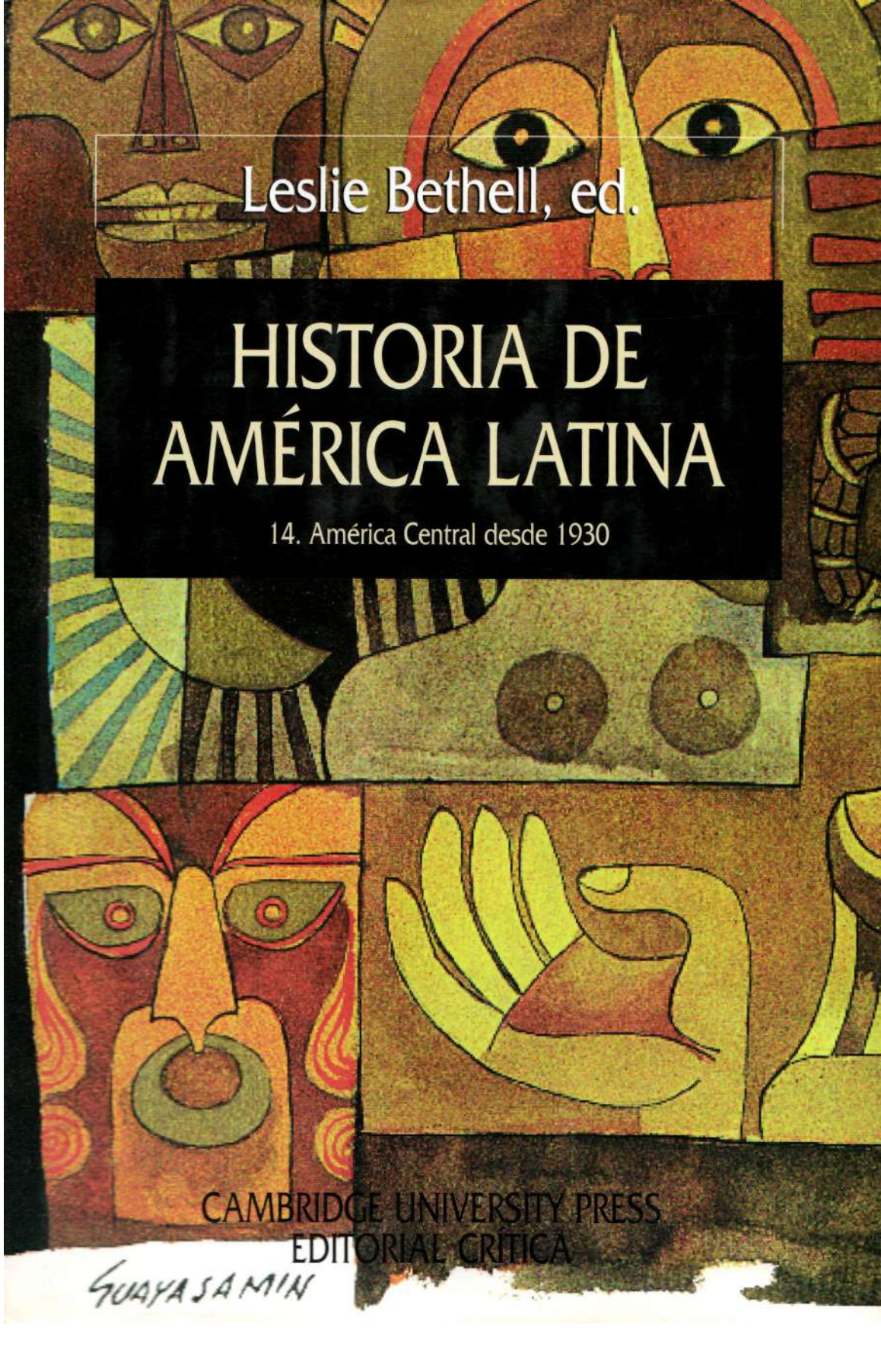




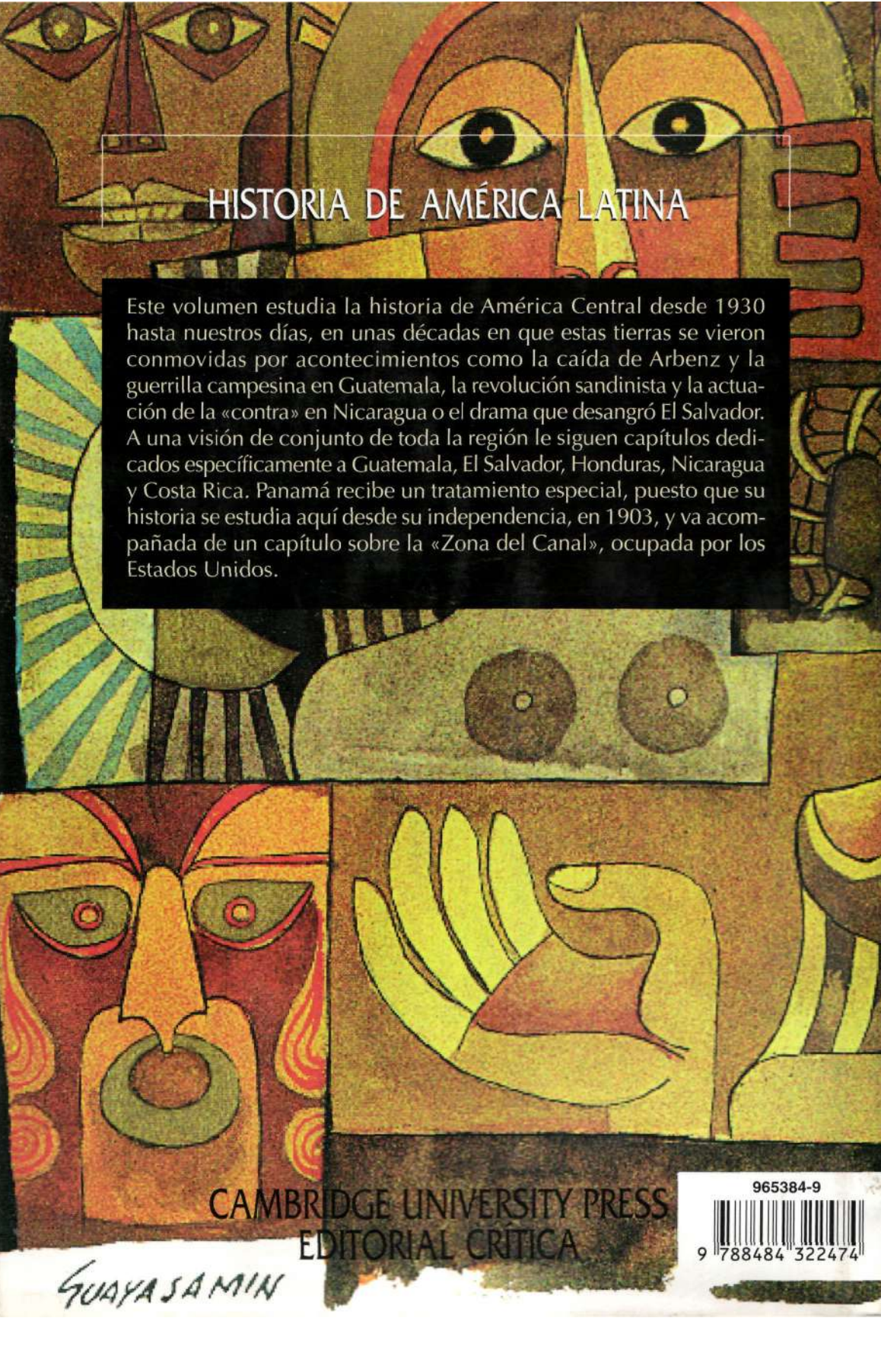
Leslie Bethell, ed.

HISTORIA DE AMÉRICA LATINA

14. América Central desde 1930

CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS
EDITORIAL CRÍTICA

GUAYASAMÍN



HISTORIA DE AMÉRICA LATINA

Este volumen estudia la historia de América Central desde 1930 hasta nuestros días, en unas décadas en que estas tierras se vieron conmovidas por acontecimientos como la caída de Arbenz y la guerrilla campesina en Guatemala, la revolución sandinista y la actuación de la «contra» en Nicaragua o el drama que desangró El Salvador. A una visión de conjunto de toda la región le siguen capítulos dedicados específicamente a Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Panamá recibe un tratamiento especial, puesto que su historia se estudia aquí desde su independencia, en 1903, y va acompañada de un capítulo sobre la «Zona del Canal», ocupada por los Estados Unidos.

CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS
EDITORIAL CRÍTICA

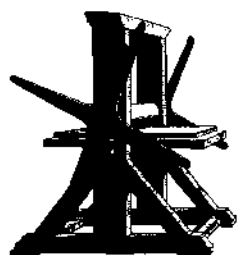
GUAYASAMIN

965384-9



9 788484 322474

HISTORIA DE AMÉRICA LATINA



SERIE MAYOR

Directores:

JOSEP FONTANA y GONZALO PONTÓN

Por

LESLIE BETHELL, catedrático emérito de historia de América Latina,
Universidad de Londres; director, Centro de Estudios
Brasileños, Universidad de Oxford, y *fellow*, St. Antony's College, Oxford

EDELBERTO TORRES RIVAS, secretario general de *FLACSO*, San José,
Costa Rica

JAMES DUNKERLEY, catedrático de política, Queen Mary and Westfield College,
Universidad de Londres

VICTOR BULMER-THOMAS, catedrático de economía, Queen Mary and Westfield
College e Institute of Latin American Studies, Universidad de Londres

RODOLFO CERDAS CRUZ, *CIAPA*, San José, Costa Rica

MICHAEL CONNIFF, profesor de la University of South Florida

JOHN MAJOR, *senior lecturer* en historia, Universidad de Hull

LESLIE BETHELL, ed.

HISTORIA DE AMÉRICA LATINA

14. AMÉRICA CENTRAL DESDE 1930

CRÍTICA
BARCELONA

Título original:
THE CAMBRIDGE HISTORY OF LATIN AMERICA
VII. LATIN AMERICA SINCE 1930:
MÉXICO, CENTRAL AMERICA AND THE CARIBBEAN
II. Central America, IV. Panama

Traducción castellana de
JORDI BELTRAN

Diseño de la colección: Enric Satué
© 1990, Cambridge University Press, Cambridge.
© 2001 de la traducción castellana para España y América:
EDITORIAL CRÍTICA, S.L., Provença, 260, 08008, Barcelona

e-mail: editorial@ed-critica.es
<http://www.ed-critica.es>
ISBN: 84-7423-435-2 obra completa
ISBN: 84-8432-247-5 tomo 14
Depósito legal: M. 28.808-2001

Impreso en España

2001. — **BROSMAC, S.L.,** Polígono Industrial 1, Calle C, 31, 28932 Móstoles (Madrid)

PREFACIO

Los primeros cuatro volúmenes de la Historia de América Latina de Cambridge se ocupan principalmente de los aspectos económicos, sociales, políticos, intelectuales y culturales de los tres siglos de gobierno colonial español y (en el caso de Brasil) portugués, comprendidos entre el «descubrimiento», la invasión, la conquista y la colonización del «Nuevo Mundo» por los europeos, a finales del siglo XV y comienzos del XVI y la víspera de la independencia latinoamericana en las postrimerías del XVIII y principios del XIX.

Los volúmenes quinto y sexto examinan el fracaso y el derrocamiento del régimen colonial que tuvieron lugar en toda América Latina (a excepción de Cuba y Puerto Rico) durante el primer cuarto del siglo XIX, y la historia económica, social y política durante el medio siglo posterior a la independencia (entre aproximadamente 1820 y 1870). En los cuatro volúmenes siguientes se analiza la situación de América Latina hasta 1930.

Durante el primer medio siglo que siguió a la independencia, América Latina experimentó, en el mejor de los casos, únicamente unas tasas muy modestas de crecimiento económico y, al menos en Hispanoamérica, violentos conflictos políticos e ideológicos, así como una considerable inestabilidad política. Aparte de la guerra entre México y los Estados Unidos (1846-1848) y de frecuentes intervenciones extranjeras, especialmente británicas, también hubo, al finalizar el período, dos conflictos importantes entre estados latinoamericanos: la guerra de la Triple Alianza (1865-1870) y la guerra del Pacífico (1879-1883). Contrastando con ello, el medio siglo siguiente, y sobre todo el período que concluyó con la primera guerra mundial, fue para la mayoría de los países latinoamericanos una «edad de oro» caracterizada por el crecimiento económico inducido de forma predominante por las exportaciones, de prosperidad material (al menos para las clases dominantes y las clases medias de las ciudades), de consenso ideológico y, con algunas excepciones notables como México durante la revolución (1910-1920), de estabilidad política. Asimismo, aunque continuaron las intervenciones extranjeras —principalmente las norteamericanas en México, América Central y el Caribe—, no hubo importantes conflictos internacionales en América Latina entre el fin de la guerra del Pacífico (1883) y el estallido de la guerra del Chaco (1932).

El séptimo volumen lo forman nueve capítulos de carácter general sobre la historia económica y social del conjunto de América Latina. Dos capítulos examinan el crecimiento de las economías latinoamericanas, el primero en el período 1870-1914, el segundo en los años que van de la primera guerra mundial a la vís-

pera de la depresión mundial del decenio de 1930. Este crecimiento fue en gran parte fruto de la gran aceleración de la incorporación de las economías latinoamericanas, como productoras básicas, en la economía internacional en expansión, así como de significativas entradas de capital extranjero, particularmente británico y, en el siglo XX, norteamericano. Al mismo tiempo, no se pasan por alto los mercados nacionales y la acumulación de capital igualmente nacional. Las relaciones de América Latina con las principales potencias europeas y, sobre todo en América Central y el Caribe, con los Estados Unidos, cada vez más expansionistas, se tratan por separado. Otro capítulo analiza el crecimiento de la población latinoamericana (de 30 millones en 1850 a 105 millones en 1930), que en parte fue producido por la inmigración en masa de europeos, singularmente en Argentina y Brasil. El profundo efecto de la penetración capitalista en el mundo rural es la materia de que se ocupan dos capítulos, uno de los cuales se concentra en las tradicionales tierras altas de México, América Central y los Andes, y el otro en el Caribe español. El primero de ellos, a la vez que afirma que las economías y sociedades rurales experimentaron mayores cambios en el período de 1870-1930 que en cualquier otra época anterior exceptuando la conquista, también se propone demostrar que en muchas zonas rurales, especialmente en los Andes, las fuerzas de cambio encontraron resistencia y continuaron existiendo estructuras precapitalistas. La sociedad urbana también experimentó cambios rápidos en este período, y hay capítulos que examinan por separado el crecimiento de las ciudades latinoamericanas, en especial ciudades importantes como Buenos Aires, Río de Janeiro y Ciudad de México, todas las cuales ya tenían entre uno y dos millones de habitantes en 1930 y rivalizaban con las principales urbes de Europa y los Estados Unidos; los comienzos de la industria, sobre todo en Brasil, Argentina, Chile, Colombia y México; y la aparición de una clase trabajadora urbana como fuerza significativa en muchas repúblicas, así como la historia de los primeros movimientos obreros de América Latina.

El octavo volumen examina la cultura y la sociedad en América Latina durante el siglo que siguió a la independencia y especialmente en el período de 1870-1930. Empieza con un capítulo que trata la evolución de las ideas políticas y sociales (y en especial la adaptación del liberalismo a unas sociedades muy estratificadas que tenían economías subdesarrolladas y una tradición política de autoritarismo, así como la influencia del positivismo en las elites gobernantes e intelectuales). Un segundo capítulo examina de qué modo la Iglesia católica latinoamericana se adaptó a la disminución de su poder y sus privilegios en una era secular, al mismo tiempo que conservaba la adhesión de la inmensa mayoría de los latinoamericanos. Finalmente dos capítulos hablan de movimientos importantes y de notables logros individuales en la literatura, la música y el arte de América Latina en este período.

Los volúmenes noveno y décimo se componen de capítulos sobre la historia económica, social y, sobre todo, política de los distintos países latinoamericanos desde 1870 hasta 1930. El volumen noveno se ocupa de la historia de México, América Central y el Caribe. En la primera parte, dedicada a México, hay capítulos sobre el Porfiriato (los treinta y cinco años de dictadura de Porfirio Díaz, 1876-1910), la revolución y la reconstrucción bajo la «dinastía sonorensé» durante el decenio de 1920. La segunda parte dedica un capítulo único a las cinco repúblicas de América Central y capítulos a Cuba, Puerto Rico, la República Dominicana y Haití. El décimo volumen está dedicado a América del Sur. La primera parte

consiste en cuatro capítulos sobre la evolución económica, social y política de Argentina, que en muchos aspectos era ya la nación más avanzada de América Latina en 1930, y capítulos individuales sobre Uruguay y Paraguay. La segunda parte contiene capítulos referentes a Chile, Bolivia y Perú en el medio siglo que empezó al concluir la guerra del Pacífico y capítulos que hablan de Colombia, Ecuador y Venezuela. Finalmente, en la tercera parte, dedicada a Brasil, hay capítulos que estudian su economía dominada por el café en este período, el sistema político y la política reformista durante los últimos tiempos del imperio (1870-1889) y la estructura social y política de la primera república (1889-1930).

Los volúmenes undécimo y duodécimo versan sobre economía, política y sociedad desde 1930. El volumen undécimo, Economía y sociedad desde 1930, comprende seis capítulos. Los tres primeros examinan las economías latinoamericanas durante la década de 1930, tras la depresión de 1929, durante e inmediatamente después de la segunda guerra mundial, y durante la nueva «edad de oro» de crecimiento económico (1950-1980), impulsada esta vez principalmente por la ISI (industrialización de sustitución de importaciones) y a la que, no obstante, siguió la llamada «década perdida» de 1980. El cuarto aborda el cambio demográfico durante el período 1930-1990, en que la población de América Latina se cuadruplicó (de 110 a 450 millones). El quinto capítulo analiza la rápida urbanización de América Latina (menos del 20 por 100 de su población estaba clasificada como urbana en 1930; en 1990, casi el 70 por 100) y el cambio social urbano, principalmente en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. La transformación de las estructuras agrarias es el tema del sexto capítulo.

El volumen duodécimo, Política y sociedad desde 1930, consta de cinco capítulos. El primer capítulo estudia el avance, y también los retrocesos, de la democracia en América Latina, principalmente en Chile, Costa Rica, Colombia, Uruguay y Venezuela y, en menor grado, en Argentina, Brasil y Perú. Los éxitos y fracasos de la izquierda latinoamericana, la democrática y la no democrática, son material del segundo capítulo. El tercer capítulo se centra en la clase obrera urbana y el movimiento obrero urbano, subrayando su papel en la política. El cuarto capítulo explica la movilización y la violencia rurales, especialmente en México, América Central y los Andes. El quinto se ocupa de los militares en la política latinoamericana: sus intervenciones y los golpes de Estado, así como los regímenes militares y los problemas de la transición al gobierno civil.

El volumen decimotercero es el tercero de la serie de volúmenes dedicados a América Latina desde 1930. La primera parte contiene dos capítulos sobre México: el primero examina el rumbo de la revolución durante los años treinta, sobre todo durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), el impacto de la segunda guerra mundial en México y el carácter de la subsiguiente coyuntura de posguerra; el segundo analiza el período iniciado en 1946, y destaca en especial el crecimiento económico (hasta la década de 1980), el cambio social y la estabilidad política. La segunda parte, dedicada a los países del Caribe, contiene dos capítulos sobre Cuba: el primero sobre el período que va de la dictadura de Machado a la de Batista, y el segundo sobre la revolución, y capítulos sobre la República Dominicana, Haití y Puerto Rico.

