

Construyendo sobre arena

La política exterior salvadoreña durante las cuatro Administraciones areneras

Ricardo Ribera*

Resumen

El artículo explora la política exterior salvadoreña en los veinte años de Gobiernos del partido Arena, de 1989 a 2009. Incluye una visión sintética del período previo, desde el golpe de Estado de octubre de 1979. No se trataba solo de consignar hechos e iniciativas, sino también de hacer su valoración. El autor ha tratado de hacerlo de forma ponderada, es decir, desde la objetividad, pero sin falsa imparcialidad. El pensamiento debe estar situado y, en esta medida, se ha tratado de asumir un enfoque desde las mayorías populares y de los intereses de largo plazo de la nación.

Palabras clave:

El Salvador, historia contemporánea, diplomacia, política exterior, relaciones internacionales, Cancillería, Arena, neoliberalismo, TLC, integración centroamericana, cambios

* Historiador y filósofo, catedrático del Departamento de Filosofía de la UCA.

La política exterior de un país es potestad del Órgano Ejecutivo, que la dirige y la ejecuta en consonancia con su programa de gobierno. Sin embargo, en el ámbito de las relaciones internacionales, aunque representados por los Gobiernos, son los Estados los que se relacionan. Cabe entonces esperar que la actividad diplomática se rijan por los intereses generales y de largo plazo de la nación, con base en consensos internos y con una visión que sobrepase las miras partidaristas y de corto plazo; que impere una política de Estado. Los cambios de gobierno no debieran afectar las líneas estratégicas en el ámbito de las relaciones exteriores y hacer que predominen en ellas la consistencia, coherencia y persistencia que permitan una acumulación y así alcanzar resultados en el medio y el largo plazo.

Lo anterior es un ideal que no siempre se logra, por diferentes motivos. En el caso de El Salvador, desde el golpe de Estado de octubre de 1979 en adelante, han incidido decisivamente las coyunturas internas de la ruptura constitucional, el conflicto armado, la negociación y los acuerdos de paz. Predominaron después en la posguerra ciertas inercias y los efectos de la permanencia de un mismo partido en el Gobierno por veinte años consecutivos. Antes de examinar estas cuatro Administraciones areneras en lo que a política exterior se refiere, conviene por tanto revisar someramente la década anterior, entre 1979 y 1989, porque esta se constituye en antecedente indispensable para la comprensión y valoración de los veinte años siguientes.

1. Antecedentes: el período de 1979 a 1989

El golpe de Estado efectuado por la Juventud Militar Democrática el 15 de octubre

de 1979 obedeció a una aguda crisis política interna, que se había profundizado desde las cuestionadas elecciones de 1977. Esta venía acompañada de un creciente aislamiento y desprestigio internacionales, que alcanzaron un punto culminante con las acusaciones norteamericanas al Gobierno salvadoreño por violación de los derechos humanos y con el congelamiento, por parte de Estados Unidos, de toda asistencia económica y militar al país. De hecho, el Gobierno estadounidense de la época, a través de su embajada en San Salvador, presionó al Gobierno del general Romero a efectuar reformas y a propiciar un diálogo nacional. Tras su fracaso, se conoce que alentó a algunos jefes militares salvadoreños a que buscaran una salida golpista, distinta a la que finalmente se impuso¹. La Administración del presidente Jimmy Carter quería evitar, en El Salvador, un curso de los acontecimientos similar al que siguió Nicaragua con el triunfo de la revolución sandinista en julio de 1979. No lo logró plenamente, pues los ideales y los motivos expresados en la Proclama, dada a conocer después del golpe por sus protagonistas, estaban más cerca de las aspiraciones revolucionarias sandinistas que de las preocupaciones de la gran potencia². Pero en la primera Junta Revolucionaria de Gobierno surgida del golpe, confluían diversas fuerzas políticas y diferentes corrientes castrenses, incluidas las que privilegiaban la defensa del *statu quo* antes que transformaciones profundas en el orden socioeconómico y político. De hecho, este primer Gobierno tuvo corta vida debido a las profundas contradicciones que anidaban en su composición.

