin ir más allá de los parámetros establecidos por el bloque de poder occidental. En el caso de Nicaragua, y a corto plazo, su mayor o menor radicalización dependerá de la actitud de Washington y de la voluntad y capacidad de financiamiento del "experimento" por parte del bloque soviético.

Es por esto que, si bien no podemos prever cómo se resolverán las crisis de la región en los años 1980-1990, ni podemos prever qué tipo de régimen político se establecerá en cada país centroamericano, si podemos afirmar que la antigua "comunidad de seguridad" ya no existe. Esto tiene sus consecuencias a nivel de la integración del istmo.

Dependiendo de la evaluación política interna y exterior los países centroamericanos podrán aportar diversas soluciones a la crisis que les afecta actualmente. Dependiendo de esas soluciones podemos avanzar algunas posibilidades que podrían afectar a la integración centroamericana.

Si las condiciones políticas que nosotros hemos apuntado para la región permanecen en la presente década, es posible que no se podrán alcanzar estadios superiores de desarrollo de la integración de istmo.

En otros términos, si la revolución sandinista se radicaliza y si otros países de América Central siguen su ejemplo, como en el caso de El Salvador y Guatemala, no será posible continuar al menos con el modelo de integración económica, y mucho menos política. En este caso, se formarán alianzas entre países de régimen político similar y posiblemente la integración total entre ellas*. Actualmente, Guatemala, Honduras y El Salvador colaboran a nivel militar para defenderse del "peligro comunista" que representa Nicaragua. Por otra parte, Costa Rica y Panamá intensifican sus nexos comerciales para hacerle frente a la desintegración parcial del Mercado Común Centroamericano.

Como consecuencia de lo que precede, es muy probable que durante todo el decenio de 1980, va a predominar la idea de una integración por proyectos con el objetivo de encontrar zonas comunes de interés entre los cinco países centroamericanos.

Pero, en las condiciones actuales no podemos excluir la posibilidad de la aparición de conflictos bélicos o simplemente tensiones importantes entre países de regímenes políticos diferentes. Sobre todo si se traslada a la región el enfrentamiento Este-Oeste, con la intervención de las grandes potencias y su lucha político-ideológica, tal como parece ser la situación actual.

* Ya existe una tendencia en este sentido, con la formación de la Comunidad Democrática de Centroamérica y el reforzamiento de nexos diplomáticos y comerciales entre Honduras y Costa Rica.

NOTAS

1. SHELTON, Sally. *Estados Unidos y América Central*. En *Estados Unidos perspectiva latinoamericana*. N° 6. 2° semestre de 1979. Méjico. CIDE (cuadernos semestrales).
2. *Le Monde*, 10 de mayo de 1980, "Grandes Monaeuvres dans les Carâibes".
3. KARNES, Thomas L. *The failure of Union Central America. 1824-1960*. Chapel Hill: University of North Carolina Press. 1961. Pp. 26-27.
4. Citado por KARNES, Thomas L. *Op. cit.* P. 195.
5. WARNER, Arthur. *Guatemala our blow at Pan Americanism*. *The Nation*, CXIV (21 de junio de 1922). Citado por KARNES. *Op. cit.* P. 222. Ver también, ROSTAND, Olivier. *Le federalisme en Amérique Centrale. Notes et Etudes Documentaires*. 17 de marzo de 1965. N° 3.172. P. 22.
6. COCHRANE, James. *The politics of Regional Integration: The Central American Case*. Tulane University et Martinus Nijhoff, 1969. Pp. 203-218.
7. *Department of the State Bulletin*, XI. (6 de abril de 1959). P. 279.
8. *Department of the State Bulletin*, XL. (6 de abril de 1959). P. 57.
9. CASTILLO, Carlos Manuel. *Growth and Integration in Central America*. (Ph. D. Thesis. University of Wisconsin. 1965). Proeper. New York. 1967. P. 126.
10. *Department of State Bulletin*, XLIV. (2 de abril de 1961). P. 473.
11. NYE, Joseph S. *Central American Integration. International Conciliation*. N° 562. Marzo de 1967. P. 54.
12. SCHMITTER, Philippe. *Autonomy or Dependence as Regional Integration, Outcomes: Central America*. Research Series. N° 17. Institute of International Studies, University of California. Berkeley. 1972. P. 26.
13. ———. *Op. cit.* P. 32.
14. NYE, Joseph. *Op. cit.* P. 308.
15. *Idem.* P. 35.
16. SCHMITTER, Philippe. *Autonomy or Dependence*. Pp. 32-33.
17. Esta conclusión, sólo debería sorprender, según Jaime Campos, a los que esperaban que una profundización de la integración haría posible la conquista de la independencia exterior, la participación popular en el poder y la redistribución nacional. Ver CAMPOS, Jaime. *Revista de integración*. Vol VII. N° 17. Setiembre de 1974. INTAL-BID. Buenos Aires. P. 140.
18. SAXE Fernández, John. *El Consejo de Defensa Centroamericano y la paz centroamericana*. P. 42.
19. *New York Times*, del 29 de octubre de 1961, citado por SAXE Fernández. *Op. cit.* P. 41.
20. HOVERG, Harold A. *United States Military Assistance*. Frederick A. Praeger. New York. 1965. Pp. V-VI.
21. *Department of State Bulletin*. 19 de setiembre de 1966. U.S. Gov. Printing Office. Wáshington. 19 de setiembre de 1966. Vol. LV. N° 1.421. P. 420. Declaraciones del señor William Grand, citado por SAXE Fernández. *Op. cit.* P. 45.
22. DEUTSCH, Karl. *Integración y formación. . . Op. cit.* P. 67.
23. Leer los artículos de M. Alain-Marie Carron, en *Le Monde*. 29, 30 y 31 de enero y 1 y 2 de febrero de 1974.
24. Conferencia del doctor Jorge Domínguez, *Análisis geopolítico mundial*, en el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE). San José, Costa Rica. 30 de agosto de 1982. (El doctor Domínguez es profesor de la Universidad de Harvard, Estados Unidos).
25. *Ibid.*
26. *Ibid.*
27. *Ibid.*