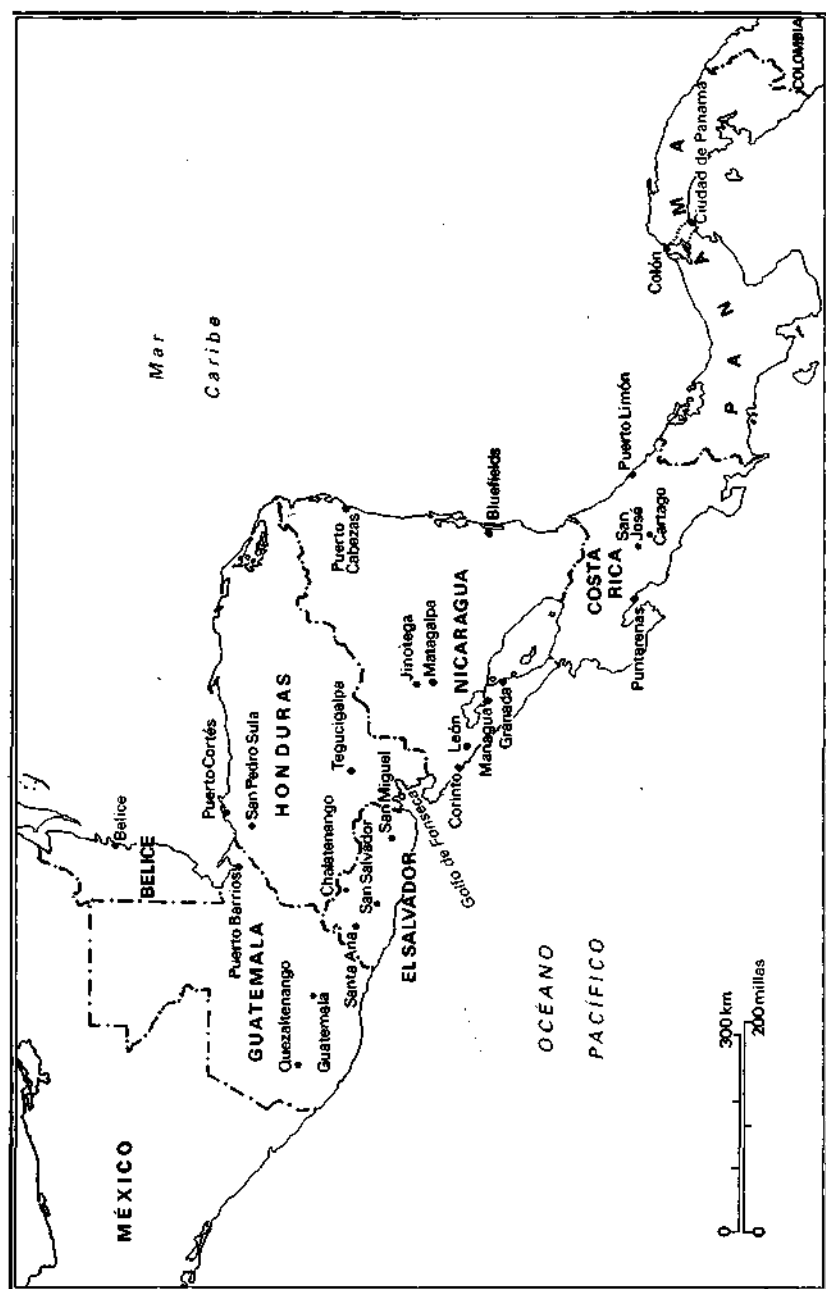
El decimocuarto volumen se abre con una visión general del desarrollo económico y político de América Central desde los años treinta a los ochenta, a la que siguen capítulos separados sobre la historia de Guatemala, El Salvador, Honduras,

Nicaragua y Costa Rica, desde 1930, un capítulo sobre la hazaña de Panamá desde su creación en 1903 y, finalmente, un capítulo sobre la historia de la zona del Canal de Panamá.

Los colaboradores del volumen decimocuarto comentaron los capítulos de sus colegas. Por ello agradezco especialmente a Victor Bulmer-Thomas, James Dunkerley, Alan Knight y John Major. James Dunkerley también aceptó trabajar como editor asociado de los volúmenes decimotercero y decimocuarto. Su consejo y aliento, así como su experiencia como editor, resultaron invalorable en la preparación final de los volúmenes para su publicación.

Una vez más, debo expresar mi gratitud a Josep Fontana y Gonzalo Pontón por su interés y dedicación en la presente edición castellana.

LESLIE BETHELL



América Central

Capítulo 1

AMÉRICA CENTRAL DESDE 1930: PERSPECTIVA GENERAL

En América Central la instauración de estados-nación estables y de vínculos económicos permanentes con el mercado mundial por medio de las exportaciones agrícolas —en especial de café— tuvo lugar durante la segunda mitad del siglo XIX. El proceso empezó y dio los mejores resultados en Costa Rica; más adelante, y después de mucho derramamiento de sangre, en Guatemala y El Salvador; y, con retraso y de forma incompleta, en Honduras y Nicaragua. El atraso heredado del período colonial español, la crisis cíclica del mercado internacional del café y las luchas políticas de la oligarquía por el control del gobierno frenaron el crecimiento económico, el progreso social y la consolidación de la estabilidad institucional. Sin embargo, al empezar el siglo XX ya se habían producido cambios importantes en la estratificación social al aparecer una burguesía del café y una pequeña clase media urbana, a la vez que la vida política era estable, aunque no democrática.

En 1914 la población total de América Central era de poco menos de cuatro millones, de los cuales casi el 60 por ciento vivía en Guatemala y El Salvador. La base de la sociedad —la estructura agraria— presentaba tres características: grandes plantaciones de café controladas por agricultores nacionales que producían para la exportación; plantaciones de bananas de propiedad extranjera con una producción integrada verticalmente y una estructura de comercialización ligada de forma directa al mercado norteamericano; y pequeñas parcelas que eran propiedad de campesinos que cultivaban cereales básicos y otros productos para su propio consumo o para satisfacer la demanda interna. (El café y las bananas representaban el 80 por ciento de las exportaciones centroamericanas.) El mercado laboral lo componían los llamados «mozos colonos», que eran campesinos empobrecidos ligados a las haciendas cafeteras por su endeudamiento de toda la vida; trabajadores agrícolas en las plantaciones de bananas de propiedad norteamericana; y —el sector más numeroso— pequeños propietarios campesinos, aparceros y jornaleros itinerantes que trabajaban a cambio de un sueldo durante la recolección. En Costa Rica, este último grupo no era importante, y en Honduras predominaban los campesinos que se dedicaban a la agricultura de subsistencia, lo cual se debía en parte al fraccionamiento del terreno montañoso del país.

Antes de 1930, las ventajas del modelo de agricultura dirigida a la exportación nunca se pusieron en duda. Al contrario, se consideraba que el alto grado de especialización económica y la libertad de vender en el mercado exterior ofrecían una gran oportunidad para el progreso material en ciertas regiones y entre

unos cuantos grupos reducidos. Por supuesto, es verdad que varios cambios importantes fueron fruto de la producción orientada a la exportación. Antes de aproximadamente 1910 ya se había construido más del 80 por ciento de las líneas de ferrocarril que existen hoy en América Central. En la costa atlántica las instalaciones portuarias de Puerto Cortés, Puerto Barrios y Limón (en Honduras, Guatemala y Costa Rica, respectivamente) se renovaron con el fin de reducir el coste del transporte directo a los mercados europeos y norteamericanos. Poco a poco se creó un sistema financiero y bancario; antes de la primera guerra mundial había veintitrés bancos en la región, la mayoría de ellos de capital nacional. Aunque antes de 1917 el sistema de electricidad era limitado y servía sólo a las capitales, es decir, Guatemala, San Salvador y San José, el telégrafo unía las principales ciudades con las zonas económicas más importantes de la región.

La influencia de Estados Unidos en América Central empezó a hacerse sentir desde finales del siglo XIX y se intensificó cuando en 1901 Gran Bretaña, en virtud del Tratado Hay-Pauncefote, accedió a reducir su presencia. Estados Unidos empezó a construir un canal interoceánico en Panamá, país que, con ayuda norteamericana, se había independizado de Colombia en 1903; el canal se inauguró en 1914. Los norteamericanos intervinieron en Nicaragua en 1912 y se quedaron en el país hasta 1933, con una breve interrupción. Al mismo tiempo, Washington impuso su voluntad a las otras repúblicas centroamericanas por medios militares y diplomáticos durante varios episodios de inestabilidad política. Después de la primera guerra mundial, la presencia económica estadounidense en América Central fue más allá de las inversiones en la agricultura, los ferrocarriles y los puertos. Por ejemplo, los servicios de electricidad de tres de los cinco países pasaron a manos norteamericanas. Más del 75 por ciento del comercio exterior era con Estados Unidos (porcentaje mayor que el de antes de la guerra y obtenido a expensas en gran parte de Alemania). Todo esto contribuyó a que hubiese un período de relativa prosperidad, especialmente en el decenio de 1920 en el caso de Guatemala, El Salvador y Costa Rica. El modelo de exportación se afianzó todavía más. En los años que precedieron de forma inmediata a la crisis mundial de 1929-1930, los ingresos obtenidos del café y las bananas representaban casi el 90 por ciento de los que producía la exportación en Costa Rica, Guatemala y El Salvador, y el 70 por ciento en Honduras y Nicaragua (donde la extracción de oro y plata seguía siendo importante). El decenio de 1920 también se caracterizó por una estabilidad política en la cual —al menos en Costa Rica, bajo los «Olímpicos» liberales representados por Ricardo Jiménez Oreamuno y Cleto González Víquez; en Guatemala, donde José María Orellana y Lázaro Chacón, ambos liberales, fueron elegidos sucesivamente; y en El Salvador bajo el liderazgo de la familia liberal Meléndez-Quinones— las estructuras oligárquicas de control y dominación eran compatibles con una forma de democracia representativa, electoral, aunque limitada.

Al llegar a América Central la crisis económica internacional de 1929, la dinámica del comercio exterior cambió inmediatamente debido a la disminución de la demanda internacional de los productos agrícolas tradicionales de la región, así como de la importación de manufacturas procedentes de países de economía más desarrollada, en especial de Estados Unidos. Las repercusiones de la depresión mundial fueron diferentes en cada país. Los niveles más altos de comercio exterior se alcanzaron, de hecho, en Nicaragua en 1926, en Guatemala en 1927 y

en Costa Rica y El Salvador en 1928, mientras que en Honduras los ingresos en divisas extranjeras no empezaron a descender hasta 1931. De modo parecido, el punto más bajo del ciclo de depresión fue diferente en los diversos países.

Sin embargo, es posible generalizar sobre los efectos de la crisis económica en el conjunto de la región, aunque hubo ciertos rasgos distintivos en cada país. El efecto de la depresión no consistió en una catástrofe financiera que paralizase la vida económica, sino que fue un período de estancamiento que duró más de un decenio, apenas interrumpido por momentos de recuperación transitoria. Debido a que la sociedad centroamericana en general tenía su base económica en la agricultura y su factor dinámico en el mercado exterior, y debido a que no existen indicadores más completos, las estadísticas correspondientes a la producción y la exportación de café y bananas o, mejor aún, los datos sobre el comercio exterior se utilizan para demostrar el origen externo de la crisis bajo la forma de un descenso de la demanda internacional, que no se recuperó hasta después de 1945 y cuyo equivalente fue un descenso paralelo de las importaciones. Estos fueron los efectos conjuntos de la crisis internacional del decenio y la segunda guerra mundial al finalizar la depresión.

Como se ve en el cuadro 1.1, no hubo un hundimiento espectacular de la producción o las exportaciones centroamericanas, sino más bien una pauta en zigzag que durante los primeros años mostró un descenso medio equivalente al 50 por ciento del valor de las exportaciones en relación con el punto más alto del decenio anterior y que impuso serias limitaciones a la capacidad de importar. La caída internacional del patrón oro en 1931 creó problemas con el tipo de cambio; Guatemala y Honduras se resistieron a la devaluación, mientras que Costa Rica y El Salvador, después de dejar que su moneda flotara, la devaluaron entre 1931 y 1933. (Nicaragua siguió su ejemplo en 1937.) Los países más afectados por la crisis fueron Honduras y Nicaragua, y en ambos la recuperación fue lenta y tuvo lugar en niveles más bajos que en el resto de la región. En Nicaragua, además, la balanza comercial fue desfavorable de forma constante durante quince años. Hubo una ligera mejora del estancamiento en 1936-1939, y especialmente en 1937, en Guatemala, El Salvador y Costa Rica, pero la paralización del comercio internacional causada por la guerra en Europa contribuyó a los problemas del sector exterior al empezar la segunda contienda mundial (véase el cuadro 1.1). Los niveles de comercio exterior, del gasto público y el producto interior bruto (PIB) en general no se recuperaron hasta después de 1945, y en algunos casos incluso más tarde, como ocurrió en Honduras.

La existencia de una economía de mercado interno fue importante porque la mayor parte de la producción agrícola y la del sector de pequeños artesanos manufactureros se consumía en el propio país. Es difícil calcular con exactitud el valor de la producción para el mercado exterior y el de la que se destinaba al consumo interior; en este último había un elemento importante de autoconsumo que se centraba no sólo en las economías campesinas, sino también en las fincas tradicionales, cuyos propietarios vivían de un extenso sistema de aparcería. Cálculos correspondientes a los primeros años cuarenta sugieren que, por término medio, menos de la mitad del valor de la producción agrícola se destinaba a la exportación.¹

1. E. Torres-Rivas, «Centroamérica: algunos rasgos de la sociedad posguerra», Documento de trabajo del Kellogg Institute, n° 25, Washington, D. C., 1984, cuadro 1, p. 49.

Cuadro 1.1 América Central: Valor del comercio exterior 1930-1945 (en millones de dólares actuales)

Año	Guatemala		El Salvador		Honduras		Nicaragua		Costa Rica		América Central	
	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.
1930	51,6	33,0	22,0	20,0	54,9	26,0	13,4	16,0	27,5	11,0	169,4	106,0
1931	33,2	26,0	19,0	12,0	55,8	17,0	10,4	12,0	24,1	9,0	142,5	76,0
1932	23,3	15,0	9,0	9,0	55,6	12,0	7,0	7,0	14,4	5,0	109,3	48,0
1933	16,5	12,0	9,0	8,0	60,0	10,0	6,1	6,0	14,0	6,0	105,6	42,0
1934	19,2	12,0	9,0	5,0	52,6	12,0	4,6	5,0	8,2	9,0	93,6	46,0
1935	16,1	15,0	10,0	9,0	17,1	6,0	4,6	5,0	7,3	7,0	55,1	42,0
1936	22,0	18,0	10,0	8,0	11,2	5,0	3,5	6,0	7,8	8,0	54,5	45,0
1937	23,0	26,0	15,0	10,0	12,2	6,0	6,2	6,0	10,8	12,0	67,2	60,0
1938	23,5	26,0	10,0	9,0	15,9	10,0	4,3	6,0	9,3	13,0	63,0	64,0
1939	24,3	24,0	12,0	9,0	22,5	11,0	4,8	7,0	8,6	17,0	72,2	68,0
1940	15,6	20,0	10,0	8,0	22,3	11,0	3,7	8,0	7,0	17,0	58,6	64,0
1941	18,8	19,0	10,0	8,0	21,3	11,0	4,6	12,0	9,8	18,0	64,5	68,0
1942	26,7	14,0	17,0	9,0	20,3	12,0	5,6	8,0	10,2	12,0	79,8	55,0
1943	26,3	18,0	21,0	12,0	9,0	10,0	7,7	16,0	12,2	20,0	76,2	76,0
1944	31,1	21,0	22,0	12,0	19,8	14,0	7,8	12,0	10,4	22,0	91,1	81,0
1945	39,7	23,0	21,0	13,0	27,6	15,0	6,9	14,0	11,5	27,0	106,7	92,0

Fuente: CEPAL, América Latina: Relación de Precios de Intercambio, Santiago, 1976, pp. 35, 43, 45, 49 y 53.

La naturaleza del sector agrícola la determinaban el funcionamiento y las relaciones entre sus tres subsectores. La industria bananera era moderna, la controlaba el capital norteamericano y sus operaciones estaban integradas internacionalmente. Por tanto, esta industria resultó afectada por la crisis no sólo en el descenso del volumen de comercio y la caída del precio de las bananas, sino también por los cambios en las estrategias de inversión por parte de la compañía matriz. En el decenio de 1930, la United Fruit Company, al no poder combatir eficazmente la sigatoka o «enfermedad panameña», decidió trasladar sus plantaciones a la región del Pacífico: Tiquisate en Guatemala, y Quepos en Costa Rica.

El segundo subsector era la industria del café, cuyo nivel de capitalización era diferente. Las empresas cafeteras pudieron continuar incluso con ingresos disminuidos debido al carácter permanente del cultivo del café y también debido a la experiencia previa con ciclos deprimidos seguidos de períodos de prosperidad. El descenso de los ingresos en el sector del café afectó al sistema de producción sólo de modo relativo, al impedir la expansión de las zonas cultivadas y las mejoras de la productividad, bajar los salarios y producir desocupación. La disminución de la demanda internacional afectó a los ingresos obtenidos del café, si bien la estructura de propiedad de la tierra pudo absorber esta disminución sin que se vieran afectados los recursos básicos de producción en las plantaciones.

El tercer subsector era la economía campesina, de indígenas en Guatemala, cuya producción se distribuía más en forma de autoconsumo por parte de las familias que por medio de la venta de excedentes en mercados locales. De hecho, sólo este sector de la economía mejoró su nivel de producción. La crisis estimuló las condiciones para reforzar una sencilla economía mercantil como solución ante la relativa debilidad del sector de exportación mercantil. El incremento de la producción de cereales básicos, en especial maíz y frijol, confirmó que la economía mercantil podía reaparecer o adquirir vigor dondequiera que productores independientes mantuviesen sus medios de producción, puesto que la disponibilidad de alimentos estimularía la demanda interior. Las cifras correspondientes a este período indican que hubo veces en que los cereales y los frijoles fueron muy abundantes, especialmente, por ejemplo, en 1937. Por medio de deducciones lógicas basadas en el conocimiento de la estructura de producción, cabe sacar la conclusión de que tales rendimientos procedían de pequeñas propiedades. Indudablemente, es esta información lo que ha permitido a Bulmer-Thomas analizar los diversos mecanismos que paliaron la crisis, uno de los cuales fue la sustitución de las importaciones agrícolas durante la segunda mitad del decenio de 1930.² La agricultura nacional creció en importancia durante algún tiempo, lo cual se debió más a condiciones interiores que reducían la capacidad de importar que a decisiones gubernamentales.

La capacidad de absorción de las economías campesinas se vio puesta a prueba cuando se convirtieron en refugio para las masas rurales sin empleo. Como ocurre en las economías basadas en la exportación de un solo producto, donde los impulsos dinámicos tienen su origen en la demanda exterior, la pérdida de tales impulsos se traduce en una decadencia parcial del sector monetario del mercado interior, pero sin consecuencias catastróficas. La producción de café

2. V. Bulmer-Thomas, *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge, 1987, cap. 4.

dependía sólo en parte de las relaciones salariales, como se desprende de la posición del mozo colono en Guatemala, El Salvador o Nicaragua, o del aparcerero en Costa Rica. En ambas situaciones los productores de café evitaban los problemas de pagar salarios y dejaban el mantenimiento y la substitución de la fuerza laboral como factores cuya relación con el coste de producción era sólo marginal.

Durante este período, además, las ganancias producidas por el café, que se derivaban de los precios internacionales y estaban sujetas a ellos, gozaban de relativa independencia del coste interior de producción, que sólo indicaba un mínimo; los ciclos de crecimiento o de depresión no se reflejaban en los niveles salariales ni en otras condiciones de vida de los trabajadores. El nivel de vida de la población campesina estaba ligado al nivel en el cual la producción misma contribuía de modo suficiente a sostener una economía de subsistencia. No obstante, había desempleo en el nivel urbano nacional, menos visible en el campo, donde vivía el 80 por ciento de la población.

La respuesta gubernamental a estos problemas en los cinco países consistió en adoptar una política tradicional y ortodoxa para hacer frente al ciclo económico-crítico. El elemento tradicional lo determinaba la cultura de los productores de café, cuya mentalidad, en la que influía con fuerza el liberalismo económico, les empujaba a insistir en la naturaleza ineficaz de la acción estatal. La ortodoxia de la política residía en su aplicación del principio según el cual el gasto público estimula la demanda sólo en la medida en que supera los ingresos fiscales; así pues, el déficit fiscal debía evitarse a toda costa. Los gobiernos centroamericanos llevaron a cabo reducciones presupuestarias inmediatas como consecuencia de la apreciable caída de los ingresos fiscales, que procedían en gran parte de los impuestos sobre las importaciones y las exportaciones. Lo más sorprendente en este sentido ocurrió cuando a mediados del decenio de 1930 las reducciones del gasto público alcanzaron el nivel en que empezaron a producir pequeños excedentes, los cuales, por ejemplo, en Guatemala y El Salvador, se acumularon en forma de ahorros no utilizados.

De los cinco gobiernos, el de Guatemala fue el más ortodoxo, y después de 1932 consiguió equilibrar el presupuesto y en lo sucesivo generó un excedente cada vez mayor que se acumuló de forma improductiva hasta el final de la guerra. El gobierno no sólo redujo el empleo público, sino que también recortó los salarios e instituyó una política de construcción de carreteras —basada en la mano de obra gratuita—, todo lo cual no hizo nada por estimular la demanda interior. Los demás gobiernos estaban en una situación diferente y, al verse obstaculizados por la misma reducción del gasto público cuyo objetivo era evitar los balances deficitarios anuales, recurrieron a la deuda interna. Los presupuestos de Honduras y Nicaragua se gestionaron en el nivel más bajo de gastos puramente administrativos, un nivel tan bajo que el siguiente paso hubiera sido la parálisis total. En el año 1937 se registró sólo una fugaz mejora en el comercio exterior, pero fue importante porque señaló un punto decisivo después del cual el gasto público empezó a crecer lentamente.

Debido a la actitud ortodoxa en la política pública, en la que influía la defensa de los intereses de los terratenientes, el gasto público durante esta época de crisis no sólo no hizo frente a los efectos del ciclo depresivo, sino que, además, contribuyó indirectamente a ellos. El crecimiento de la deuda contraída para cu-

brir los equilibrios presupuestarios siempre resultó improductivo, a la vez que la aportación gubernamental al PIB fue siempre pequeña y, durante estos años, descendió. Era prácticamente impensable crear programas de obras públicas, compra de cosechas o expansión del crédito. En general, no existía ninguna política fiscal capaz de «curar» una depresión cuyos orígenes eran extranjeros ni de limitar los trastornos producidos por un auge de las exportaciones cuando su origen eran exclusivamente los movimientos de precios en vez del crecimiento de la productividad del trabajo.