A partir de enero de 1980, con la conformación de la segunda Junta fruto del pacto entre la Fuerza Armada y el Partido Demócrata

1. El período es analizado y comentado en Ellacuría, Ignacio: *Veinte años de historia en El Salvador (1969-1989)*. Escritos políticos, tres tomos, primera edición, San Salvador: UCA Editores, 1991.
2. Véanse los análisis más recientes sobre este tema en: Menjívar Ochoa, Rafael: *Tiempos de locura: El Salvador 1979-1981*, tercera edición, San Salvador: Flacso-Índole Editores, 2008; así como en: Guerra y Guerra, Rodrigo: *Un golpe al amanecer. La verdadera historia de la Proclama del 15 de octubre de 1979*, primera edición, San Salvador: Índole Editores, 2009.

Cristiano (PDC), Estados Unidos se volcó en el apoyo al Gobierno, a fin de estabilizarlo y promover por su medio una línea de reformas y represión. El nuevo presidente estadounidense Ronald Reagan, en el cargo desde enero de 1980, pronto definiría como máxima prioridad de la política exterior de su Gobierno “trazar la raya en El Salvador”, es decir, evitar que este país se convirtiera en una nueva Nicaragua o una nueva Cuba. El anticomunismo, exacerbado en este período histórico de recrudescimiento de la guerra fría, dominaba las prioridades de la superpotencia y la motivaba a un gran intervencionismo en la situación interna salvadoreña³.

Las reformas emprendidas en marzo de 1980 por la tercera Junta, a la que se integró y pasó a presidir Napoleón Duarte –fundador del Partido Demócrata Cristiano–, pretendían debilitar el poder tradicional de la oligarquía cafetalera al tiempo que arrebatar banderas de lucha a los grupos de izquierda insurgente⁴. Sin embargo, estas intenciones no sirvieron para evitar el genocidio y el deslizamiento del país hacia una situación de tácita guerra civil. El fuerte apoyo norteamericano exacerbó las posiciones antiimperialistas de las izquierdas, que culminaron su proceso de unificación en octubre de 1980 con el nacimiento del FMLN, aliado con la centro-izquierda que se aglutinaba en el Frente Democrático Revolucionario (FDR). En el otro extremo político, motivó un firme repudio de parte de los sectores tradicionales de poder, que promovieron una reacción

nacionalista de rechazo a la injerencia estadounidense, la cual culminaría en septiembre de 1981 con la fundación del partido Alianza Republicana Nacionalista (Arena). El tercer polo del espectro político lo constituía el PDC en el Gobierno, respaldado por la superpotencia estadounidense. Las tres fuerzas políticas –que representaban la revolución, la reacción y la reforma– eran apoyadas internacionalmente por diversos Gobiernos, partidos y entidades políticas del escenario mundial⁵.

Así arrancaba la década de los ochenta, que situaba al país en el foco de la atención mundial por la intensidad y crueldad con que se peleaba aquí el poder, que incluía la disputa en el plano internacional de apoyos políticos y materiales. De hecho, los tres polos, las tres fuerzas políticas principales, desarrollaron su propia política exterior a lo largo de todo el período. Cada una de ellas se hacía de amigos y aliados internacionales, cada una con un discurso contrapuesto, en lo que constituía un escenario más de la confrontación entre reacción, revolución y reforma, que tan intensamente se enfrentaban en El Salvador. Los círculos reaccionarios tenían apoyo de ciertas dictaduras militares latinoamericanas, en sectores del Partido Republicano de los Estados Unidos y entre el exilio cubano de Miami. Mientras, el FMLN-FDR era respaldado por la Internacional Socialista, por algunos Gobiernos socialdemócratas, países de la órbita comunista, sectores de las Iglesias y de los movimientos sociales en países desarro-