RESUMEN

El artículo trata de las implicaciones de la política exterior de Brasil con consecuencia de su condición de país latinoamericano, atlántico, hispanoamericano, plurirracial, cristiano, occidental y en desarrollo.

Muchos de los principios y de las normas de la política exterior del Brasil se encuentran contenidos en diversos instrumentos internacionales, como, por vía de ejemplo, la Carta de la ONU y la Carta de la OEA. Pueden mencionarse los siguien-

Traducción del portugués por María Virginia Harón.

BIBLIOGRAFÍA

CASTILLO, Carlos Manuel. **Growth and integration in Central America.** (Ph. D. Thesis, University of Wisconsin, 1965). Praeger, New York, 1967. P. 126.

COCHRANE, James. **The Politics of Regional Integration: The Central American Case.** Tulane University et Martinus Nijhoff, 1969. Pp. 203-218.

Department of the State Bulletin, XI. 6 de abril de 1959. P. 279.

DEUTSCH, Karl. **Integración y formación de comunidades políticas.** INTAL-BID, Buenos Aires, 1966. Pp. 25-26.

DOMÍNGUEZ, Jorge. **Análisis geopolítico mundial.** Conferencia en el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE). San José, Costa Rica. 30 de agosto de 1982.

HOVERG, Harold A. **United States Military Assistance.** Frederick A. Praeger, New York, 1965. Pp. V-VI.

KARNES, Thomas L. **The failure of Union Central America, 1824-1960.** Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1961. P. 5.

Le Monde, 10 de mayo de 1980, "Grandes Monaeuvres dans les Caraïbes".

Le Monde, 29, 30 y 31 de enero y 1 y 2 de febrero de 1974.

Le Monde, 9 de junio de 1981, "M. Reagan y López Portillo font des analyses opposees de la situation en Amérique Centrales et dans les Caraïbes". P. 3.

New York Times, 29 de octubre de 1961.

NYE, Joseph S. **Central American Integration.** *International Conciliation*, N° 562, Marzo de 1967. P. 54.

SAXE Fernández, John. **El Consejo de Defensa Centroamericano y la paz americana.** P. 42.

SCHMITTER, Philippe. **Autonomy or Dependence as Regional Integration, Outcomes: Central America.** Research Series, N° 17. Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1972. P. 26.

STONE, Samuel. **Producción y política en Centroamérica.** *Cahiers du monde hispanique et lusobresilien. (Caravelle)*, N° 36, Universidad de Toulouse-Mirail, Francia, 1981. P. 6.

SHELTON, Sally. **Estados Unidos y América Central.** En *Estados Unidos perspectiva latinoamericana*, N° 6, 2º semestre de 1979. Méjico. CIDE (cuadernos semestrales).

WARNER, Arthur. **Guatemala our blow at Pan Americanism.** *The Nation*, CXIV, 21 de junio de 1922.

ROSTAND, Olivier. **Le federalisme en Amérique Centrale.** *Notes et Etudes Documentaires*, N° 3.172, 17 de marzo de 1965. P. 22.