En resumen, exceptuando variaciones de poca importancia, los estados centroamericanos respondieron a la crisis económica con una serie de medidas liberales y ortodoxas. Sus medidas (o la falta de ellas) debilitaron el consumo interior, recortando drásticamente el gasto público, reduciendo los salarios o limitando la movilización de recursos financieros.

Al mismo tiempo, como veremos, un temor profundo a la agitación social encontró expresión en la defensa del orden político tradicional mediante la intensificación de los mecanismos autoritarios que ya estaban profundamente arraigados en la cultura de la región.

Las repercusiones de la segunda guerra mundial en las economías centroamericanas fueron considerables porque Europa era un mercado importante para las exportaciones de la región. A corto plazo la consecuencia más importante fue la pérdida de los mercados del café —primero el alemán y después el británico— y la reorientación del comercio centroamericano a Estados Unidos, con lo cual se consolidó una tendencia que venía creciendo desde la primera guerra mundial. Este cambio revistió especial importancia porque la balanza comercial de la región con Estados Unidos era deficitaria mientras que la anterior con Gran Bretaña y Alemania presentaba superávit. América Central se convirtió no sólo en un buen vecino, sino también en un buen socio. Entre las medidas más importantes estuvo el Acuerdo Interamericano sobre el Café (noviembre de 1940), que por primera vez instauró cuotas para el creciente mercado estadounidense. En cambio, las exportaciones de bananas descendieron. La reducción o pérdida de los mercados del Sudeste asiático produjo un grado de diversificación agrícola al introducirse «cosechas de guerra» como, por ejemplo, el caucho, los aceites esenciales y las fibras vegetales, cuya producción estratégica el gobierno norteamericano encargó a las compañías United Fruit y Standard Fruit en Guatemala, Honduras y Costa Rica. Sin embargo, la importancia de estas cosechas resultó temporal, y después de la guerra sólo el abacá y la palma africana continuaron siendo productos subordinados de los enclaves bananeros.

Ninguno de los países de América Central estaba a la sazón en condiciones de fomentar el crecimiento industrial mediante la sustitución de las importaciones. Aunque la guerra fue un gran obstáculo para las importaciones, se hicieron pocos esfuerzos por abastecer los mercados con artículos manufacturados de producción nacional. En 1944-1945 los países de América Central, en especial Guatemala y El Salvador, ya habían acumulado forzosamente cuantiosas reservas de divisas extranjeras y oro que no se empleaban en actividades productivas, sino que en gran parte se destinaron a pagar la deuda exterior, en particular los empréstitos más antiguos, los que habían concedido los ingleses. Al mismo tiempo, la entrada de ganancias exteriores contribuyó a la inflación, que revistió es-

pecial agudeza en Honduras y Nicaragua.³ Los problemas fiscales que existían desde 1930 continuaron en grado variable hasta 1942, pero sólo causaron problemas graves en Costa Rica bajo el régimen de Calderón Guardia.

El fenómeno político más importante de los primeros años treinta fue el crudecimiento de la guerra campesina en el norte de Nicaragua. Como es bien sabido, Nicaragua había sido invadida por los estadounidenses el 3 de octubre de 1912, fecha en que una escuadra de navíos de guerra entró en Corinto, puerto del Pacífico, y 1.500 infantes de marina desembarcaron en un intento de poner fin a la lucha entre conservadores y liberales. Los norteamericanos acabaron marchándose (en agosto de 1925), pero el fratricidio nicaragüense les hizo volver en 1926, esta vez en mayor número. Cuando esta nueva intervención culminó con lo que ellos consideraron un acuerdo vergonzoso entre las fuerzas militares extranjeras y los políticos nicaragüenses tradicionales, Augusto César Sandino y un grupo de oficiales liberales disidentes se sublevaron en julio de 1927. Fue el comienzo de una guerra civil intermitente, pero prolongada.

A principios de 1930 las unidades de la infantería de marina norteamericana estacionadas en Nicaragua se concentraron en las ciudades y dejaron las operaciones principales de la guerra en manos de la Guardia Nacional, creada recientemente por los norteamericanos. La marcha de la guerra era irregular, pero las ofensivas de Sandino y sus hombres cobraron fuerza durante el invierno de 1931-1932, posiblemente debido a la crisis económica y sus efectos entre el campesinado empobrecido de Las Segovias, una de las zonas productoras de café más importantes de Nicaragua. El presidente norteamericano Herbert Hoover anunció su intención de retirar los últimos infantes de marina después de las elecciones presidenciales que debían celebrarse en noviembre de 1932. Washington quería que el gobierno nicaragüense llegara directamente a un acuerdo con los sandinistas o continuase la guerra sin la ayuda militar de Estados Unidos. Por tanto, el 2 de enero de 1933, un día después de que el doctor Juan Bautista Sacasa tomara posesión de la presidencia y diera el mando de la Guardia Nacional a Anastasio Somoza, las últimas tropas extranjeras zarparon de Corinto. A principios de febrero de 1933, Sandino llegó a un acuerdo de paz con el nuevo gobierno liberal, pero un año más tarde, el 21 de febrero de 1934, fue asesinado por la Guardia Nacional. Mientras tanto, la guerra de guerrillas de Nicaragua tuvo repercusiones considerables en toda América Latina, pero especialmente en América Central, donde exacerbó el descontento social producido por el paro, los salarios bajos y las escaseces causadas por la crisis económica.

No cabe duda de que estos factores estaban detrás de la sangrienta rebelión campesina que estalló en la región salvadoreña de Izalco en enero de 1932. Sin embargo, el levantamiento y la matanza subsiguiente deben verse en el contexto de la elección, en enero de 1931, de un líder popular, Arturo Araujo, que en nombre del «laborismo» obtuvo más del 50 por ciento de los votos y derrotó al candidato de la poderosa oligarquía del café, Alberto Gómez Zárate. Esta elección, los únicos comicios libres celebrados en toda la historia del país, constituyó una victoria popular que el golpe militar de diciembre de 1931 encabezado por el general Maximiliano Hernández Martínez contrarrestó rápidamente. La ruptura

3. V. Bulmer-Thomas, *Political Economy of Central America*, p. 100.

del orden constitucional creó un descontento profundo, tanto en el país como en el extranjero, y, de acuerdo con las disposiciones del Tratado de Paz y Amistad firmado entre los cinco gobiernos de América Central y Estados Unidos en 1923, Washington se negó a reconocer al nuevo régimen. Sin embargo, el general Hernández Martínez se mantuvo con facilidad en el poder después de sofocar la revuelta de 1932 y finalmente obligó a Estados Unidos a reconocer a su gobierno, lo cual puso fin tanto al tratado de paz original de 1923 como a la política que hasta entonces seguía Washington y que consistía en boicotear a los regímenes no electorales.

Los líderes y el programa de la rebelión popular de enero de 1932 nunca se han aclarado suficientemente, pero es indudable que fue un levantamiento campesino y que en algunas regiones como, por ejemplo, Nahizalco y Juayúa fue apoyada de forma vigorosa por comunidades indígenas. Durante tres días tropas bien armadas del gobierno lucharon contra los grupos insurrectos armados con machetes y garrotes que invadían sin orden ni concierto la parte occidental de El Salvador y el precio del restablecimiento de la paz fue de veinticinco o treinta mil muertos. La severidad de esta represión creó un clima de terror que se extendió más allá de las fronteras de este pequeño país y duró muchos años.

Lo que ocurrió en El Salvador no fue un acto revolucionario bien planeado, sino más bien la manifestación desorganizada de un profundo descontento popular que distaba mucho de ser un acontecimiento aislado en la región. La base artesanal del sector manufacturero centroamericano y la existencia de una vasta clase campesina hicieron que la protesta organizada no saliese del sector del proletariado agrícola vinculado a las plantaciones de bananas. El descontento social de una población que no tenía tradiciones de organización y lucha era general, pero carecía de estructura. En Costa Rica, sin embargo, adquirió un carácter relativamente más sistemático y activo cuando, en agosto de 1934, el malestar popular culminó con la huelga de los trabajadores de las plantaciones de bananas de la región de Limón. Esta huelga duró más de cuarenta y cinco días, disfrutó de amplia solidaridad de clase y acabó resultando un acontecimiento decisivo en la historia social de Costa Rica porque señaló el principio de un movimiento sindical independiente en dicho país.

Había también descontento y protestas sociales en las plantaciones del norte de Honduras. En febrero de 1932, estalló un movimiento huelguístico de amplia base pero efímero en la Tela Railroad Company como consecuencia del despido de ochocientos trabajadores y una reducción general de los salarios. Al principio el gobierno de Vicente Mejía Colindres apoyó las reivindicaciones de los trabajadores hondureños, temeroso de que la actuación de la compañía —que exacerbó los efectos de la crisis económica— hiciera que el malestar colectivo se generalizara. En cambio, el descontento entre los trabajadores del sector bananero del departamento de Izabal, en Guatemala, no dio origen a huelgas ni otras formas de protesta colectiva. Lo único que queda en la historia de las luchas sociales de este país es la represión preventiva que ordenó el presidente Ubico, a quien habían alarmado las noticias procedentes de los países vecinos. El incipiente movimiento sindical que crearon artesanos de inspiración socialista fue destruido cuando el gobierno ordenó la ejecución de catorce organizadores, entre los que había estudiantes y obreros, y metió en la cárcel a más de veinte personas que permanecieron en ella, sin ser juzgadas, hasta 1944.

Es necesario recalcar que durante este período se alcanzó la estabilidad institucional por medio de diversos procedimientos que no tenían nada que ver con los mecanismos democráticos y que, de hecho, eran fruto tanto de la depresión y sus consecuencias sociales como de la tradición autoritaria y del caudillismo político. La opinión más extendida entre los analistas de este período es que el sistema de dominación oligárquica en general se veía amenazado de forma directa por el descontento popular y la reacción casi universal consistía en instaurar gobiernos militares poseedores de una gran capacidad para la represión y legitimados precisamente por su capacidad de tener la situación controlada ante el riesgo de que proliferase el desorden social. Con el paso del tiempo, se reforzaron los aspectos más negativos de un sistema político que parecía estar siempre a la defensiva. Ocupaba un lugar principal entre ellos la incapacidad del régimen de tolerar cualquier oposición.

El sistema electoral que parecía haberse consolidado durante el decenio previo se mantuvo formalmente en todos los países excepto El Salvador, donde el golpe del general Hernández Martínez fue validado en 1931 por la Asamblea Nacional, que le nombró presidente. Incluso él, sin embargo, continuó gobernando por medio de sucesivas reelecciones hasta su caída en 1944. En Guatemala el general liberal Jorge Ubico fue elegido en febrero de 1931, aunque sin oposición. Su posición como caudillo pronto quedó confirmada cuando anuló la autonomía municipal, puso graves trabas a la independencia de la judicatura y, en general, concentró el poder en sus propias manos. Ubico fue reelegido en 1937 y de nuevo en 1943, tras sucesivas modificaciones de la constitución. En Honduras el general Tiburcio Carías Andino fue elegido en febrero de 1933, después de dos intentos; al igual que Ubico, logró dotar al poder ejecutivo de autoridad total y centralizó en sus manos el control de la vida política del país, exceptuando la actividad en los campos reservados a la jurisdicción de los propietarios extranjeros de plantaciones. Una asamblea constitucional de 1936 promulgó un documento que modificaba la duración del mandato presidencial y autorizaba al presidente a continuar durante seis años más después de su expiración legal en 1939; nuevas ampliaciones autorizadas por el parlamento permitieron a Carías gobernar hasta 1948. En Nicaragua el gobierno del liberal Juan Bautista Sacasa, elegido bajo la supervisión de Estados Unidos en 1932, fue derribado por un golpe de Estado dirigido por el impaciente general Somoza, también liberal y sobrino de Sacasa. Después de un breve período de transición, Somoza fue elegido en noviembre de 1936 y pasó a ser presidente de Nicaragua el 1 de enero de 1937. Así empezó la larga dictadura de la familia Somoza, que no terminó hasta 1979.

Costa Rica es digna de mención aparte porque su democracia, que adquirió la forma de caudillos liberales que eran elegidos por su prestigio y actuaban mediante pequeños partidos formados por personas importantes (terratenientes, abogados, etc.) y se caracterizaban por su capacidad de tolerar la existencia de oposición, superó en gran parte la prueba de los efectos sociales de la depresión. De hecho, el último caudillo liberal, Ricardo Jiménez, no fue elegido sino nombrado por el Congreso en mayo de 1932, tras proponerle primero como candidato y proclamarle luego presidente. Aunque fue un fracaso, el intento de golpe de estado en Bella Vista, reveló las limitaciones que ya eran evidentes en el antiguo modelo oligárquico. Con todo, en febrero de 1936, León Cortés fue elegido sin que se produjera ninguna crisis importante, y, del mismo modo, en 1940 el doctor

Rafael Ángel Calderón Guardia se hizo cargo de la presidencia. El gobierno de Calderón Guardia es notable no tanto por su aplastante victoria electoral (obtuvo el 84 por ciento de los votos), como por el carácter de su liderazgo presidencial. Se discute sobre si su excepcional política social fue fruto de su formación social cristiana en Europa o de su firme alianza con la Iglesia católica —encabezada a la sazón por el arzobispo Sanabria— y de su asociación al mismo tiempo con el partido comunista. Sea cual fuera la verdad, durante su gobierno se creó el Fondo de Seguridad Social costarricense en 1941; y, en 1943, se aprobó una ley laboral muy completa y se hicieron modificaciones importantes en la constitución que instauraban una serie de derechos civiles claramente avanzados para la época. Las reformas sociales de la administración Calderón Guardia se consolidaron bajo la de su sucesor, Teodoro Picado (1944-1948). Sin embargo, en 1948 Calderón Guardia trató de recuperar la presidencia valiéndose del fraude electoral y en un contexto de violencia nada habitual en la vida política del país, y su intento, como veremos, causó la guerra civil de 1948.

Las dictaduras militares que en el decenio de 1930 se instauraron en cuatro de los países de América Central experimentaron una presión doble en las postrimerías de la segunda guerra mundial que provocó lo que ha dado en llamarse la «crisis de la oligarquía». Por un lado, el clima internacional que creó la derrota del fascismo europeo animó a la gente a valorar las experiencias democráticas locales; por otro lado, las fuerzas sociales interiores que se habían visto contenidas durante tantos años de estancamiento y dictadura trataron de instaurar un proceso democrático por medio de elecciones, la competencia entre partidos y la organización popular. El programa antioligárquico no era de ideología radical —pretendía simplemente restablecer el imperio de la ley—, pero las luchas contra las dictaduras en los últimos tiempos de la guerra mundial adquirieron al principio la forma de insurrección urbana.

En abril de 1944 una huelga general obligó al general Hernández Martínez de El Salvador a dimitir. La huelga fue un movimiento multiclasista encabezado por profesionales de clase media y militares jóvenes. La campaña no logró convertirse en un movimiento nacional ni introducir cambios profundos porque sus líderes fueron descubiertos y fusilados. A consecuencia de ello, la crisis se resolvió de modo interno en las fuerzas armadas; el decrépito dictador fue substituido por el jefe de su policía y más adelante por otro general escogido apresuradamente, Salvador Castaneda Castro (1945-1949). Un movimiento parecido, también encabezado por militares jóvenes, académicos, profesionales y empresarios de clase media, consiguió derrocar la dictadura de Jorge Ubico en Guatemala entre junio y octubre de 1944. Este movimiento antioligárquico era más radical y tuvo más éxito porque los generales del antiguo ejército de la dictadura fueron expulsados del país, el partido liberal desapareció y el campo quedó abierto para la libre organización popular. Con la elección del doctor Juan José Arévalo en diciembre de 1945 se inició un proceso de reforma con amplia participación popular.

Las luchas democráticas contra la oligarquía y el autoritarismo militar no triunfaron en Honduras y Nicaragua porque las fuerzas sociales que se movilizaban eran débiles, aunque el programa se parecía al de otros países. En Honduras, la campaña «antioligárquica» dirigida por los liberales tenía una dimensión limi-

tada y era en esencia una batalla contra el dictador Carías, que contaba con el apoyo de los intereses extranjeros propietarios de plantaciones y, por ende, con una base suficiente para la estabilidad del gobierno. No obstante, el descontento social limitó las ambiciones del general Carías, que no tuvo más remedio que acceder a que se celebrasen elecciones presidenciales en 1948 y permitir que los liberales participaran en ellas, aunque el vencedor fue su ministro de la Guerra, Juan Manuel Gálvez. En Nicaragua los intereses de renovación social verdaderamente democráticos, por los cuales había luchado una generación de intelectuales y trabajadores, se vieron oscurecidos por la tradicional rivalidad entre liberales y conservadores. El partido conservador, por medio de sus grupos juveniles, participó de manera activa en la lucha contra la dictadura de Somoza, pero ninguno de los partidos logró dar a su programa político un contenido antioligárquico popular. A pesar de ello, Anastasio Somoza fue obligado a desistir de hacerse reelegir descaradamente en 1947. Sometido a presiones tanto nacionales como internacionales, el dictador hizo elegir al doctor Leonardo Arguello el 19 de febrero de 1947, pero lo destituyó el 24 de mayo. Somoza se apresuró colocar a Benjamín Lacayo Sacasa en la presidencia y después de veintidós días de gobierno provisional, se celebraron elecciones de las cuales salió vencedor otro liberal dócil, Víctor Román y Reyes. Ambos eran parientes de Somoza, que nunca abandonó su cargo de jefe de la Guardia Nacional y volvió a convertirse en presidente en enero de 1950.

En Costa Rica la experiencia democrática liberal tenía profundas raíces históricas, pero las formas políticas que la caracterizaban parecieron tocar a su fin en el decenio de 1940. Fue el final no sólo de los caudillos liberales, sino también de un estilo de gobierno. El período preelectoral de 1947-1948 se caracterizó por una creciente intransigencia por parte del gobierno que trastornó la tradición conciliatoria del país. Nunca antes habían existido la desconfianza y la violencia política que ahora manifestaban tanto el gobierno como la oposición. Bajo considerable presión política a causa de los planes de reelección de Calderón Guardia, el gobierno cedió el control del Tribunal Electoral Nacional a una de las facciones de la oposición. Las elecciones se celebraron el 8 de febrero de 1948, pero los resultados no se conocieron hasta el 28 del mismo mes, día en que se anunciaron la derrota del Partido Republicano Nacional de Calderón y la victoria de Otilio Ulate. El 1 de marzo el Congreso Nacional, cuya mayoría era favorable a Calderón, anuló las elecciones presidenciales. No tardaría en producirse un levantamiento y el 10 de marzo estalló la «revolución del 48».

Los acontecimientos militares de la guerra civil costarricense, que duró dos meses, tienen poca importancia si se comparan con los fenómenos sociales y políticos que acompañaron el desarrollo y la resolución del conflicto. En efecto, la política social de Calderón en los primeros años cuarenta había constituido una ruptura preliminar del tradicional orden oligárquico. Las llamadas «garantías sociales» que introdujo Calderón tenían dos sentidos decisivos pero contradictorios: por un lado, el principio de la incorporación de las masas populares en la vida política por medio de un partido de la izquierda (el comunista); y, por otro lado, la relación de Calderón con el clero, resultado de las inclinaciones sociales cristianas que había aprendido en Europa y rompieron con una larga tradición anticlerical de inspiración liberal. La propia alianza contra Calderón se veía dividida por contradicciones aún más hondas. En un bando estaba la poderosa oli-

garquía hacendada y comercial cuya base era el café y que organizó la oposición más combativa en defensa de sus intereses económicos y sociales. En el otro se encontraban los intelectuales y políticos de la clase media urbana, que habían salido a la escena política más recientemente motivados por su interés en la modernización y el cambio. Sus líderes eran José Figueres, Rodrigo Facio y miembros de varios grupos que acabarían formando el Partido de Liberación Nacional en 1951. La crisis era, sobre todo, una crisis dentro de las filas de la burguesía, pero la precipitó el nuevo papel del trabajo, que en aquella época alcanzó un nivel de organización e influencia que nunca volvería a tener.

José Figueres, que encabezaba la triunfante coalición de la clase media urbana y una fracción de la oligarquía, se proclamó a sí mismo jefe de la Junta Fundadora de la Segunda República y gobernó el país durante dieciocho meses (de abril de 1948 a noviembre de 1949). Paradójicamente, las medidas que se tomaron entonces continuaron el ímpetu reformista que pusieran en marcha Calderón Guardia y los comunistas. Por ejemplo, Figueres levantó el impuesto sobre el trigo con el fin de rebajar el precio del pan, facilitó los incrementos salariales para los trabajadores agrícolas y fundó el Consejo Nacional de Producción y el Instituto Costarricense de Electricidad, que nacionalizó la producción y redujo el coste de la electricidad. El 21 de junio de 1948 introdujo un impuesto del 10 por ciento sobre el capital y nacionalizó los bancos privados; hasta hoy se consideran las medidas más audaces que jamás se hayan tomado bajo inspiración reformista. Una constitución nueva, redactada por una asamblea constitucional con mayoría conservadora en 1949, abolió el ejército y lo substituyó por una guardia nacional rural y cuerpos de policía urbana. Al gobierno de transición de Figueres lo substituyó luego el de Otilio Ulate (de noviembre de 1949 a noviembre de 1953), que era un líder conservador pero estuvo entre los que participaron en la victoria sobre Calderón Guardia. El Partido de Liberación Nacional (PLN) se fundó el 12 de octubre de 1951 al unirse diversas fuerzas sociales bajo inspiración socialdemócrata, ideología que ya estaba presente en una de las corrientes que lo formaron. En las elecciones de 1953, Figueres, como candidato del PLN, finalmente fue elegido de modo constitucional presidente de Costa Rica (1953-1958) y durante su mandato siguió de manera aún más vigorosa una política reformista que contribuyó a la modernización social y económica del país, al perfeccionamiento de procedimientos estrictamente electorales y a la definición de un nuevo papel para el Estado.