3. Entre ayuda militar y asistencia económica, Estados Unidos estuvo entregando más de un millón de dólares diarios al Gobierno salvadoreño durante los años del conflicto armado. Ver información y valoraciones en: Krämer, Michael: *El Salvador: unicornio de la memoria*, segunda edición, San Salvador: Museo de la Palabra y la Imagen, 2009.
4. Las tres reformas estructurales (nacionalización de la banca, reforma agraria y nacionalización del comercio exterior) estaban de hecho en el programa del Gobierno Democrático Revolucionario planteado desde enero de 1980 por la Coordinadora Revolucionaria de Masas y recogido posteriormente por el FDR y por el FMLN desde el momento de su respectiva fundación. Documentos están recogidos en revistas ECA de la época, San Salvador: UCA Editores, 1980.
5. La tesis de los tres polos político-ideológicos la desarrollé con mayor detalle en: Ribera, Ricardo: *Geometría y política. Contribución al debate sobre el sistema salvadoreño de partidos*, revista ECA n.º 576, octubre 1996.; asimismo, en Ribera, Ricardo: *Los partidos políticos en El Salvador entre 1979 y 1992. Evolución y cambios*, Colección Aportes n.º 3, San Salvador: FLACSO, 1996.

llados. El PDC, por su parte, obtenía respaldo de la Organización Mundial de la Democracia Cristiana, de Gobiernos con presencia cristiano-demócrata o que eran aliados incondicionales de los Estados Unidos y del propio Gobierno estadounidense.

Si la reanudación de la asistencia económica y militar norteamericana era el primer éxito de la gubernamental Democracia Cristiana, la declaración franco-mexicana sería un primer gran triunfo de la insurgencia izquierdista. Efectivamente, tras el relativo fracaso de la primera ofensiva rebelde de enero de 1981, en agosto de ese mismo año Francia y México manifestaban una posición conjunta de apoyo a la solución negociada del conflicto. Fraguada por la actividad paradiplomática de los Frentes (FDR-FMLN), el canciller mexicano de aquel entonces, Jorge Castaneda, y el presidente francés, François Mitterrand, daban impulso a una iniciativa inédita. Ambos países declaraban que la alianza de los dos Frentes era una “fuerza política representativa” capaz de negociar, de llegar a acuerdos y de hacerlos cumplir por sus bases. Era una figura novedosa en la política internacional, que surgía por la inexistencia de un Gobierno opositor en el exilio al cual reconocer y la incapacidad insurgente para mantener control inequívoco sobre una parte del territorio nacional, pero resultaba suficiente para rebatir el argumento norteamericano de que no había con quién negociar, ni seguridad de que los acuerdos de una negociación se cumplieran. Para Estados Unidos, al igual que para el Gobierno salvadoreño, las fuerzas guerrilleras no eran sino “bandas armadas”. Francia y México se contraponían a este discurso, reconociendo en el FMLN-FDR una fuerza política, jerarquizada y disciplinada, que repre-

sentaba a una parte del pueblo salvadoreño. Una posición que, al final de la década, al abrirse la negociación, se demostraría realista y visionaria, pues de hecho la Organización de Naciones Unidas auspició la misma desde unos supuestos que coincidían en lo esencial con dicho planteamiento.

Para contrarrestar los éxitos diplomáticos de la política de diálogo-negociación, los Estados Unidos plantearon una línea de elecciones-democratización. Era su propia política de guerra, diseñada al igual que la otra para ayudarse a ganar la guerra. La institucionalidad del país, rota por efecto del golpe de Estado, requería dotarse de una nueva Constitución y de un Gobierno salido de las urnas. El gane electoral del PDC y de su candidato Duarte en 1984 supuso una victoria de tal estrategia que permitió el reconocimiento del Gobierno salvadoreño por la mayoría de países del mundo⁶. La repetición de la victoria democristiana en las legislativas de 1985 venía a enderezar el adverso resultado de las de 1982, que dieron al PCN (Partido de Conciliación Nacional) y a Arena mayoría en la Asamblea Constituyente. La derecha quedaba reducida al papel de oposición, aunque conservaba mucho poder económico, militar, mediático e intelectual. Uno de los nuevos nichos para la derecha lo constituiría la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), creada en 1983 con la asesoría y el financiamiento del AID⁷. Promovida como “tanque de pensamiento” al servicio de diseñar políticas para el desarrollo económico y social del país, pronto empezaría a presionar al presidente Duarte con planteamientos inspirados en una clara concepción neoliberal. Alfredo Cristiani fue de los primeros directores de Fusades, la

6. Años más tarde, Ellacuría calificaría de “fachada democrática” el proceso de normalización iniciado con las elecciones de 1982 y 1984 (Ellacuría, Ignacio: *El desmoronamiento de la fachada democrática*, ECA n.º 475, mayo de 1988).