Los cambios políticos que se pusieron en marcha en 1948 favorecieron no sólo una ampliación de la democracia política, sino también una etapa de crecimiento económico basado en la diversificación y la modernización de la agricultura y la creación de industria ligera en los centros urbanos. La nacionalización de los bancos debilitó los vínculos entre el capital comercial-financiero y los exportadores de café, pero la política socioeconómica no tenía un propósito antioligárquico bien definido; fomentó un vasto programa de modernización de las plantaciones de café que benefició a todos los plantadores al tiempo que creaba un sistema cooperativo para comercializar el café con el fin de limitar el monopolio comercial. En esencia, esto creó un nuevo papel para el Estado en la intervención económica activa tanto para modernizar las bases productivas de la burguesía como para limitar sus rasgos monopolísticos.

La política social que siguió con vigor permitió al PLN crear una nueva base

de apoyo en el campesinado del país. Al mismo tiempo, conviene tomar nota de que después de 1948 el movimiento obrero urbano, bajo la influencia del comunista Partido Vanguardia Popular (PVP), fue gravemente derrotado y desorganizado. En términos centroamericanos la ideología y la política socialdemócratas del PLN constituían formas avanzadas del pensamiento burgués que se parecían un poco al reformismo radical de los gobiernos guatemaltecos de entonces.

El caso de Guatemala se diferencia en que el nuevo período de vida democrática duró menos de un decenio. El derrocamiento de la dictadura del general Ubico en junio de 1944 y de la de su sucesor inmediato, el general Ponce, el 20 de octubre del mismo año a consecuencia de un movimiento nacional de base amplia, se consolidó inmediatamente con la elección de una asamblea constitucional que promulgó una nueva constitución de tendencia socialista que substituyó a la antigua constitución liberal que estaba vigente desde 1877. Una junta civil-militar convocó elecciones en las que el doctor Juan José Arévalo obtuvo una victoria aplastante. El gobierno de Arévalo (1945-1951) fomentó la modernización de un país social y culturalmente atrasado, aplicó programas para el fomento y la diversificación de la agricultura e introdujo la seguridad social y una ley laboral; pero, sobre todo, Arévalo creó las condiciones para la organización de diversos grupos de intereses sociales y amplió la educación pública obligatoria y gratuita. Le sucedió Jacobo Arbenz (1951-1954), también elegido por gran mayoría, cuyo gobierno continuó el programa de Arévalo pero con un estilo más nacionalista y radical.

Entre 1951 y 1954 se intentó renovar el antiguo sistema de propiedad de la tierra imponiendo una reforma agraria que constituyó el más profundo desafío al orden social tradicional en toda la región. La reforma trató de castigar a los grandes terratenientes improductivos, prohibir toda forma de servidumbre personal y utilizar la tierra como medio de producción y trabajo. El propósito implícito era dismantelar la antigua estructura rural de clases y crear un mercado interior que fuera capaz de sostener el crecimiento industrial bajo el control de capital nacional y estatal. En este sentido, el programa de Arbenz no sólo era antioligárquico, sino que también contenía una obvia intención antiimperialista. Es probable que el rasgo más significativo del período, iniciado por Arévalo e intensificado por Arbenz, fuese la importancia que adquirieron la movilización y la organización sindicales y campesinas.

La expropiación de más de 100.000 hectáreas de tierra junto con una intensa movilización de los campesinos en Guatemala a principios de los años cincuenta fue el momento culminante de la ofensiva antioligárquica que recorrió América Central durante la posguerra. Al llegar aquí, debemos mencionar dos factores diferentes que contribuyeron a la derrota del programa nacionalista de Arbenz. En primer lugar, la United Fruit Company era el mayor terrateniente del país y al amparo de la nueva ley debían expropiarse más de 15.000 hectáreas de tierra de la compañía. El segundo factor era la guerra fría y el enfrentamiento con la Unión Soviética que había exacerbado las tendencias anticomunistas de la política exterior de Estados Unidos y el anticomunismo de grupos conservadores que constituían la oposición interior al reformismo revolucionario de Arbenz y los partidos del Frente Democrático.

Una conspiración de los mandos del ejército fomentada por el embajador norteamericano, John Peurifoy, fue la culminación de una larga campaña antico-

munista que tenía un importante contenido religioso. Esta campaña debilitó el apoyo político que el Frente Democrático prestaba al presidente Arbenz, que tuvo que dimitir durante la noche del 27 de junio de 1954, después de recibir un ultimátum de su ministro de Defensa y jefe de las fuerzas armadas. La forma en que se produjo la dimisión de Arbenz en el apogeo de la movilización y la organización populares provocó una enorme confusión interior y garantizó que en el espacio de poco tiempo los partidos y las organizaciones populares fueran declarados ilegales y sometidos a una brutal represión. La ofensiva fue especialmente violenta contra el campesinado, que se había beneficiado de la redistribución de la tierra. En el plazo de una semana los cambios que hubo en las fuerzas armadas pusieron el poder en manos de los líderes de la conspiración. El 5 de agosto de 1954 el coronel Carlos Castillo Armas fue nombrado jefe del estado y así comenzó una nueva etapa en la vida política de Guatemala.

Después de estos acontecimientos no hubo una consolidación estable del poder. Castillo Armas fue asesinado por uno de sus propios partidarios el 26 de junio de 1956, lo cual desató una nueva crisis en el ejército. Sucesivos golpes de estado y unas elecciones fraudulentas en 1957 llevaron finalmente a la elección en 1958 del general Miguel Ydígoras Fuentes, que presidió una transición conservadora a la democracia política. Se restablecieron las libertades de organización, de expresión y de prensa e Ydígoras trató de imponer medidas contradictorias de reconciliación nacional que le enemistaron con la coalición que le había llevado al poder. Fue destituido por un golpe militar en marzo de 1963.

En la Honduras de este período la elección de Juan Manuel Gálvez (1949-1954) equivalió a un intento de prolongar el régimen de Carías, aunque se produjeron varias novedades importantes. La primera fue la gran huelga del sector bananero en mayo de 1954, que empezó como simple protesta por el despido de veinticinco trabajadores de la Tela Railroad, que era propiedad de la United Fruit Company, y fue en aumento hasta convertirse en una campaña para pedir salarios más elevados y mejores condiciones de trabajo. La actitud favorable ante el cambio y la búsqueda de experimentación democrática, que se expresaron de diferentes formas en toda la región, explican por qué el conflicto se extendió rápidamente a las plantaciones de la Standard Fruit Company, la mina El Mochito y toda la zona agroindustrial de propiedad extranjera de la región de San Pedro Sula. El conflicto, que recibió apoyo activo de más de 40.000 trabajadores, terminó en julio después de sesenta y nueve días de huelga. Fue importante no sólo por su conclusión victoriosa, sino también porque tuvo efectos decisivos en el conjunto de la sociedad política, el más importante de los cuales fue crear posibilidades reales de organización obrera y campesina. Este fue el punto de partida de las leyes laborales y de seguridad social, así como de la creación del ministerio de Trabajo y de la percepción de que el problema nacional estaba estrechamente vinculado al problema social. La incorporación del trabajo y, más adelante, del campesinado como fuerzas políticas que gozaban de relativa autonomía fue un hecho decisivo en el marco de una sociedad agraria atrasada. Hay que añadir, sin embargo, que la huelga tuvo un efecto negativo en el mercado de trabajo porque redujo el empleo en las plantaciones de bananas de 35.000 trabajadores en 1953 a 16.000 en 1959, a la vez que sus efectos en la producción fueron agravados por un huracán en diciembre de 1954. Estos acontecimientos no explican del todo la lentitud del crecimiento global, pero no hay duda de que fue-

ron importantes dado el peso que tenían las plantaciones de bananas en la vida económica hondureña.

Un segundo fenómeno fundamental de este periodo fue la entrada de las fuerzas armadas en el ruedo político. En las elecciones de 1954 los partidos tradicionales, el Liberal y el Nacional, no consiguieron resolver sus diferencias porque ninguno pudo afirmar que había conseguido una mayoría absoluta. Aunque los liberales obtuvieron el 48 por ciento del total, una segunda votación fue corrompida por el fraude y provocó la intervención del ejército, por primera vez, como institución en 1956. Es significativo que el vencedor de las nuevas elecciones nacionales que se celebraron bajo supervisión militar en septiembre de 1957 fuese el doctor Ramón Villeda Morales (1957-1963), lo cual supuso la vuelta de los liberales al poder después de veinticinco años de gobierno conservador.

En cambio, la vida política de El Salvador siguió caracterizándose por la presencia militar permanente, tanto porque el ejército había sido un factor decisivo en la lucha por el poder desde 1932 como porque los altos cargos del gobierno habían salido siempre del estamento militar. En el período que estamos analizando la crisis oligárquica y su equivalente, la modernización institucional y democrática, se expresaron en la llamada «Revolución del 48», movimiento de oficiales jóvenes que dieron un golpe de Estado el 14 de diciembre de 1948.

A partir de entonces se tomaron diversas medidas encaminadas a mejorar la economía y las instituciones estatales. Puede decirse de todas ellas que llevaron a una relativa modernización de la sociedad salvadoreña, aunque sin recurrir a los riesgos de la democracia y sin tocar las bases económicas de la oligarquía del café. A pesar de estas limitaciones, la actuación tanto de la junta revolucionaria como del régimen del mayor Óscar Osorio (1950-1956) se caracterizó por la buena disposición al cambio. En 1950 se promulgó una constitución nueva que dio apoyo jurídico a la totalidad del proceso de transformación. El clima general de esta época explica por qué, como en los otros países, los derechos sociales de los trabajadores fueron reconocidos en la constitución, en leyes específicas y en la aparición de un concepto más funcional del papel del Estado en la economía y de los cambios que ésta debía experimentar.

Quizá el rasgo más importante de estos años fue el esfuerzo por fomentar el crecimiento industrial empleando medios diversos. En este campo son significativos la construcción de la central hidroeléctrica de Río Lempa, que es la mayor de América Central, y del moderno puerto de Acajutla, que tenía por objetivo fortalecer el comercio exterior. Ambas empresas estatales autónomas se construyeron con la participación del sector privado. De hecho, el pensamiento reformista de estos jóvenes progresistas continuó después del régimen de Osorio y se prolongó hasta los primeros años del gobierno del coronel José María Lemus (1957-1960). La vida política del país, sin embargo, continuó caracterizándose por la represión gubernamental y por una democracia claramente autoritaria.

Durante este periodo Nicaragua también pasó por una etapa de importante crecimiento económico basado en las exportaciones de algodón, que dieron cierta legitimidad a la continuación del régimen de Anastasio Somoza. Sin embargo, en la mitad de la campaña para la reelección, fue asesinado el 21 de septiembre de 1965, en la ciudad de León. El control que la familia Somoza ejercía sobre el Estado por medio de la Guardia Nacional (que estaba en manos de Anastasio Somoza, hijo) y del Congreso (presidido por Luis Somoza) garantizó que los me-

canismos de sucesión se resolvieran dentro de la familia, apoyada por el Partido Liberal contra la feroz oposición de grupos de liberales independientes y del Partido Conservador. La muerte de Somoza provocó una represión violenta contra la oposición pese a que el asesinato lo cometió un joven poeta, Rigoberto López Pérez, por motivos personales. Luis Somoza fue ascendido a presidente y el Congreso ratificó su elección en febrero de 1957. Dirigió un gobierno fantasma que se benefició del auge del algodón y de las primeras inversiones que estimuló el Mercado Común Centroamericano. Luis Somoza murió unos cuantos días antes de los comicios de febrero de 1963, en los cuales la dictadura de la familia se vio interrumpida para permitir la elección de un amigo de la misma, René Schick, que ayudó a pacificar la creciente oposición a los Somoza y a crear un espacio para la futura subida al poder de Anastasio Somoza, hijo, en 1967.

El final de la segunda guerra mundial señaló el lento y contradictorio comienzo de una nueva etapa de la vida económica de los países de América Central. El contexto internacional era generalmente favorable debido a la recuperación de la economía europea y el restablecimiento de los vínculos comerciales y de inversión con Estados Unidos. De hecho, a pesar de pequeñas recesiones en 1949 y 1954, América Central se benefició de los efectos de la fase de prosperidad más larga jamás vista en la economía mundial. Al mismo tiempo, el crecimiento económico de posguerra fue acompañado de una transformación cuantitativa y cualitativa de la sociedad centroamericana. El hecho más significativo fue que las tasas de crecimiento demográfico durante la totalidad del período 1945-1980 superaron el 3,2 por ciento. En 1945 la región tenía poco más de 7 millones de habitantes mientras que en 1980 su población era de 20 millones. También fueron decisivos otros cambios sociodemográficos. En particular, el nivel de urbanización aumentó del 14 al 43 por ciento entre 1945 y 1980 y hubo en especial una expansión del número de habitantes de las capitales, que llegaron a representar más del 25 por ciento de la población total.

Otro fenómeno de la posguerra merece mencionarse: el papel que el Estado empezó a interpretar en el fomento del desarrollo mediante la modernización de sus instituciones como, por ejemplo, los bancos centrales, y la creación de otras como, pongamos por caso, los bancos de desarrollo y las compañías públicas de electricidad.

La importancia de los cambios económicos durante la posguerra debe verse en el contexto de la reactivación del comercio internacional al levantarse las restricciones impuestas por las exigencias de la guerra. La producción tradicional de América Central, que había continuado respondiendo a la demanda interior pero se había visto deprimida por el descenso del mercado internacional, pronto volvió a ser estimulada desde fuera.

Durante los primeros años el ciclo económico se basó exclusivamente en la subida de los precios internacionales y la reapertura de los tradicionales mercados exteriores. No puede atribuirse ninguna inversión productiva importante a los exportadores centroamericanos, que reaccionaron lentamente por medio de incrementos en la extensión de tierra dedicada al cultivo, con lo cual aumentaron la tierra destinada a la producción. Esta operación se llevó a cabo utilizando tierra que estaba en manos del sector campesino y substituyendo los cultivos para el mercado interior por cultivos destinados a la exportación. El cultivo de tierra

nueva y los riesgos de la inversión de capital en el perfeccionamiento de las técnicas no aparecieron hasta finales del período que nos ocupa.

A pesar de ello, la mejora del valor del comercio exterior en América Central fue el primer factor que afectó favorablemente a las economías de la región. El incremento del valor de los términos de intercambio (véase el cuadro 1.2) hasta 1954 demuestra cómo, durante un tiempo, mejoró la capacidad de intercambio en la región y cómo esto tuvo un efecto inmediato en el aumento más que proporcional de las importaciones, que habían permanecido detenidas durante mucho tiempo, en especial durante la guerra. El caso más crítico fue el de Honduras, cuya vida económica continuó girando alrededor de la producción de bananas. Durante la segunda guerra mundial, debido a la llamada «enfermedad de Panamá» (sigatoka), que afectó a gran proporción de las plantaciones, la producción quedó casi paralizada y fue necesario trasladar las plantaciones de la zona de Trujillo a nuevas tierras situadas entre San Pedro Sula y La Ceiba. Parece que las inversiones de las compañías extranjeras se anotaban como entradas de capital que no se reflejaban en el crecimiento de la producción ni de la exportación. Según los cálculos de Bulmer-Thomas, el PNB de Honduras, que era de 257 dólares per cápita en 1929 (precios de 1970), descendió hasta quedar en 191 dólares en 1939 y sólo se recuperó hasta alcanzar los 225 dólares en 1949, lo cual representaba un contraste notable con las cifras de los países vecinos.⁴

Los tres países productores de café reaccionaron en momentos diferentes. El Salvador, que era el mayor productor de la región, fue el primero en aprovechar las nuevas oportunidades de la posguerra y en 1949 ya producía 73.000 toneladas métricas de café, cantidad que no se superó hasta 1957, año en que la cifra fue de 83.200 toneladas. Guatemala empezó a incrementar su producción a partir de 1951, año en que fue de 63.000 toneladas, y mantuvo un crecimiento constante en todo el período. Costa Rica no aumentó los niveles de producción hasta 1954, e incluso entonces sólo los aumentó muy lentamente. Todos los países se beneficiaron de la subida de los precios que se produjo en el mercado internacional y que se cifró en un 600 por ciento entre 1940 y el período máximo que se alcanzó en 1954-1957. Al finalizar la segunda guerra mundial (promedio de 1940-1944) el precio que se cotizaba por una libra (0,454 kilos) de café en Nueva York era de unos 11,7 centavos; en 1949 había subido hasta quedar en 28,7 centavos, y entre 1955 y 1957 el precio fue de 57,4 centavos.⁵

Este período es importante no sólo porque aumentó la producción de un artículo tradicional como el café, sino también porque durante el mismo comenzó una diversificación decisiva de los productos agrícolas como la madera, el cacao, el cáñamo y, sobre todo, el azúcar, la carne y el algodón. La siembra de algodón alcanzó niveles extraordinarios en El Salvador y Nicaragua y más adelante en Guatemala, y merece analizarse de modo específico tanto por sus consecuencias económicas como por sus efectos en la sociedad y la política. El cultivo de algodón cambió el paisaje rural en zonas importantes de la húmeda costa del Pacífico de América Central. La rapidez con que se destinaron zonas al cultivo de este producto se debió a que las tierras utilizadas eran antiguas tenencias que se ha-

4. V. Bulmer-Thomas, *Political Economy of Central America*.

5. James Wilkie, ed., *Statistical Abstract of Latin America*, Los Angeles, 1980, cuadro 2526, p. 340.

Cuadro 1.2. *América Central: Valor del comercio exterior (en millones de dólares), términos de intercambio y poder adquisitivo de las exportaciones (1970 = 100), 1946-1958*

Año	Exportaciones	Importaciones	Términos de intercambio	Poder adquisitivo de las exportaciones
1946	128,4	127,0	93,5	21,2
1947	192,4	197,0	87,7	24,4
1948	238,9	221,0	95,9	29,5
1949	242,1	215,6	108,4	31,8
1950	299,6	233,3	135,0	40,2
1951	343,4	279,7	149,9	43,0
1952	367,9	322,1	144,4	44,5
1953	390,1	338,0	152,7	48,4
1954	410,8	380,8	176,6	48,5
1955	420,0	414,5	159,3	50,7
1956	438,8	469,2	162,1	51,5
1957	469,5	524,9	151,9	54,4
1958	453,6	509,9	132,6	52,8

Fuente: James W. Wilkie y P. Reich, eds., *Statistical Abstract of Latin America*. Los Angeles, 1979, vol. 20, cuadro 2730, p. 412.

bían dedicado al pastoreo extensivo, fincas destinadas a la «agricultura en arriendo», tierra propiedad de campesinos y, por supuesto, terrenos improductivos. La «fiebre del algodón», que empezó en 1945 en Nicaragua y El Salvador y en 1950 en Guatemala, no sólo causó trastornos en extensas zonas ocupadas tradicionalmente por un campesinado que se dedicaba a la agricultura de subsistencia combinada con el cultivo de productos básicos para el mercado, sino que también modificó el estado de las fincas improductivas y de aparcería, con lo que destruyó el equilibrio social de miles de campesinos. También el equilibrio ecológico resultó alterado en una medida que todavía no se ha apreciado: antiguas zonas boscosas y de pastos fueron destruidas en los departamentos de Escuintla y Retalhuleu de Guatemala, en La Paz y Usulután en El Salvador y en Chinandega y León en Nicaragua.

La modernización de la agricultura centroamericana empezó con el algodón, que inmediatamente se convirtió en ejemplo conspicuo de la empresa agrícola moderna. La estructura de tales empresas tiene características comunes en los tres países. En este tiempo el típico empresario algodonero era un funcionario civil o militar, un líder político o un comerciante, y sólo de vez en cuando era un antiguo agricultor. Esto tenía que ver con el papel que desempeñaba el Estado, que tanto fomentaba y protegía la siembra de algodón que se ha hablado de «cultivo político». En efecto, la industria nació con la creación de grandes oportunidades estatales para la obtención de crédito bancario más conocimientos técnicos adquiridos en el extranjero y, lo más esencial de todo, por medio de la siembra

en tierras arrendadas. Este último factor constituye una novedad por cuanto el arrendamiento capitalista de tierra convertía al plantador de algodón en un empresario vinculado a la tierra de la manera más moderna, por medio del arrendamiento, que formaba parte del capital de inversión.

El promedio regional de crecimiento de la producción y la exportación de algodón fue del 10 por ciento durante los primeros años; al finalizar el decenio de 1950 el algodón centroamericano ya representaba el 6,6 por ciento del total de las exportaciones mundiales y su producción era la tercera en orden de importancia en América Latina. La producción alcanzó los 843 kilos por hectárea en El Salvador, 700 en Guatemala y 580 en Nicaragua. Egipto, otro productor de algodón de secano, producía 520 kilos por hectárea durante este período.⁶ El Salvador inició un llamado «auge del algodón» que merece tenerse en cuenta porque antes de 1945 la producción nacional era bajísima y se disponía de relativamente poca tierra. Las 13.000 hectáreas sembradas en 1945 aumentaron hasta alcanzar las 40.000 en 1956; en un decenio la extensión de tierra dedicada al cultivo de algodón, el rendimiento y el valor de la producción aumentaron hasta ocupar toda la región costera del Pacífico. El crecimiento de la productividad fue rápido y después de 1954 El Salvador, según fuentes oficiales, tenía los rendimientos más elevados del mundo, después de Nicaragua.

Fue en Nicaragua donde el cultivo de algodón presentó la mejor oportunidad para construir una economía agrícola para la exportación que era moderna y tuvo consecuencias sociales y políticas de gran alcance. En efecto, en 1950 Nicaragua ya era la principal productora de algodón de América Central, con más de 18.000 toneladas métricas, y en 1954 exportaba más de 47.000 toneladas. En aquel decenio las exportaciones de algodón ocuparon el primer lugar y representaban el 35 por ciento del total de exportaciones. La producción y la exportación de este artículo consolidó un grupo empresarial que ya era importante y que dirigió el período de expansión más dinámico que jamás hubiera experimentado Nicaragua. En contra de lo que se ha comentado erróneamente sobre la aventura del algodón, la participación de capital la aportó no sólo el «grupo Somoza», sino también grupos empresariales liberales y conservadores del país.

En los tres países productores el cultivo de algodón fue importante no sólo por las elevadas tasas de crecimiento de la producción, que aumentó de 11.000 toneladas métricas en 1947 a 110.000 toneladas en 1958 (sin contar la semilla de algodón y sus derivados), sino también por la instalación de despepitadoras⁷ agroindustriales de algodón y como fuente de transformación social por parte de las empresas por un lado y la masa de trabajadores agrícolas por otro.

Fue también durante la posguerra cuando la producción de azúcar de caña y ganado para la exportación empezó en gran escala. Ambos sectores constituyeron fuentes importantes de modernización en la agricultura y de diversificación económica, y contribuyeron a poner fin a la tradición de exportar un solo producto que había predominado en la mayoría de las sociedades de la región. El estímulo para la conversión al azúcar empezó antes de que el cupo cubano fuera

6. CEPAL, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. El desarrollo económico de El Salvador*, México, 1959, p. 21.

7. Máquinas que separan las semillas de la pulpa del algodón.

repartido entre las pequeñas economías de América Central y el Caribe. A partir de 1947 la proporción de tierra plantada, producción y productividad empezó a crecer lentamente y aumentó de 96.000 toneladas en 1949 a 236.000 en 1958. En el decenio siguiente el volumen aumentó aún más y el azúcar pasó a ocupar el tercer lugar entre los principales productos de exportación de América Central. Al igual que en el caso del algodón, fue Nicaragua el país que más rápidamente mejoró la moderna plantación de caña de azúcar con una infraestructura agroindustrial y personal especializado, aunque Guatemala siempre tuvo los mayores volúmenes de producción y exportación. Los cinco países sin excepción pasaron a ser autosuficientes y, después de 1953-1954, empezaron a exportar a Estados Unidos. No obstante, la industria regional del azúcar nunca alcanzó unos costes de producción que fuesen rentables. Con la caída de los precios en el mercado mundial durante los años setenta la industria se encontró en un estado de crisis sin recuperación previsible. La producción de carne de vacuno salió mejor y las exportaciones empezaron después de 1955 y crecieron con la demanda norteamericana de 3,2 millones de kilos a finales de los cincuenta a 8,6 millones en 1972.

Estados Unidos dio impulso a la exportación directa de productos agrícolas, lo cual agravó los desequilibrios rurales en las naciones centroamericanas, ya que, por un lado, hizo que se sacrificara la mejor tierra en aras del pastoreo y el algodón, y, por otro lado, desplazó el cultivo de cereales básicos a tierras de mala calidad y redujo la extensión de tierra dedicada al cultivo de productos para el mercado nacional. Dicho de otro modo, el tipo de estructura agraria que lleva consigo formas desiguales de tenencia se vio fortalecido durante esta fase; el número de campesinos que absorbió el proceso de proletarianización fue en aumento y lo mismo ocurrió con el nivel de vida y las oportunidades de trabajo. No debería olvidarse que la formación histórica de agricultura comercial para la exportación produjo una distribución de las funciones en virtud de la cual el sector campesino de la economía se convirtió en productor de artículos destinados a alimentar a la población nacional. La economía de aparcería continuó funcionando en un estado tecnológico muy atrasado, sin recursos de capital y con dificultades para acceder al mercado.

En este sentido, debería tenerse en cuenta la más nueva de las tendencias, es decir, la tendencia a las escaseces de alimentos como el maíz, el arroz, los frijoles, etc. El período que nos ocupa (1945-1960) puso a prueba la capacidad de los países centroamericanos para mantener la autosuficiencia en la producción de alimentos. De hecho, a pesar de que hubo variaciones entre un país y otro, la producción para el mercado interior ya estaba estancada o en franca recesión en 1948. El crecimiento demográfico y la disminución de la oferta de alimentos básicos para el consumo popular produjeron una regresión en los niveles de nutrición de algunos sectores de la población, y esta situación tendió a empeorar. La producción de maíz en 1949 fue de 950.000 toneladas; la de arroz, de 63.000 toneladas; y la de frijoles, de 106.000 toneladas; en 1958, la producción regional total de maíz apenas alcanzó las 1.023.000 toneladas, a la vez que la de arroz fue de 77.000 toneladas y la de frijoles, de 103.000 toneladas, lo cual significó que la cantidad disponible per cápita primero se estancó y luego disminuyó en cada una de las categorías de producto, especialmente el maíz. La tasa media de crecimiento acumulativo entre 1949 y 1959 fue del 2,58 por ciento, pero los productos

exportables aumentaron en un 7,14 por ciento en comparación con el 1,6 por ciento de los destinados al consumo interior.⁸

Este panorama nos presenta una conclusión paradójica: que la agricultura centroamericana había crecido a un ritmo más rápido que la de casi todos los otros países latinoamericanos y, sin embargo, ello no se había traducido en un incremento de las oportunidades de empleo para la población rural ni en una mejora de los niveles de consumo de alimentos para la población de ingresos bajos en general. Al mismo tiempo, el crecimiento y la transformación del sector de exportación se basó en una agricultura que aumentó de valor no sólo por medio de las subidas de precios, sino también porque después de los primeros años de la posguerra, y en especial durante el decenio de 1950, hubo incrementos de la productividad y la modernización en algunos de sus sectores.

Después de 1945 la tasa de formación de capital fue muy baja y daba la clara impresión de que se trataba de economías sin acumulación de capital en el sentido de que el aumento de la capacidad productiva no desempeñó ningún papel destacado. Después de 1950 hubo un crecimiento de la inversión de capital estrechamente relacionado con las mejoras de la capacidad de importar, que mantuvo su ritmo ascendente a pesar del crecimiento acelerado de las importaciones. El proceso de lenta destrucción del artesanado urbano y semirrural y su substitución por empresas industriales pequeñas y medianas no se ha estudiado de modo suficiente. Sin duda este fenómeno está relacionado con la mejora de la demanda interior resultante de un nuevo clima político y cultural reforzado por una subida de los ingresos de los grupos sociales mejor situados en la estructura, el crecimiento demográfico y la urbanización. Otro factor fue una mejora en las oportunidades de obtener bienes de capital, materias primas, combustible, etc. que acompañó a la rápida subida de las importaciones durante todo el período.

Los censos que se hicieron alrededor de 1950 registran la presencia de numerosos establecimientos de manufacturación con menos de cinco empleados, de carácter artesanal y llamados generalmente «talleres», los cuales satisfacían casi toda la demanda de alimentos, bebidas, zapatos, textiles, productos de la madera, artículos de cuero, etc. En medio de este mar de empresas minúsculas existían dos o tres fábricas grandes con abundante capital, gran concentración de mano de obra y naturaleza monopolística. Ejemplos de este tipo de establecimientos son las fábricas de cerveza que habían existido en Guatemala y El Salvador desde 1890, una fábrica textil en Costa Rica, las fábricas de cemento de Nicaragua y Guatemala. Además, había empresas agrícolas que se clasificaban como fábricas, las plantas de preparación del café, las despeditadoras de algodón, los aserraderos, las plantas donde se trillaba arroz, etc.

Como es obvio, el abastecimiento nacional de productos para el consumo inmediato estaba muy restringido, como demuestra sobradamente la composición de las importaciones después de 1945. Hasta después de finales del decenio de 1950 no crecen en importancia los bienes de capital, y durante el primer decenio del período que estamos analizando, es decir, antes de finalizar los años cincuenta, no encontramos ninguna política oficial de substitución de las importaciones.

8. La información estadística que contiene esta sección se obtuvo de CEPAL, *Primero y segundo compendio estadístico centroamericano*, Nueva York, 1957, 1962.

La propensión al consumo exterior, que creció con el incremento relativo tanto de la renta como de la capacidad de importar, fue desfavorable para la existencia de una manufacturación centroamericana e inició la decadencia del artesanado, que resultaría más evidente durante la época del Mercado común centroamericano.

El valor de la producción industrial en el conjunto de la región representaba alrededor del 12 por ciento del producto interior bruto (PIB), con mayor desarrollo en Nicaragua y Guatemala y menos en Honduras y El Salvador. En 1946 el valor de la producción de alimentos, textiles y bebidas fue de 29 millones de dólares en Guatemala, 31,7 millones en Nicaragua, 21,2 millones en Costa Rica, 7,6 millones en El Salvador y 6,3 millones en Honduras. Once años después, en 1957, el valor de la producción de los mismos artículos para el consumo inmediato había aumentado hasta situarse en 50 millones de dólares en Guatemala, 73,1 millones en Nicaragua, 50,6 millones en Costa Rica, 35,4 millones en El Salvador y 17,2 millones en Honduras.⁹ Podríamos añadir que esto representa un crecimiento modesto, menos en algunos casos que el de la población e insuficiente para satisfacer la expansión de la demanda interior, que dependía de forma creciente de las importaciones. El comercio exterior de América Central registró una expansión y el índice de importaciones aumentó del 16,3 por ciento en 1950 al 21,1 por ciento en 1960.

Como hemos visto, el final de la segunda guerra mundial señaló el principio de una nueva etapa de la historia económica de América Central; la tasa media de crecimiento anual del PIB correspondiente al conjunto de la región fue de más del 5,3 por ciento durante casi veinticinco años. Sin embargo, en los diez años comprendidos entre finales de los cincuenta y finales de los sesenta —el período llamado «decenio de oro»— el comportamiento de la economía fue aún mejor. Los factores que vigorizaron la economía regional en el decenio de 1960 fueron de naturaleza diversa y produjeron diferencias importantes entre los países y en la naturaleza del ciclo. La creación del Mercado Común Centroamericano (MCC) en 1960 fue el factor principal, aunque la creación en sí fue el efecto de dos fenómenos concurrentes: la relativa homogeneidad política de los regímenes, y el crecimiento de la economía internacional y la recuperación de la demanda exterior. El factor histórico —una experiencia colonial y una unión comunes inmediatamente después de la independencia, así como más de una docena de intentos de unir América Central que se hicieron luego— también es importante.

La integración económica no fue el resultado del agotamiento del sector exterior. De hecho, el dinamismo de dicho sector fue precisamente lo que favoreció el proceso de integración que se proclamó el 16 de junio de 1951 y precedió a iniciativas parecidas en otras partes de América Latina. Entre 1951 y la firma del Tratado Multilateral para el Libre Comercio y la Integración Económica el 10 de junio de 1958, las relaciones económicas se basaron en tratados bilaterales de corto plazo y limitados a mercancías específicas. La idea misma de un mercado mayor reci-

9. El valor de la producción en El Salvador y Costa Rica se calcula en dólares de 1950; el de Honduras, en dólares de 1948, y el de Nicaragua, en dólares de 1958. CEPAL, *Primero y segundo compendio estadístico*.

Cuadro 1.3. *Exportaciones intracentroamericanas: valor (en millones de dólares) y porcentaje del total de exportaciones, 1950-1987*

Año	Valor	% del total de exportaciones	Año	Valor	% del total de exportaciones
1950	8,5	2,9	1970	286,3	26,1
1951	10,7	3,2	1971	272,7	24,6
1952	10,4	2,9	1972	304,7	22,9
1953	11,0	2,9	1973	383,3	23,0
1954	13,4	3,3	1974	532,5	25,2
1955	13,0	3,1	1975	536,4	23,3
1956	14,9	3,5	1976	649,2	21,6
1957	17,6	3,8	1977	785,4	19,1
1958	20,9	4,7	1978	862,7	22,4
1959	28,7	6,7	1979	891,7	19,9
1960	30,3	6,9	1980	1,129,2	25,4
1961	36,2	8,0	1981	936,8	25,5
1962	44,7	8,7	1982	765,5	22,4
1963	68,7	11,7	1983	766,6	21,6
1964	105,3	15,6	1984	719,2	18,9
1965	132,1	17,4	1985	488,4	13,9
1966	170,3	20,4	1986	447,9	11,1
1967	205,6	24,0	1987	525,9	13,8
1968	246,9	26,1			
1969	250,1	25,7			

Fuente: SIECA, *Series Estadísticas Seleccionadas de Centroamérica* (Guatemala)

bió el apoyo programático y técnico de la Comisión Económica para América Latina de la ONU (CEPAL), cuya labor precursora puso de relieve la importancia de la planificación regional y el papel del Estado. En aquel momento tanto los intereses comerciales locales como los grupos políticamente dominantes de diversas repúblicas centroamericanas eran favorables al objetivo de cooperación económica, aunque tenían poca experiencia del mismo y no estaban seguros de qué había que hacer para alcanzarlo. Poca duda cabe de que los nuevos grupos que habían pasado a controlar el poder del Estado durante la posguerra eran mucho más favorables a semejante empresa que la oligarquía terrateniente, que, con los ojos puestos principalmente en el mercado de ultramar no comprendió del todo sus posibilidades. Así pues, hubo una convergencia de factores políticos e ideológicos, así como económicos, que favoreció la firma del tratado de 1958, que a su vez llevó al Tratado General de Integración Económica Centroamericana que se firmó el 13 de diciembre de 1960. El tratado de 1960 instauró una zona de libre comercio durante un período de cinco años, sentó la base para una unión aduanera e introdujo una serie de incentivos fiscales, crediticios y de servicios que fomentaron el crecimiento del comercio interregional como se indica en el cuadro 1.3.

Si las ideas originales que propuso la CEPAL se comparan con el borrador definitivo del tratado de 1960, resulta evidente que se habían abandonado varios rasgos clave, en especial la idea de gradualismo y reciprocidad como medios de crear industrias locales dentro de los cinco países signatarios de acuerdo con un plan para el conjunto de la región. Este cambio reflejó los intereses y la influencia de Estados Unidos tanto como los de los empresarios centroamericanos. Ambas partes estaban dispuestas a liberar el comercio de todas las restricciones y reducir el papel del Estado al de mero administrador del libre comercio.¹⁰ El proyecto de cooperación regional, que no llegaba a la integración económica total, trató de contrarrestar el empeoramiento histórico del modelo de exportación agraria proporcionando empleo a una creciente oferta de mano de obra, elevando la renta nacional per cápita y el nivel de vida de la población urbana y reduciendo la vulnerabilidad exterior que desde el principio había sido determinada por la naturaleza de la relación de dependencia con el mercado mundial. En el decenio de 1960 el promedio de crecimiento anual de la producción industrial fue, de hecho, del 8.5 por ciento, casi el doble de la tasa de crecimiento del PIB.¹¹

Se ha dicho con acierto que el proyecto de integración fue, sobre todo, un proyecto para empresarios. Ellos fueron quienes se beneficiaron directamente del proyecto y quienes en sus actividades cotidianas le daban la forma que más conviniera a sus necesidades. Entre estos inversionistas es forzoso incluir el capital norteamericano. Cuando hablamos de empresarios nos referimos tanto a los hombres de negocios como a una nascente elite industrial que se diferenciaba poco, en términos sociales, de la oligarquía agraria. El programa del «mercado común» creó una importante base industrial sin la necesidad de llevar a cabo reformas en el campo; tanto en su concepto como en su aplicación incluía un acuerdo tácito de no inmiscuirse en los asuntos de los grandes intereses rurales. Según algunos, el mecanismo de construir un espacio económico a partir de cinco mercados pequeños aplazó la tarea política de reformar la vieja estructura rural.

En resumen, al principio el proyecto de mercado común avanzó rápidamente porque los gobiernos acordaron sin grandes problemas crear un arancel exterior común, reducir los impuestos sobre los productos locales y promulgar leyes destinadas a fomentar la industria. Éstas crearon «paraísos» fiscales pequeños y competitivos para las inversiones extranjeras. Como hemos visto, el resultado fue una activa zona de libre comercio, la aparición de industrias que substituyeron las importaciones en el nivel más básico de productos para el consumo inmediato y un florecimiento hasta entonces desconocido del transporte, los seguros y otros servicios vinculados al crecimiento de nuevos polígonos industriales.

El programa de integración económica ha sido objeto de elogios y críticas que se contradicen claramente sobre su importancia como mecanismo de cre-

10. En febrero de 1959, Douglas Dillon, Subsecretario de Estado de EE. UU., «puso fin a las iniciales objeciones norteamericanas, identificó los requisitos de Washington para el comercio regional en América Latina —el movimiento más libre posible de mercancías, capital y mano de obra— y actuó rápidamente para que se aplicaran». A. Guerra Borges, *Desarrollo e Integración en Centroamérica: del pasado a las perspectivas*, México, 1988, p. 20. Sobre la aparición y el desarrollo del Mercado Común Centroamericano, véase en particular SIECA, *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*, 13 vols., Buenos Aires, 1973.

11. CEPAL, «Industrialización en Centroamérica 1960-1980», en *Estudios e informes de la CEPAL*, n° 30, Santiago, 1983.

cimiento y desarrollo. Hoy podemos juzgar las cosas con mayor perspectiva. Durante el decenio de 1960 la política económica que pretendía fomentar la industria por medio de este programa dio buenos resultados dentro de unas limitaciones estructurales que, al parecer, eran inevitables. En su momento máximo, más del 80 por ciento del valor total del comercio interzonal consistía en productos industriales, de acuerdo con una definición de los mismos que incluía mercancías para el consumo inmediato (bebidas, alimentos, zapatos, manualidades y algunos textiles). La sustitución de las importaciones era, en sentido literal, una sustitución en el nivel de montaje, lo cual significaba que el coeficiente de importaciones subió de forma paralela al crecimiento de la industria y alcanzó una tasa media del 25 por ciento en los cinco últimos años del decenio. La utilización de bienes de capital importados, anticuados en sus países de origen, fue una novedad y ahorrraba mano de obra, por lo que el sector manufacturero no utilizó un exceso de la misma. Finalmente, bajo la influencia de la política norteamericana, se creó una industria competitiva que en esencia estaba en manos del capital extranjero, lo cual dio por resultado la desnacionalización y nuevas dimensiones de dependencia financiera.

En los años sesenta la participación del sector agrícola en la producción regional continuó descendiendo, lo cual vino a ratificar una tendencia histórica que empezó después de la guerra. En consecuencia, a mediados del decenio de 1970 su participación era de poco más del 30 por ciento, pero absorbía el 60 por ciento de la población económicamente activa y aportaba alrededor del 80 por ciento de las exportaciones extrarregionales (divisas extranjeras). El desarrollo centroamericano puso de manifiesto una paradoja cruel; el crecimiento económico siempre había dependido de la producción y exportación agrícolas, pero el desarrollo social en el campo era muy limitado y contradictorio. La agricultura había crecido más rápidamente que el promedio de América Latina, pero esto no mejoró las oportunidades de trabajo ni el nivel de vida de los habitantes de las zonas rurales, que constituyen la mayoría de la población.

No hay ninguna explicación dualista que sea válida al examinar la modernización de la economía de mercado interior en manos de propietarios pequeños y cada vez más empobrecidos. Los incrementos de productos exportables tuvieron lugar, sobre todo, en los sectores algodonero y cárnico, especialmente en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, y el azucarero en Guatemala y Costa Rica. Pero el hecho de que un elevado porcentaje de la población agrícola continuase recibiendo ingresos bajos significaba que el proceso general de dinamismo creó empleo y generó ingresos para otros sectores.