7. Información y valoraciones sobre el papel de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), en Rosa, Herman: *AID y las transformaciones globales en El Salvador. El papel de la Política de Asistencia Económica de los Estados Unidos desde 1980*, Managua: CRIES, 1993.

cual sería la cantera de donde extraería buena parte de su gabinete de gobierno cuando ganara las elecciones presidenciales en 1989.

Buscando conseguir gestar un consenso bipartidista que superara las constantes críticas demócratas a la política del presidente Reagan hacia El Salvador, en julio de 1983 se creó la Comisión Nacional Bipartidista para Centroamérica, conocida en los medios como Comisión Kissinger. Su informe fue presentado en enero de 1984 e induciría a que Estados Unidos lanzara, en agosto de 1985, su Iniciativa para la Democracia, Paz y Desarrollo en América Central. En ambos casos, se reconocía que la causa de las revoluciones sociales en el istmo no era el “expansionismo soviético” o la “injerencia cubana”, sino que el conflicto tenía raíces sociales y económicas. Su solución requería del crecimiento económico y medidas de justicia distributiva, así como la mejora de la situación de derechos humanos y una democracia efectiva.

Era un nuevo giro de la postura norteamericana⁸ obligada a tomar en cuenta las iniciativas pacificadoras en la región, como la del llamado Grupo de Contadora, que vino a contraponerse a la política guerrillista de Reagan. Integrado inicialmente por México, Panamá, Colombia y Venezuela, se reforzó con el Grupo de Apoyo donde se sumaban Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Estados Unidos caía en un progresivo aislamiento en su política hacia Centroamérica. Poco a poco, tuvo que irse plegando a la voluntad

de paz de los países de la región. La acumulación que logró Contadora se revitalizó con el Plan Arias, liderado por el presidente de Costa Rica Óscar Arias, el cual fue la base para el Acuerdo de Esquipulas II en agosto de 1987⁹. Este avanzaba reales posibilidades de paz para Nicaragua, mientras que para El Salvador permitió pasos concretos hacia la humanización de la guerra, como el retorno de refugiados, las repoblaciones de desplazados de guerra y medidas protectoras para la población civil. Se estimuló entonces el acompañamiento y respaldo humanitario de organizaciones no gubernamentales (ONG) y comités de solidaridad del mundo. También se propició un resurgir del movimiento organizado de masas, sindical y cooperativo, reorganizado desde 1986¹⁰.

El trabajo internacional del FMLN no era ajeno a estos hechos políticos. Una vasta red de comités de solidaridad era atendida por sus representantes internacionales, quienes también incidían sobre los medios locales de comunicación y desarrollaban relaciones políticas con partidos y Gobiernos. Las iniciativas de diálogo y ofertas negociadoras, así como las reuniones del más alto nivel, eran desarrolladas por la Comisión Político-Diplomática (CPD). En Estados Unidos, el FMLN desarrollaba un amplio trabajo de *lobby* en el Congreso, Iglesias y centros de poder. En todas partes, las representaciones diplomáticas oficiales del Gobierno competían, a menudo en desventaja, con las representaciones

8. “El 23 de febrero de 1981, el Departamento de Estado difundió un *Libro Blanco* sobre “la expansión comunista en El Salvador”, donde se aseguraba que el FMLN era financiado por la Unión Soviética, Cuba y Nicaragua y que había recibido 800 toneladas de armas de los regímenes comunistas (...). Algún tiempo más tarde se hizo evidente que las supuestas “pruebas” recogidas por la CIA eran puras presunciones o incluso simples mentiras” (Krämer, *opus cit.*; pág. 102).
9. Al respecto, ver: Tinoco, Víctor Hugo: *Conflicto y paz. El proceso negociador centroamericano*, México: Editorial Mestiza, 1989.
10. Sobre su evolución véase: Lungo, Mario: *La lucha de las masas en El Salvador*, primera edición, San Salvador: UCA Editores, 1987.