La experiencia centroamericana en la industria además de la agricultura (y en el crecimiento económico en general) ofrece un buen ejemplo de cómo una subida de la riqueza en las sociedades donde hay grandes desigualdades sociales crea mayores disparidades. La teoría «de la filtración» ha sido un mito durante muchos y largos años. No es nada más que un deseo o una hipocresía académica. Lo que existe en realidad es una «exclusión competitiva» permanente en la cual los que pierden son siempre los campesinos. No cabe duda de que el dinamismo agrícola cambió el paisaje rural; modernizó importantes sectores agrarios y creó un empresariado distinto de la imagen tradicional del propietario absentista. En cambio, el avance del capitalismo agrario causó la desaparición del mozo colono (el campesino cuya vinculación a la tierra es permanente) y lo substituyó por tra-

Cuadro 1.4. *América Central: Incremento en el volumen de producción agrícola, 1950-1954 y 1975-1976 (en porcentajes)*

	Producción total	Alimentos	Productos de exportación
América Latina	106	124	117
Costa Rica	143	130	142
El Salvador	136	116	188
Guatemala	250	254	309
Honduras	85	68	102
Nicaragua	199	148	337

Fuente: CEPAL, Cuadro 10, «El Crecimiento Económico de Centroamérica en la Postguerra», en «Raíces y Perspectivas de la Crisis Económica», ICADIS, n° 4:93.

bajadores agrícolas temporales en cuya posición como tales no influye que posean o no una pequeña parcela de tierra. Esta semiproletarización significó, sobre todo, un empobrecimiento relativo pero creciente. El fenómeno fue especialmente agudo en Guatemala y El Salvador. En Nicaragua, el desplazamiento de la producción de cereales básicos de la costa del Pacífico al interior y su sustitución por el algodón crearon un mercado laboral formado por asalariados transeúntes hasta el extremo de que la «salarización» de los trabajadores rurales ya era total al empezar el decenio de 1960. En el plano político durante los años sesenta se produjeron repetidas derrotas de movimientos reformistas de distinto signo, expresiones de una voluntad democratizadora que fomentaba la participación popular en los partidos, los sindicatos y las elecciones. El fracaso de los programas gradualistas ilustra la crisis del orden oligárquico-liberal, que más adelante quedaría totalmente desacreditado.

Durante los últimos años del decenio de 1950 el conjunto de América Latina había experimentado un crecimiento lento. Indicio de la necesidad de abrir nuevos cauces de desarrollo por medio de la cooperación fue la creación del Banco Interamericano de Desarrollo en 1961. El interés por este asunto encontró expresión en Punta del Este, Uruguay, en marzo de 1961 inmediatamente después de que la administración Kennedy creara la Alianza para el Progreso, cuya finalidad era estimular la cooperación entre Estados Unidos y América Latina por medio del crecimiento económico y la democratización política ante la amenaza que representaba la revolución cubana. Aunque la Alianza para el Progreso dio por resultado la concesión de más empréstitos a América Central y aumentó la legitimidad de la idea de la reforma agraria y el cambio estructural, también dio lugar a un aumento de la ayuda militar, en particular para Guatemala y Nicaragua, e introdujo la doctrina de la seguridad nacional, el concepto del «enemigo interno». El resultado de esta combinación, cuyo objetivo era frenar la revolución en América Central, fue el fortalecimiento de las estructuras político-militares contra la insurrección y la falta total de verdaderas reformas.

La consecuencia más concreta de esta serie de condiciones externas e internas en el campo político fue la aparición de gobiernos profundamente represivos. Éstos, sin embargo, fueron el resultado de cierto tipo de opinión electoral; respetaban la alternancia del poder ejecutivo, pero sólo dentro del estrecho círculo de opciones militares. El ciclo de estas «democracias de fachada» empezó en El Salvador cuando el ejército creó el Partido de Conciliación Nacional (PCN), inspirado en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mexicano. Aunque el partido mexicano había resuelto en cierta medida el problema de la legitimidad por medio de la celebración de elecciones periódicas, así como el problema de la sucesión con el nombramiento, mediante mecanismos secretos, del candidato que saldría ganador, el contexto histórico era muy diferente en América Central. El PCN fue creado en 1961 a raíz del golpe militar que puso fin a las tendencias reformistas de una junta civil-militar y a los prudentes proyectos de modernización de los coroneles Osorio y Lemus (1956-1960). Este golpe señaló el comienzo de un nuevo período de monopolio político por parte del ejército, que, por medio de elecciones totalmente controladas, garantizó la elección de Julio Rivera (1962-1967), Fidel Sánchez (1967-1972) y Carlos Humberto Romero (1977-1979). En Guatemala se instauró un sistema parecido con la misma secuencia consistente en un golpe de estado (el del coronel Peralta Azurdia, 1963), una asamblea constitucional, una nueva constitución y elecciones presidenciales. El primero en ser elegido bajo este sistema fue Julio César Méndez (1966-1970), que era civil pero líder de un gobierno esencialmente militar y que más adelante los militares controlarían de forma directa: el coronel Carlos Arana (1970-1974) y los generales Kjell Laugerud (1974-1978) y Jorge Lucas García (1978-1982). Durante más de dieciséis años El Salvador y Guatemala vivieron bajo un control militar que se caracterizaba por el cumplimiento de las formalidades jurídicas. Los regímenes toleraban una oposición limitada, pero sólo dentro de los parámetros de las estrictas reglas de juego; el Congreso se hallaba bajo el control de fuerzas políticas estrechamente ligadas al ejército y se celebraban elecciones periódicas en las cuales los partidos podían elegir representantes, pero no presidentes, cuya selección estaba siempre en manos del alto mando militar. Esta experiencia iba acompañada de una desmovilización permanente de la organización popular y de una despolitización general de la vida política que corrían parejas con la represión brutal contra las fuerzas políticas reformistas y radicales. A causa de ello, el movimiento sindical, la universidad (profesores y estudiantes), sectores de la Iglesia e incluso los propios partidos reformistas, que se aliaron temporalmente con el ejército, y, sobre todo, los campesinos, fueron aplastados de modo permanente y sangriento.

La base de estos regímenes era una sólida alianza con el sector empresarial, cuyos intereses económicos eran promovidos de manera asidua por la política oficial. A esto se añadía el apoyo múltiple de Estados Unidos, que no puede calificarse sólo de ayuda militar y económica, toda vez que también incluía importantes elementos culturales e ideológicos dentro del marco de un objetivo explícito: la seguridad contra la insurrección.

Uno de los resultados fue el rejuvenecimiento de la institución militar, modernizada y adiestrada para las operaciones especiales, las actividades encubiertas, las operaciones de espionaje a escala nacional, etc., como si hicieran la guerra contra un enemigo interno, aunque éste aún no existía. Otra consecuencia

fue la consolidación corporativa de los grupos empresariales, que perfeccionaron sus asociaciones tan meticulosamente que se convirtieron no sólo en un poderoso grupo de presión unido, sino también en una fuerza política con un nivel de agresividad mucho más alto con respecto a sus intereses económicos.

Los años de este período también se caracterizaron por las intensas luchas sociales y los esfuerzos por introducir reformas. Entre 1964 y 1968 un grupo de ex soldados y oficiales de las tropas de asalto del ejército empezó la primera guerra de guerrillas en Guatemala después de la fallida insurrección militar del 13 de noviembre de 1960. Más adelante se unieron a ellos grupos radicales de estudiantes y trabajadores urbanos y el propio Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT), de filiación comunista. La creación del Movimiento Trece de Noviembre y de las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR) no constituyó un desafío militar en el sentido riguroso de la palabra, pero no cabe duda de que expresó el profundo descontento popular que produjeron las medidas contra los campesinos que tomaron los gobiernos que subieron al poder después de la caída de Arbenz y el engaño de que fueron objeto los grupos reformistas por parte de los militares golpistas de marzo de 1963, que, como hemos visto, interrumpieron un proceso electoral y frustraron un proyecto democratizador de normalización institucional.

La entrada de los sectores medios en la vida política centroamericana es un fenómeno importante que está relacionado con la crisis de la dominación oligárquica en el sentido de que ésta ejercía el poder basándose en la exclusión. Los grupos de clase media no estaban solos; en América Central eran invariablemente favorables a la organización popular y sindical, la competencia entre los partidos y el sufragio universal. También estuvieron relacionadas con los partidos y las organizaciones del sector medio, una importante renovación intelectual y cultural y la formación de una «opinión pública» relativamente moderna.

La historia de América Central empieza a cambiar bajo estas influencias sociales y políticas, incluso cuando el fraude —más en el recuento de votos que en las elecciones propiamente dichas—, los golpes de estado preventivos y la violencia represiva subrayaron una y otra vez las debilidades de los cimientos democráticos. La historia electoral de la región no muestra un progreso continuo o ascendente, ni fenómenos irreversibles de afirmación democrática.

En Honduras, Ramón Villeda Morales gobernó con mano modernizadora pero vacilante, restableció un sistema de dos partidos y puso en marcha cambios que eran siempre incompletos y retrasados a pesar del apoyo de la Alianza para el Progreso. El 3 de octubre de 1963, semanas antes de la fecha prevista para las elecciones, un grupo de militares encabezados por el coronel Osvaldo López Arellano infringió la ley con pretextos injustificables y expulsó al presidente civil. Este golpe de Estado fue el principio de la época de plena intervención militar en política y alineó Honduras con sus vecinos. López Arellano se hizo elegir presidente por una asamblea constitucional y fue ascendido a general. Pero se encontró con que tenía que hacer frente a la movilización campesina más importante de la historia de América Central, con la ocupación en masa de grandes extensiones de tierra que no sólo no se cultivaban sino que, además, se poseían en condiciones de tenencia precaria. La ocupación de tierras estatales y comunales a menudo revelaba que los grandes terratenientes las poseían ilegalmente. La dinámica de las «invasiones» agrarias corrió pareja con la organización de varias

federaciones de campesinos cuya importancia en la vida política empezó a ser decisiva. Para aliviar las presiones y la proliferación de conflictos en el campo, el gobierno de López Arellano promulgó en 1967 un programa de reparto de tierras que afectó a cientos de familias salvadoreñas que carecían de título de propiedad de las tierras que ocupaban en el sur de Honduras desde hacía mucho tiempo.

Nadie ha podido identificar jamás las causas precisas e inmediatas de la acertadamente llamada «guerra inútil» entre Honduras y El Salvador que estalló en julio de 1969.¹² Sin duda los campesinos salvadoreños sufrieron abusos por parte de las autoridades hondureñas y más de 100.000 personas fueron expulsadas durante un período de tres meses. La propia Honduras sufría un déficit comercial permanente e importante con El Salvador a resultas del mercado común. Un partido de fútbol provocó el estallido de disturbios cuya gravedad no reside ni en sí mismos ni siquiera en el número de supuestas víctimas mortales que se produjeron. El ejército salvadoreño, que estaba mejor pertrechado, invadió Honduras, pero permaneció en el país sólo setenta y dos horas debido a la mediación de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la presión de Estados Unidos. La ruptura total de las relaciones entre los dos países debilitó el proyecto de integración económica y creó un foco de discordia que no encontró solución, debido en igual medida a la falta de definición de la frontera y a la continua exasperación del sentimiento nacionalista. El acontecimiento afectó seriamente la estructura de las exportaciones salvadoreñas, el 20 por ciento de las cuales iba dirigido al mercado hondureño, y creó un grave problema demográfico-económico en la región rural más pobre de El Salvador, que ya estaba superpoblada.

El acontecimiento puso de relieve serias deficiencias sociales en Honduras, especialmente injusticias en el campo y la futilidad del conflicto interno. Al principio López Arellano intentó ser reelegido con el pretexto de que los peligros de la nueva guerra requerían su presencia, pero finalmente aceptó un proyecto de unidad nacional que propusieron el ejército, el COHEP (Consejo Hondureño de la Empresa Privada) y el movimiento sindical. Se intentó una solución basada en dos partidos por el estilo de la de Colombia, que consistía en elegir un presidente pero dividir los puestos del gobierno a razón de mitad y mitad entre el Partido Liberal y el Nacional. Así, en junio de 1971 se eligió al anciano abogado Ramón Ernesto Cruz del Partido Nacional. Sin embargo, la fórmula para la reconciliación nacional no dio buenos resultados, lo cual se debió más al atraso político de los caudillos tradicionales que a la ineptitud senil del presidente. El 4 de diciembre de 1972, López Arellano volvió a echar por tierra el débil orden jurídico que se había conseguido y con obvio desprecio del proyecto de estabilidad basado en el sistema de dos partidos faltó a la palabra que había dado el ejército.

Nicaragua conoció también los proyectos reformistas del decenio, tanto del tipo que adoptaba un aspecto más o menos ritual, como los inspirados por la administración Kennedy, como los que tenían su origen en un verdadero deseo de cambio. La muerte del presidente Schick en 1966 creó la posibilidad de que la interrupción temporal del control del gobierno por parte de la familia Somoza diera paso a un período más largo de competencia democrática. Sin embargo, la oportunidad histórica se perdió con la imposición electoral de Anastasio Somoza

12. Véase Thomas P. Anderson, *The War of the Dispossessed: Honduras and El Salvador 1969*, 9, Lincoln, Neb., 1981; y D. Slutsky y otros, *La Guerra Inútil*, San José, 1971.

Debayle, que también conservó su puesto de jefe de la Guardia Nacional. A principios de 1967, antes de la elección de Somoza Debayle, se organizó la movilización popular más importante de la historia del país para repudiar por adelantado el fraude electoral. Especialmente en el caso de la Nicaragua de este período, las prioridades geopolíticas de Estados Unidos no eran favorables ni a un gobierno civil ni a una perspectiva democrática.

La historia de Nicaragua se caracterizaba por pactos frecuentes entre los dos partidos «históricos», los liberales de Somoza y los conservadores. En 1972 se hizo uno de estos pactos cuando el doctor Fernando Agüero, el líder de los conservadores, accedió a actuar en calidad de miembro de un triunvirato que se creó para que presidiera el país hasta que se celebraran nuevas elecciones en 1974. El terremoto de diciembre de 1972 interrumpió este sistema y debe mencionarse porque sus efectos estrictamente telúricos fueron tan desastrosos como los que tuvo en la situación política de Nicaragua. En primer lugar, reveló la debilidad interna de la Guardia Nacional, que fue incapaz de mantener el orden cuando lo que hacía falta no era meramente la represión física; acabó con la formalidad del «triumvirato» de los dos partidos, porque Somoza inmediatamente se hizo elegir coordinador del Comité Nacional de Emergencia, que monopolizó la ayuda internacional y se convirtió en un poder ejecutivo arbitrario; reveló de manera dramática la miseria de las masas populares y las movilizó, especialmente en la ciudad de Managua, adonde nunca llegaron las manifestaciones de la solidaridad del exterior. Estas condiciones no impidieron que Somoza se hiciera elegir presidente del país otra vez en 1974.

La historia de este período en Costa Rica sigue una senda más civilizada. La «guerra» de 1948 y los acontecimientos sucesivos fueron la forma costarricense de ajustar cuentas con la vieja oligarquía del café, con su cultura política y con la necesidad de modernización institucional y económica. Este diseño se llevó a cabo en el contexto de las nuevas condiciones que aparecieron en el decenio de 1950 con la ascensión del PLN y la renovada fuerza de una importante generación de políticos e intelectuales, muchos de los cuales eran militantes de esta corriente socialdemócrata. La fuerza de la tradición política permitió perfeccionar los mecanismos electorales y abarcó la construcción de un Estado capaz de estimular el crecimiento y el desarrollo. Los gobiernos de Figueres (1953-1958), Mario Echandi (1958-1962), Francisco Orlich (1962-1966), José Joaquín Trejos (1966-1970), José Figueres otra vez (1970-1974) y Daniel Oduber (1974-1978), manifiestan una oscilación pendular en el ejercicio del proceso electoral, que incluyó dos victorias para la oposición, en 1958 y en 1966.

La renovación de la sociedad costarricense incluyó la construcción de un Estado que definía su relación con la economía y la sociedad fomentando una economía social donde la influencia del mercado era menos desordenada; reforzó las empresas pequeñas y medianas, especialmente en la agricultura; democratizó el crédito, no sólo con la nacionalización de los bancos, sino también con la creación de juntas locales que se encargaran de administrarlos. Se ampliaron las variedades de café y se incrementó el control estatal de los servicios básicos como la electricidad, el transporte, los seguros, el teléfono, los puertos y otros, todo ello mediante un régimen de instituciones autónomas y semiautónomas. Se amplió también el sector de la educación. La entrada en el Mercado Común, que se había visto demorada por el persistente aislacionismo de algunos grupos econó-

micos, permitió un desarrollo gradual de la industria ligera, que ya se había vuelto importante al empezar los años setenta. Dado que Costa Rica es un país pobre, cabe sacar la conclusión elemental de que prosperó porque había sido bien administrado.

En la mitad del decenio de 1970 la crisis política completó un largo ciclo de gestación al adquirir la forma de un desafío armado y masivo al orden institucional en Nicaragua, Guatemala y El Salvador. Las raíces de la crisis eran largas y diversas y variaban de un país a otro. Lo que tenían en común era una clase agraria dominante que permitía que el ejercicio del poder residiera en el ejército y en la violencia permanente del Estado en vez de en la búsqueda de consenso y el respeto a la legalidad. Las dificultades emocionales y políticas de la negociación se compensaban por medio del relativo éxito de la capacidad de represión; la lucha por el excedente económico se resolvió casi siempre en el campo político en lugar del mercado pese a las raíces liberales de la cultura económica de la clase terrateniente.

Si es cierto que la crisis fue la última expresión de una voluntad de cambio social, de las formas que adoptó en cada país puede decirse que fueron el derrumbamiento de los cauces débiles de participación legal. En las sociedades que están políticamente bloqueadas, la subordinación, ya sea vivida o imaginada, es superior, como fuerza movilizadora, a la explotación económica como tal. La contradicción clasista es inferior a la rotación entre lo que podemos llamar genéricamente «grupos dominantes y grupos subordinados». Esto explica el carácter multiclasista de las fuerzas sociales que se expresan por medio de las organizaciones de guerrilleros. Nada hubiera podido estar más alejado de los focos del decenio de 1960 que estas coaliciones auténticamente policlasistas, portadoras de una voluntad de cambio radical más por medio de la experiencia de la movilización utilizada que por medio de los fines inscritos vagamente en sus programas. La heterogeneidad social estimuló una convergencia múltiple de la ideología, lo cual explica esta original combinación de la teología de la liberación, el jacobinismo radical y varios tipos de marxismo.

Los rasgos que acabamos de describir reflejan la naturaleza social e ideológica del Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua (FSLN); el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador (compuesto por cuatro organizaciones político-militares); y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) (que comprende tres organizaciones de diferente importancia).¹³ La actividad de estas organizaciones de guerrilleros empezó con diversos grados de éxito. Los grupos guatemaltecos tenían el precedente de 1964-1968, pero hasta el período comprendido entre 1975 y 1978 no aparecieron como fuerza muy arraigada en las tierras altas del centro y el norte. En El Salvador las organizaciones se formaron sucesivamente entre 1971 y 1976, época en que empezaron a protagonizar acciones propagandísticas muy audaces. En Nicaragua, el FSLN se formó en una fecha temprana (1961), pero, debido a la represión y al secretismo, no se convirtió en una presencia real hasta diciembre de 1974.

La crisis política no se caracterizó exclusivamente por manifestaciones de violencia armada ni se limitó de forma rigurosa a las acciones de la guerrilla. An-

13. Estas designaciones corresponden a las que adoptaron las organizaciones unitarias después de 1979, y no 1977-1978.

tes y después del apogeo de las actividades insurreccionales hubo movilizaciones de masas cuya magnitud no tenían precedentes, como, por ejemplo, en Guatemala la marcha de los mineros en Ixtahuacán (noviembre de 1977); la huelga general de empleados públicos en 1978; y la huelga de trabajadores agrícolas en la costa meridional (febrero de 1980). La ocupación del Ministerio de Trabajo, la toma de iglesias y la huelga general de 1977-1978 en El Salvador, y los grandes levantamientos urbanos junto con las huelgas generales que siguieron al asesinato de Pedro Joaquín Chamorro en Nicaragua entre 1978 y abril de 1979 reflejan el mismo proceso. En su mayor parte, estos fenómenos de masas estaban vinculados a la resistencia militar, aunque en Guatemala y El Salvador el momento culminante de la movilización de masas no coincidió con las ofensivas de la guerrilla, lo que sin duda hubiera provocado una crisis de dimensiones mayores, tal vez definitivas. La crisis política alcanzó su límite en julio de 1979 en Nicaragua y casi coincidió con el principio de la crisis económica más seria desde 1930, que castigó a las sociedades centroamericanas con el peor colapso de su historia como repúblicas.

En las postrimerías del decenio de 1970 era evidente que la sociedad y la economía de América Central eran diferentes de lo que habían sido inmediatamente después de la segunda guerra mundial. Entre 1950 y 1980 el PIB subió de 1.950 millones de dólares a 7.520 millones de dólares (precios de 1970) y la población pasó de 8 millones a 21 millones de habitantes. La estratificación social se diversificó en varios sentidos y algunos analistas creen que estaba más segmentada mientras que otros dicen que era más pluralista. La población urbana saltó del 15 al 45 por ciento del total durante este período y se «rejuveneció» en el sentido de que el grupo de edad entre los quince y los veinticuatro años aumentó de modo proporcional, especialmente en las ciudades. La actividad manufacturera también creció del 14,6 al 24,1 por ciento del PIB, y, en general, el aparato productivo fue modernizado. La integración nacional se logró por medio de redes de carreteras, servicios de electricidad y teléfono, y en 1980 la región tenía un nivel físico de comunicaciones muy superior a las que existían incluso diez años antes como resultado de grandes inversiones en infraestructuras. El comercio interregional alcanzó 1.100 millones de dólares en 1980.

No se registraron avances parecidos en la provisión de servicios de educación, trabajo, sanidad y vivienda; incluso los cambios importantes que sí tuvieron lugar adolecían de limitaciones sociales debidas a la excesiva influencia de las leyes del mercado, contra las cuales las leyes del Estado eran especialmente débiles en Guatemala, El Salvador y Honduras. La dinámica de la modernización fue limitada y excluyente, y a menudo el retraso social y cultural quedaba oculto por la retórica estadística o por la imagen urbana de un pequeño grupo de construcciones modernas. La estructura tradicional no se alteró, pero se superpuso a una estructura moderna que produjo efectos contradictorios y demoras en los cambios sociales en general.

En los años setenta los problemas económicos habían empezado a intensificarse a consecuencia de la subida del precio del petróleo en 1973, el inicio del desorden en el mercado financiero internacional en 1974, las oscilaciones de los precios de los productos de exportación centroamericanos y varias sequías y tres catástrofes naturales de grandes proporciones en Honduras, Nicaragua y

Guatemala. La tasa media de crecimiento real era todavía del 5,6 por ciento anual, pero la vulnerabilidad externa aumentaba sin parar (del 16,2 al 27,3 por ciento del coeficiente de importaciones). A partir de 1981 las tasas de crecimiento negativas se generalizaron en toda la región.

La industrialización substitutiva de importaciones había experimentado una dependencia creciente de la importación de materias primas, componentes intermedios y bienes de capital. Cuando la crisis económica se manifestó por medio de la reducción de empréstitos, la disminución de las inversiones y la caída de los precios de las exportaciones agrícolas, el sector industrial se vio afectado directamente y provocó una crisis en el comercio interregional (véase el cuadro 1.3). No obstante, el proyecto de integración económica había sido positivo al estimular la producción industrial, modificar las estructuras económicas, fomentar el empleo, alterar las pautas de producción y consumo y, sobre todo, introducir nuevos enlaces económicos, políticos y culturales entre los centroamericanos. Algunos se hicieron evidentes más adelante en las declaraciones de los presidentes regionales al finalizar el decenio de 1980 (Esquipulas II, agosto de 1987, y Costa del Sol, febrero de 1989) que produjeron iniciativas importantes para resolver los conflictos políticos.

Antes incluso de que fuera evidente el alcance total de la crisis económica posterior a 1979, la situación era excepcionalmente mala para la mayor parte de la población de América Central. En las postrimerías del decenio de 1970, el 20 por ciento de los grupos de renta más elevada ganaba más del 50 por ciento de la riqueza, con grandes variaciones entre países (véase el cuadro 1.5). La ruptura social se hizo más amplia y el número de centroamericanos que vivían en situaciones de extrema pobreza iba en aumento.¹⁴

Después de treinta años de crecimiento ininterrumpido, aunque a veces irregular, de la renta per cápita, se produjo un derrumbamiento cuya magnitud social era incalculable. A finales de 1985 la renta per cápita en Costa Rica y Guatemala era la misma que en 1972; en Honduras había descendido hasta los niveles de 1970; y en El Salvador y Guatemala, hasta los de 1960 y 1965 respectivamente. La crisis la desencadenaron factores externos, pero los efectos de éstos se vieron multiplicados por el atraso de las estructuras sociales existentes y, sobre todo, por los factores que producían una honda inestabilidad política.

El decenio de 1970 creó nuevos problemas económicos, muy en particular las primeras subidas importantes de los precios del petróleo en 1973, aunque también hay que señalar la inconstancia del precio del café y de otras exportaciones centroamericanas. Por consiguiente, se dio mucha importancia a la utilización de capital extranjero, gran parte de él en forma de empréstitos, para evitar los déficits fiscales y permitir a los gobiernos no sólo compensar la falta de inversiones locales, sino también responder a las sequías periódicas y a una serie de catástrofes naturales (el terremoto de Nicaragua en 1972; el huracán Fifi, que azotó el norte de Honduras en 1974; y el terremoto de Guatemala en 1976). Cuando se produjo la segunda gran «sacudida del petróleo» en 1979, América Central ya acusaba los efectos de la recesión internacional en la caída de su tasa de crecimiento, que históricamente había sido de alrededor del 5 por ciento por año. Las

14. M. E. Gallardo y R. López, *Centroamérica: la crisis en cifras*, San José, 1986, cuadro 1.8, p. 158.

Cuadro 1.5. *América Central: distribución de la renta y niveles de renta en 1980 (en dólares de 1970)*

Estratos	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Porcentaje	Renta media	Porcentaje	Renta media	Porcentaje	Renta media	Porcentaje	Renta media	Porcentaje	Renta media
20% más pobre	4,0	176,7	2,0	46,5	5,3	111,0	4,3	80,7	3,0	61,9
30% por debajo de la media	17,0	500,8	10,0	155,1	14,5	202,7	12,7	140,0	13,0	178,2
30% por encima de la media	30,0	883,0	22,0	341,2	26,1	364,3	23,7	254,6	26,0	350,2
20% más rico	49,0	1.165,2	66,0	1.535,5	54,1	1.133,6	59,3	796,3	58,0	1.199,8

Fuente: CEPAL, basado en cifras oficiales de los países.

compras de petróleo, que habían representado el 2,7 por ciento de las importaciones en 1970, subieron hasta el 21,1 por ciento en 1982, lo cual aceleró la inflación y provocó un verdadero desastre en la cuenta comercial. La capacidad de atender los pagos de una deuda que ascendió de 895 millones de dólares en 1970 a 8.456 millones en 1980 y 18.481 millones en 1987 se vio reducida radicalmente cuando las exportaciones encontraron grandes problemas, los tipos de interés subieron y la balanza comercial empeoró. Las perspectivas de desarrollo tropezaron con graves obstáculos en todos los frentes.¹⁵

La recesión económica regional del decenio de 1980 revistió la mayor gravedad en Nicaragua y la mayor levedad en Costa Rica, que fue el único país que registró algún crecimiento (en 1985-1986). Medidas de ajuste estructural y estabilización creadas y, en realidad, impuestas por el FMI empezaron a aplicarse en Guatemala en 1981 y pronto en todos los demás países con diversos grados de infructuosidad. Los objetivos de reducir la inflación, controlar el déficit fiscal y mejorar la balanza de pagos ni siquiera se cumplieron a costa de sufrir estancamiento, que estuvo garantizado por una caída de las importaciones cifrada en más del 50 por ciento y fuertes reducciones del gasto público. La inquietud que esta grave situación despertaba en Estados Unidos fue la causa de que se creara la comisión Kissinger, formada por miembros de los dos partidos principales, y, en 1984, de la llamada «Iniciativa de la Cuenca del Caribe» del presidente Reagan. Sin embargo, las concesiones arancelarias que se hicieron al amparo de dicha iniciativa tuvieron poco efecto en la crisis económica general de la región.

La caída de la dictadura de la familia Somoza en julio de 1979 fue un momento de proporciones históricas en la crisis centroamericana por diversas razones. En primer lugar, no fue sólo el final de una larga dictadura familiar, militar y hereditaria, sino que también provocó el derrumbamiento de una forma de poder burgués y de un Estado sultanesco construido sobre unas bases sociales y económicas muy personalizadas que utilizaban recursos políticos violentos, no nacionales y tradicionales. En segundo lugar, fue la victoria política y militar de una amplia coalición multiclasista de carácter nacional con un programa para la regeneración cultural, moral y política de una sociedad atrasada. En tercer lugar, fue la caída de una expresión conspicua de la política exterior de Estados Unidos que se manifestaba por medio de ayuda y protección militar; los recursos de poder de la dictadura de los Somoza eran básicamente norteamericanos. Por último, constituyó una forma revolucionaria de resolver la crisis que afectaba a El Salvador y a Guatemala, donde grandes movimientos insurreccionales también estaban preparando el camino para la toma del poder.

A principios de 1980 los grupos de guerrilleros de Guatemala contaban en total con más de 8.000 combatientes, que recibían apoyo de unos 250.000 indígenas no combatientes en las superpobladas zonas campesinas de las tierras altas del centro y el norte. La movilización de los pueblos indígenas fue el rasgo más sobresaliente de la crisis porque planteó la reivindicación étnico-nacional y, en realidad, constituyó la mayor revuelta indígena desde la era de la conquista. En El Salvador la primera organización de guerrilleros encuadrada en el FMLN te-

15. Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina*, Washington, 1980-1987.

nía más de 4.000 hombres armados, un nivel de organización y disciplina superior al de sus equivalentes de Guatemala, y una implantación cualitativamente distinta en la población, entre otras razones porque luchaban contra un ejército incompetente y corrupto. De no haber recibido inmediatamente ayuda norteamericana en proporciones masivas, las fuerzas armadas de El Salvador hubieran sido incapaces de resistir la insurrección popular.

Los resultados de las guerras civiles han sido diferentes. En ambos casos la guerra interna fue la consecuencia histórica de la «forma oligárquica de dirigir la política» y de las profundas divisiones clasistas en el seno de la sociedad. Las operaciones contra los insurrectos fueron dirigidas con «espíritu de cruzada» contra los infieles. La ofensiva del ejército guatemalteco (1981-1982) no aniquiló a los guerrilleros, pero les obligó a replegarse a sus zonas primeras al tiempo que destruía 440 poblados indígenas, daba muerte a 75.000 campesinos y provocaba un desplazamiento de población que afectó a entre 100.000 y 500.000 personas. La operación «Victoria 82» fue un acto de genocidio que destruyó las bases materiales y sociales de la cultura indígena. En El Salvador, el FMLN lanzó su ofensiva final en enero de 1981, que fue un fracaso pero se consolidó en zonas importantes del país.

En medio de estos contradictorios resultados militares se produjo una crisis inevitable de las «democracias de fachada» basadas en elecciones periódicas y la consolidación de una estructura estatal contra la insurrección. La crisis se produjo primero en El Salvador y luego en Guatemala. En ambos casos empezó dentro del ejército y demostró las dificultades de mantener una alianza en la cual los militares eran el eje del poder. Los golpes —contra el general Romero en El Salvador (octubre de 1979) y el general Lucas García en Guatemala (marzo de 1982)— dieron comienzo a un período de sucesivos cambios ilegales cuyo objetivo era traspasar el poder a los partidos políticos. En este «juego de manos» se vieron obligados por la presión de la política norteamericana a «civilizar» la estructura de poder, a presentar una imagen democrática basada en el fortalecimiento de un centro político que la propia lucha contra la insurrección había debilitado o destruido.

Entre la primera junta civil-militar en El Salvador y la última (de octubre de 1979 a diciembre de 1980), los demócratas cristianos habían cobrado fuerza a la vez que en 1982 el banquero Álvaro Magaña se hacía cargo de la presidencia a título provisional. Éste fue el período en que la presencia norteamericana se consolidó firmemente como el factor más importante en el poder político. El Senado de Estados Unidos instó a la «legalización» del poder y se convocaron elecciones para una asamblea constitucional (marzo de 1982); con sorpresa de todos ganó las elecciones una coalición de partidos de la extrema derecha encabezada por Roberto D'Aubuisson, aunque los demócratas cristianos salieron de los comicios como el partido más importante del país. Sucesivos golpes de estado en Guatemala (marzo de 1982 y agosto de 1983) también llevaron a la celebración de elecciones constitucionales (junio de 1984), bajo el sombrío liderazgo del general Mejía Victores. Los resultados fueron parecidos: una fuerte representación de los partidos derechistas y, sin embargo, con la mayoría relativa en poder de los demócratas cristianos. Hubo una retirada en orden del ejército a sus cuarteles que pareció nada menos que una derrota militar. En mayo de 1984 y diciembre de 1986 los líderes demócratas cristianos José Napoleón Duarte (El Salva-

dor) y Vinicio Cerezo (Guatemala) fueron elegidos para la presidencia en comicios sin fraude y prácticamente sin abstenciones. Por primera vez en cincuenta y cinco años en El Salvador y veinte años en Guatemala la victoria fue para candidatos civiles de la oposición.

La oleada democratizadora en medio de la crisis, la guerra y la franca intervención de Estados Unidos también llegaron a Honduras. La erosión de los gobiernos militares que controlaban el país desde 1971 (López Arellano, 1971-1975; Juan Alberto Melgar Castro, 1975-1978; Policarpio Paz García, 1978-1980) era grande. El origen del cansancio político de los coroneles hondureños no estaba en las obligaciones de la guerra. López Arellano y dos ministros fueron denunciados por soborno flagrante, después de que su propio gobierno, por primera vez en la historia, gravara con impuestos la producción y la exportación de bananas. Sus sucesores optaron por una política de reforma prudente, pero también ellos se vieron envueltos en escándalos relacionados con el tráfico de drogas y esmeraldas al convertirse Honduras en un apéndice de la corrupción colombiana internacional. Sin embargo, al imponer la revolución sandinista, contra sus propias intenciones, la militarización de Honduras y la liberalización del gobierno, tuvo lugar el ya inevitable ritual centroamericano consistente en celebrar elecciones constitucionales con el fin de redactar una nueva Carta Magna que permitiera entregar las riendas del poder con una conciencia jurídica tranquila.

Las elecciones de abril de 1980 dieron vía libre al retorno del gobierno civil, el retorno de los liberales y el fortalecimiento de la influencia estadounidense. La administración Carter contribuyó mucho a la victoria de Roberto Suazo Córdova, y la presencia norteamericana adquirió una nueva dimensión regional directamente organizada contra el gobierno sandinista de Nicaragua.

La estrategia de seguridad nacional reforzada por la visión obsesiva del recién elegido presidente Reagan transformó Honduras no sólo en un «refugio» para bandas de mercenarios nicaragüenses organizadas por la administración norteamericana, sino también en una organización ofensiva en la que había varias bases militares y un lugar para la celebración agresiva de una serie interminable de maniobras conjuntas que empezaron en 1982. La sociedad hondureña se ha visto transtornada de muchas maneras por el hecho de convertirse en la sede de varios ejércitos no hondureños y en el agresivo eje militar de la política exterior de Estados Unidos. La supervivencia del poder civil en estas circunstancias es sólo una de las formalidades básicas que es conveniente mantener y tiene poco que ver con la crisis interna del ejército hondureño, especialmente en el Consejo Superior de las Fuerzas Armadas (CONSUFFAA), que obligó a los generales Gustavo Álvarez Martínez y Walter López a dejar el poder y salir del país.

Durante el gobierno de Suazo hubo un grave enfrentamiento entre el brazo ejecutivo, el Congreso, y la judicatura que se resolvió gracias a la mediación del ejército, los sindicatos y la embajada estadounidense. Otro conflicto, que esta vez fue interno de los partidos tradicionales y se resolvió mediante la intervención de estos mismos, amenazó con poner fin al sistema de dos partidos. En las elecciones presidenciales del 24 de noviembre de 1985 hubo tres candidatos del Partido Liberal y dos del Nacional, y el candidato que recibió más votos (Rafael Leonardo Callejas) perdió mientras que Azcona de Hoyo, que obtuvo 200.000 votos menos, ganó porque a los suyos se añadieron los votos de todos los demás candidatos liberales. En cualquier otro momento de la historia del país, una cri-

sis como ésta hubiera provocado rápidamente la intervención de las fuerzas armadas.

En Costa Rica la estabilidad institucional no se ha visto turbada a pesar de que el gobierno conservador de Rodrigo Carazo (1978-1982) trató de seguir una política económica liberal. En contra de lo que se esperaba, Carazo se negó a negociar con el FMI y permitió la utilización de su territorio por parte de la oposición antisomocista de Nicaragua. Las elecciones que siguieron permitieron el retorno del PLN con Luis Alberto Monge (1982-1986), pero la crisis económica ya empezaba a hacerse sentir y la política norteamericana intentó convertir Costa Rica en una pieza clave de su ofensiva antisandinista. El gobierno Monge actuó de manera contradictoria a causa de la impotencia económica, la presión de Estados Unidos y la tendencia general a la derecha en la política centroamericana. En enero de 1984 Monge proclamó la neutralidad permanente, desarmada y activa de Costa Rica, pero en agosto se libró de funcionarios importantes que pertenecían al ala progresista de su partido con el fin de facilitar las actividades de los antisandinistas en el país.

En 1986, a pesar de las dificultades que se experimentaban en la política social y económica, el PLN volvió a ganar las elecciones bajo el liderazgo de Óscar Arias en la que fue la primera vez que el partido concurría a los comicios enfrentándose a una oposición conservadora organizada en un partido con una clara identidad ideológica. Al consolidarse este movimiento, el país adoptaría un modelo político de tipo norteamericano, con una estructura de dos partidos en la cual hay pocas diferencias programáticas entre los mismos. Las fuerzas de la izquierda costarricense se sumieron en una crisis y perdieron su ya escaso apoyo electoral.

Los aspectos más importantes del gobierno Arias fueron su esfuerzo por llevar al país a una posición de neutralidad real y su iniciativa por alcanzar la paz después de convocar una reunión de presidentes en febrero de 1987 a la cual no se invitó al presidente Daniel Ortega de Nicaragua. Sucesivos esfuerzos culminaron en la reunión Esquipulas II, que se celebró en Guatemala en agosto de 1987 y donde los cinco presidentes centroamericanos firmaron un documento que pedía la pacificación de la región. Esta propuesta recibió el apoyo de los países del grupo Contadora (México, Panamá, Colombia y Venezuela), que venía actuando desde 1983 a favor de la paz, los pertenecientes al Grupo de Apoyo (Brasil, Argentina, Perú y Uruguay), el Parlamento Europeo, y cuatro de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sin embargo, la administración Reagan se opuso tercamente a ella y continuó apoyando —amén de prometerles más ayuda— a los grupos mercenarios llamados «contras». Por este motivo, la conducta de los Estados Unidos parecía ser el mayor obstáculo que impedía la pacificación de América Central.

La situación en Nicaragua durante este período se caracterizaba por una serie de rasgos novedosos, algunos positivos, algunos negativos, que se presentaban como la renovación total de la sociedad con apoyo intensivo entre las masas movilizadas, dirigido por el FSLN, pero en el marco del respeto a la propiedad privada, aparte de la de los Somoza. El FSLN proclamó como principios fundamentales una economía mixta, el pluralismo político y la no alineación; basándose en ellos, creó un sector económico estatal y una alianza (el Frente Patriótico Revolucionario o FPR) que incluía varios partidos situados a la derecha y a la izquierda del FSLN.

A pesar de estas intenciones, la dinámica de cambio en Nicaragua ha sido limitada a causa, por un lado, del atraso económico y político del país y, por el otro, de la virulenta oposición de la administración Reagan. Con la suspensión indefinida de la ayuda bilateral por parte de Estados Unidos (febrero de 1981) y el bloqueo de los empréstitos por parte de las organizaciones internacionales (a partir de noviembre de 1981), la economía del país fue paralizándose lentamente debido a la dificultad de substituir piezas además de bienes intermedios, capital y materias primas. Esta situación ilustra el atraso económico de una sociedad atada por mil cuerdas a la economía de Estados Unidos. La colaboración del sector privado resultó difícil a causa de estas deficiencias provocadas desde fuera, debido a que el mercado perdió toda su soberanía en la toma de decisiones a cambio de una creciente intervención del Estado, debido a la nueva actitud de los trabajadores e incluso debido a que una burguesía sin ejército, como señaló un líder civil, no es una burguesía. El comportamiento fundamental del sistema económico pasó de un tipo que concordaba con el principio de acumulación a un sistema para la satisfacción de necesidades básicas de la población y en el cual los empresarios especulan, descapitalizan sus compañías y sacan recursos del país.

En el frente político, el FSLN se constituyó en partido y las organizaciones de masas formaron una amplia base de apoyo social por medio de los Comités de Defensa Sandinista. Inmediatamente se formó un campo de fuerzas de oposición en el cual el Consejo Superior de Empresa Privada (COSEP) y los niveles superiores de la jerarquía de la Iglesia desempeñaron destacados papeles complementarios. En diciembre de 1981, el Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos tomó la iniciativa de organizar los llamados «contras» y dar comienzo a una cadena de acciones encubiertas (entre ellas la colocación de minas en los puertos nicaragüenses).

Las victorias en los campos político y social no fueron acompañadas del desarrollo de la economía, lo cual señaló de forma elocuente los límites del nuevo sistema. Entre los esfuerzos de reconstrucción nacional y la defensa del territorio ocurrieron unos cuantos acontecimientos importantes: el conflictivo aumento de la cuestión étnica (con los misquitos de la costa atlántica), en la cual los errores cometidos al principio dieron luego paso a una solución original y atrevida: la recuperación de la autonomía. El pluralismo político se vio puesto a prueba en una cultura política atrasada; las primeras elecciones, celebradas en noviembre de 1984, las ganó el FSLN con el 67 por ciento, se eligió una asamblea constitucional y a Daniel Ortega para la presidencia. Antes incluso de las elecciones ya era evidente que la oposición carecía de una opción política que tuviera sentido en lo que se refería al proyecto revolucionario. La administración Reagan prestó cuantiosa ayuda —de origen público y privado— a una fuerza militar contrarrevolucionaria que estaba mejor organizada y financiada pero que no poseía la capacidad de gobernar. No obstante, el efecto de la «guerra de baja intensidad» fue victorioso. Los sandinistas obtuvieron verdaderas victorias militares a costa de los contras, especialmente en 1983-1987, pero el agotamiento de la economía a causa de la movilización de recursos, la destrucción gradual de cooperativas, puentes, escuelas, las numerosas muertes de civiles, etc., crearon una situación difícilísima para el gobierno sandinista.

Esta serie de fenómenos políticos y económicos constituyó un nuevo ejemplo de las enormes dificultades que debe afrontar un país pequeño con el fin de ob-

tener la independencia nacional y superar el subdesarrollo. La guerra impuesta a Nicaragua no hizo más que aumentar la dificultad de la tarea y llevó aparejados sacrificios sociales para la población. La reforma agraria y otras medidas que se tomaron en el campo contribuyeron a alterar la estructura social y a aliviar parcialmente las dificultades de producción, pero la crisis económica que afectaba al resto de los países de América Central afligió a la sociedad nicaragüense en mayor medida y obligó a sus líderes a buscar la paz como condición para cualquier clase de acuerdo interno.

A estas alturas, la crisis centroamericana ya poseía una importante dimensión internacional en la que intervenían nuevos actores a medida que la hegemonía norteamericana en la región empezaba a manifestar algunas señales de decadencia. Significativamente, la única iniciativa diplomática que resultó duradera fue el Acta de Contadora firmada en enero de 1981 por México, Venezuela, Colombia y Panamá en un esfuerzo por crear un marco para negociar el final de los distintos conflictos. Aunque la paz del conjunto de la región nunca corrió verdadero peligro, los conflictos de Nicaragua y El Salvador sí representaron una grave amenaza para la estabilidad. En agosto de 1987 los presidentes centroamericanos firmaron los Procedimientos para la Instauración de una Paz Firme y Duradera en América Central, conocidos generalmente por el nombre de «acuerdo de Esquipulas II». Este acuerdo llevó a una serie de reuniones con el fin de considerar y resolver las crisis sociopolíticas de la región y mejorar las relaciones entre los gobiernos. Así, en febrero de 1988 se celebraron en Sapoá conversaciones entre el gobierno nicaragüense y los rebeldes de la contra y un año después los guerrilleros del FMLN hicieron propuestas de gran alcance para poner fin a la guerra civil en El Salvador. Ninguna de las dos iniciativas parecía probable, siquiera remotamente, en el momento de crearse Contadora. La toma de posesión de un nuevo presidente en Washington en enero de 1989 aumentó las esperanzas de que los Estados Unidos siguieran una política más moderada en la región. No obstante, la solución de la crisis dependía sobre todo de las iniciativas políticas de los propios centroamericanos.

Capítulo 2

GUATEMALA DESDE 1930

Aunque con sus 108.900 kilómetros cuadrados de superficie era menor que Nicaragua (148.000) y Honduras (112.000), en 1930 Guatemala tenía la población más numerosa de América Central (1,7 millones). Sin embargo, la capital —Guatemala— contaba únicamente 130.000 habitantes y la segunda ciudad del país, Quezaltenango (20.000), no era más que una modesta población de provincias. Con una base industrial minúscula y un sector de exportación dominado casi completamente por el café (que generaba el 77 por 100 de los ingresos de exportación) y los plátanos (13 por 100), Guatemala se ajustaba al estereotipo de atrasada economía de plantaciones en la cual extensas granjas comerciales coexistían con multitud de pequeñas parcelas campesinas dedicadas a la agricultura de subsistencia y al aprovisionamiento de un limitado mercado local de productos alimenticios. En vísperas de la depresión el PIB se cifraba en 450 millones de dólares, por lo que la economía guatemalteca era mucho mayor en magnitud que las de los otros estados del istmo. (La segunda en orden de importancia era la de El Salvador, con un PIB de 227 millones de dólares; la más débil, la de Nicaragua, cuyo PIB ascendía sólo a 129 millones de dólares). Asimismo, Guatemala conservaba gran parte de la influencia política que ya tenía en la región cuando era una colonia española, es decir, cuando era la sede de la administración civil, así como de la eclesiástica, y el centro del comercio de toda la región. Por lo tanto, aunque era un estado decididamente pequeño y empobrecido en comparación con la mayor parte de América Latina, y aunque se veía empequeñecida por su vecino del norte, México, Guatemala seguía siendo la potencia más fuerte de América Central, que, al igual que hoy, en 1930 constituía un escenario político distinto.

La asunción de la presidencia por el general Jorge Ubico en febrero de 1931, después de unas elecciones en las cuales obtuvo más de 300.000 votos frente a ningún rival, dio comienzo a un régimen de dictadura personalista que duraría trece años y que era reflejo de otros de la región —el de Maximiliano Hernández Martínez en El Salvador, el de Tiburcio Carías Andino en Honduras y el de Anastasio Somoza en Nicaragua—, a la vez que continuaba la larga tradición guatemalteca de gobierno autocrático prolongado. Esta tradición había empezado en los primeros tiempos de la era republicana bajo Rafael Carrera (presiden-

te de 1838 a 1865). Carrera, hombre de origen humilde, había defendido vigorosamente un orden conservador y retrógrado ante los esfuerzos precipitados que hacían los liberales por abolir las restricciones coloniales a la libertad del mercado. El caos político y económico que acompañó a la independencia y la Confederación Centroamericana que se fundó acto seguido habían provocado una reacción fuerte, no sólo entre la poderosa clase mercantil de la capital, que se veía amenazada con perder el monopolio regional que sostuviera la corona española, sino también en el grueso del campesinado, que pronto decidió que los controles paternalistas del régimen colonial eran preferibles al ateísmo y los impuestos altos que la «modernización» liberal llevaba aparejados. Por consiguiente, Carrera pudo dar a su régimen un carácter que ahora llamaríamos populista y su programa de clericalismo, defensa de la comunidad india y conformidad con las normas sociales del orden imperial recibió el apoyo general de la masa de la población. Así pues, tras la caída de la Confederación, que adolecía del irreparable defecto de ser un invento de los liberales, el dictador procuró reavivar el control que Guatemala ejerciera sobre los estados más débiles del istmo. Ahora este control tenía que imponerse recurriendo a veces a la intervención en lugar de utilizando cauces oficiales, pero Carrera salió airoso del empeño y la influencia política del país llegó hasta la frontera colombiana durante los decenios intermedios del siglo XIX.

En el decenio de 1870 el advenimiento del café y una segunda generación de liberalismo que lo promovió mediante una política librecambista y la apertura del mercado de tierras —principalmente de la Iglesia y de las comunidades indias— no significaron una reducción de las ambiciones de Guatemala como potencia regional. Los grandes caudillos liberales Justo Rufino Barrios (1873-1885) y Manuel Estrada Cabrera (1898-1920) no sólo conservaron un régimen absolutista en su propio país, sino que también se entrometieron de forma incesante en los asuntos de sus vecinos, aunque las oportunidades de actuar así disminuyeron mucho cuando a finales de siglo los Estados Unidos se consolidaron como potencia regional. A raíz del derrocamiento de Estrada Cabrera, que durante mucho tiempo había recibido el apoyo de Washington a cambio de generosas concesiones a la United Fruit Company (UFCO), que empezó a cultivar plátanos a principios del siglo XX, se produjo un intento breve y desorganizado de resucitar la unión de América Central, pero el intento fracasó en una época en que era frecuente que los Estados Unidos enviaran a su infantería de marina a imponer el orden en estados vecinos tales como Honduras y Nicaragua. Aunque Guatemala continuaba siendo la potencia más fuerte de América Central, su élite política ya no podía reproducir la autoridad y los privilegios regionales que el país había tenido en la época colonial o, a decir verdad, durante la mayor parte del siglo XIX. La perspectiva nacida de este pasado iba volviéndose hacia adentro de forma progresiva y se manifestaba sobre todo por medio de la arrogancia social de la clase señorial de las provincias.

El auge de la hegemonía de los Estados Unidos no fue el único factor que causó la introversión de Guatemala. Si bien la oligarquía podía permitirse el lujo de albergar ambiciones en relación con el sur, miraba con mucha aprensión a su gran vecino del norte, México. Inmediatamente después de la independencia el general mexicano Agustín de Iturbide había intentado inútilmente hacerse con el control del istmo y, aunque gran parte de la élite había recibido con los brazos

abiertos el liberalismo mexicano en el decenio de 1870, la afinidad ideológica nunca llegó a borrar un residuo de suspicacia motivada por el expansionismo y, como demostró la secesión de Chiapas en el decenio de 1820, incluso la anexión. Esta entidad política que tan celosamente guardaban las clases altas blancas y ladinas se vio muy fortalecida por la Revolución mexicana, que traumatizó a los terratenientes guatemaltecos y frenó en seco los esfuerzos por reducir la autoridad de los militares o por aflojar un sistema social especialmente rígido y determinado tanto por el racismo como por las exigencias de la economía de plantaciones. Así, aunque en el decenio de 1920 hubo algunas disputas intraoligárquicas, además de varios ataques a los contratos concedidos a la United Fruit Company, los efímeros regímenes de los generales José María Orellana (1921-1925) y Lázaro Chacón (1926-1930) no consintieron oposición en medida comparable con otros países centroamericanos. La ascensión de Ubico al poder estuvo basada tan firmemente en su apoyo a la United Fruit, la única compañía frutera que actuaba en Guatemala, además de la más importante entre las que representaban intereses norteamericanos y el mayor patrono de mano de obra asalariada, como en la represión del descontento popular a raíz del hundimiento bancario de 1929, momento en que era Ministro de la Guerra.¹ Hay que señalar que la crisis económica había provocado un estallido de movilización popular en América Central, y especialmente en la región de El Salvador que linda con Guatemala, lo cual despertó temores de que se produjera una revuelta como la de México. Así pues, aunque el orden social sufrió alteraciones muy modestas en Guatemala, a Ubico le costó poco granjearse el apoyo de la oligarquía a su política de dura represión, que limitaba la vida política de las clases altas además de subordinar a las bajas.

La falta de un sistema de política abierta y competitiva dentro de la clase terrateniente guatemalteca, un sistema como el que se estableció tenuemente en otras partes durante los primeros decenios del siglo xx, puede atribuirse en gran parte a la numerosa población india del país —alrededor del 70 por 100 del total de habitantes en 1930— y a la tendencia del peonaje como medio de redimir deudas —principal mecanismo para proporcionar a las plantaciones de café peones estacionales procedentes del altiplano— a reforzar las características coactivas del Estado central. Aunque de las tareas de contratar a más de 100.000 trabajadores para la recolección y garantizar luego la llegada de los mismos a la finca se encargaban técnicamente habilitadores (prestamistas) independientes que adelantaban dinero para las fiestas locales, así como cuando el excedente de maíz era reducido, tanto en el derecho como en la práctica el Estado estaba comprometido a apoyar este sistema, del cual dependían el principal producto de exportación del país y el control general de la sociedad de las zonas rurales.² El hé-

1. Se dan detalles de los contratos firmados por la UFCO y el gobierno guatemalteco en Alfonso Bauer Paiz, *Cómo opera el capital yanqui en Centroamérica: el caso de Guatemala*, México, 1956. Se trata de un texto muy polémico que refleja la profundidad de los sentimientos generados por las actividades de la compañía a finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta.

2. Para una crónica contemporánea de las relaciones en el campo, véase Chester Lloyd Jones, *Guatemala past and present*, Minneapolis, 1940. Durante los últimos dos decenios ha avanzado significativamente la labor teórica sobre las relaciones laborales en el campo. La mejor visión histórica general se da en David McCreery, «Coffee and class: the structure of development in Liberal Guatemala», *Hispanic American Historical Review*, 56, n° 3 (1976), y «Debt servitude in rural Guatemala, 1876-1936», *Hispanic American Historical Review*, 63, n° 4 (1983).

cho de que el grueso de los trabajadores migrantes llegaran de los departamentos «indios» densamente poblados que había en el altiplano occidental daba especial importancia al control de los jefes políticos de estas zonas, pero incluso en las regiones donde, como en Alta Verapaz, se habían creado plantaciones en medio de densos asentamientos de campesinos y gran parte de la mano de obra era local, los llamados «finqueros» dependían del apoyo estatal mucho más que sus colegas de El Salvador o Costa Rica. Asimismo, cuando Ubico se hizo con el poder, los plantadores alemanes concentrados en Alta Verapaz producían más de la mitad de la cosecha nacional de café y, pese a ello, no habían convertido ese poder económico en autoridad política en la misma medida que sus iguales en los otros dos países. Ubico, que había servido en calidad de jefe político en Alta Verapaz y cuyas relaciones con los terratenientes del lugar a menudo eran poco armoniosas, en modo alguno era una marioneta de la burguesía del café, aunque durante todo su régimen procuró dar a la misma unas condiciones óptimas en un período de recesión. Al mismo tiempo, continuó la política de Estrada Cabrera, la de plena cooperación con la United Fruit Company, a la que hizo generosas concesiones de tierra y exenciones fiscales. Esta política causó cierto descontento entre los plantadores de café y entre la pequeña pero floreciente clase media urbana, a quienes perjudicaban el virtual monopolio que la citada compañía ejercía sobre el transporte por ferrocarril y la manipulación de los fletes también por parte de la United Fruit.

Aunque Ubico mantuvo las formalidades de un sistema democrático liberal e incluso convocó nuevas elecciones, así como un referéndum para confirmar cambios constitucionales que le permitirían continuar en el poder, no dejó que la oposición presentara candidatos, casi nunca reunió a sus sucesivos gabinetes y se valió de un formidable cuerpo de policía secreta que se encargaba de vigilar, no sólo a la población en general, sino también al ejército, de cuyo poder dependía esencialmente Ubico. El encarcelamiento de activistas radicales y la ejecución de sus líderes en 1932 se vieron facilitados por una oleada de «miedo a los rojos» que no fue difícil provocar después de la fracasada rebelión campesina que hubo en el oeste de El Salvador, allende la frontera. Sin embargo, no fue menos decisiva la represión por parte del régimen de la oposición de tipo más tradicional en 1934, momento en que se utilizó el ardor del descubrimiento de un «complot de asesinato» y se borraron los últimos vestigios de organización disidente con la pérdida de varios cientos de vidas. Basándose en estas medidas, Ubico pudo declarar ilegal toda organización cívica independiente del gobierno —incluyendo la Cámara de Comercio—, obtener gran número de votos, dirigir un Congreso escogido y sumiso, y encargarse personalmente de la supervisión cotidiana del Estado, tarea para la cual fue de gran ayuda su entusiasmo por la radio y la motocicleta, que hacían de él un autócrata mucho más ubicuo de lo que dan a entender las posteriores descripciones literarias de la cultura del dictador durante esta época.³ En otros aspectos, la capacidad de Ubico para dar rienda suelta a la excentricidad personal —por ejemplo, su proclividad a dar consejos al pueblo por medio de las ondas y de la prensa anodina sobre cosas tan variadas como la cocina, el gusto musical y la mecánica— tenía una relación

3. Véase Kenneth J. Grieb, *Guatemalan caudillo: the regime of Jorge Ubico*, Athens, Ohio, 1979.

más directa con la amarga extravagancia del poder sin trabas que proyectan las novelas del género creado por el guatemalteco Miguel Ángel Asturias, cuya obra *El señor presidente* (1946) tuvo, de hecho, por modelo a Estrada Cabrera. Estas actividades eran también auténticos ardides políticos que servían para elevar al máximo el potencial de autoridad personal. A lo largo del tiempo, por supuesto, estos sistemas son destruidos poco a poco tanto por la flaqueza humana como por la inexorable lógica política que coloca los requisitos de las colectividades por encima de los de los individuos, pero durante una docena de años Ubico pudo supervisar el mayor estado de América Central sin ninguna oposición significativa pese a que carecía de una victoria militar decisiva como la que el general Martínez obtuvo en El Salvador, y tampoco tenía el exagerado respaldo que los Estados Unidos daban a Somoza en Nicaragua. En la medida en que no se derivaba de una ruptura tan profunda con las pautas de gobierno existentes, el régimen de Ubico fue tal vez menos notable que el de sus equivalentes regionales.

En lo que se refiere a responder a la crisis económica, el gobierno de Ubico estuvo lejos de permanecer inactivo y se esforzó por proteger el sistema agrícola y las estructuras socioétnicas en que se apoyaba, para lo cual se valió de cierto grado de innovación además de conservación. Entre 1927 y 1932 el valor de las exportaciones de café descendió de 34 millones a 9,3 millones de dólares, y el valor de las exportaciones de plátanos disminuyó de forma no menos acentuada. El crecimiento medio anual del PIB bajó del 5,4 por 100 en 1920-1924 a menos del 0,6 por 100 en 1930-1934 a resultas del descenso de los precios mundiales, causando grandes dificultades a los cultivadores de café, para los cuales el pago de anticipos a los temporeros constituía una partida importante de sus gastos. Al reducirse los salarios de las plantaciones y caer los precios de los cereales básicos, los agricultores campesinos empezaron a responder menos a los mecanismos de la mano de obra temporera basada en la deuda en unos momentos en que la lógica económica requería un mayor volumen de exportaciones y, por ende, mayor número de trabajadores dedicados a la recolección. Como era de prever, Ubico no pagó la deuda externa, abandonó el patrón oro, pero conservó la paridad del quetzal con el dólar, paridad que se mantendría hasta 1984, y redujo el gasto público en un 30 por 100 con el fin de evitar una crisis fiscal progresiva. Su respuesta a las crecientes dificultades en la agricultura fue transformar el principal mecanismo de abastecimiento de mano de obra aboliendo la remisión de deudas por medio del trabajo —medida que se tomó explotando al máximo sus connotaciones «progresistas» y «democráticas»— y substituyéndola en 1934 por un sistema mucho más extenso y directamente coactivo basado en la obligación de todos los que cultivaban menos de unas 3 hectáreas de trabajar entre 100 y 150 días al año en las fincas. El número de campesinos que el nuevo decreto clasificaba como «vagos» era suficientemente grande, no sólo para compensar la pérdida de peones endeudados, sino también para proporcionar trabajadores para la *corvée*, con la cual el Estado emprendió un ambicioso programa de construcción de carreteras. Al mismo tiempo, Ubico reforzó la protección jurídica de que gozaban los terratenientes al conceder la inmunidad para todos los crímenes cometidos en defensa de la propiedad, y substituyó el tradicional sistema de alcaldes indígenas, que hasta entonces habían coexistido con las autoridades locales ladinas y recibían el reconocimiento del Estado, por el de intendentes que nombraba el go-

bierno central. No cabe duda de que esta iniciativa redujo la autonomía indígena y perjudicó todavía más la posición de la cultura comunal, que se encontraba sometida a presiones desde la revolución liberal de 1871 y la aparición de la finca cafetera. En cambio, no fue un ataque declarado contra la sociedad india, ya que a veces las nuevas autoridades ofrecían más resistencia a las exigencias de los terratenientes de lo que antes ofrecieran los líderes indios, y los requisitos de la finca tenían como contrapeso la evidente necesidad de proteger la economía de subsistencia de la cual dependía para disponer de mano de obra y alimentos al mismo tiempo que las dos competían por la tierra y el control de los recursos.

Ubico dirigió esta política mostrando paternalismo para con la población indígena, lo que ha persuadido a algunos estudiosos de su régimen de que disfrutaba de una popularidad apreciable entre las masas campesinas. Esto es dudoso. No obstante, es verdad que, a pesar de una expansión lenta pero continua de la frontera de la plantación agroexportadora, la agricultura de subsistencia siguió siendo relativamente boyante, después de los efectos iniciales de la depresión, hasta el decenio de 1950, periodo en que el crecimiento del algodón en primer lugar y luego de la ganadería intensificó las presiones que soportaban las parcelas de los campesinos sin proporcionar compensación consistente en trabajo asalariado. En este sentido el estancamiento de la economía producido por la depresión ofreció cierta protección a la sociedad india y a la economía campesina (y, al igual que durante la dictadura de Carrera a mediados del siglo XIX, esto coincidió con un gobierno conservador). Al mismo tiempo, la denegación de la organización autónoma y las mayores exigencias que se hacían a los peones por medio de la ley de vagos representaban más que exacciones negociadas e incrementales dentro de una división tradicional de poder social y racial. Cuando Ubico cayó en 1944 estas fueron algunas de las primeras medidas que se derogaron en nombre de la democracia, sin que pudiesen restaurarse siquiera después de la contrarrevolución de 1954.

Como en otras partes de América Central, la segunda guerra mundial debilitó la dictadura. En lo que respecta a la economía, Guatemala contaba con cierta protección porque desde hacía algún tiempo Ubico estaba reduciendo los vínculos comerciales con Alemania debido a que el régimen nazi insistía en pagar el café con marcos aski (que sólo podían cambiar a la par por mercancías alemanas), a la vez que el comercio con Gran Bretaña era en verdad modesto. En 1940 el Acuerdo Interamericano sobre el Café proporcionó un mercado garantizado en los Estados Unidos, con precios modestos pero aceptables, para el producto principal del país, y el descenso de las exportaciones de plátanos se vio compensado hasta cierto punto por el cultivo del abacá, que era importante desde el punto de vista estratégico. Al mismo tiempo, el Estado guatemalteco obtuvo ingresos considerables de la administración de las extensas fincas cafeteras y otras propiedades (nacionalizadas en 1944) de los ciudadanos alemanes a quienes Ubico había deportado al estallar la guerra. Sin embargo, el rápido descenso de las importaciones causado por el conflicto pronto volvió al revés el descenso gradual de los precios al consumo registrado en las postrimerías del decenio de 1930. Y la clase media, a la que perjudicó especialmente la inflación durante la guerra, se vio expuesta, por primera vez en una docena de años, a unos ideales democráticos que estaban unidos de forma inseparable a la campaña de los aliados. La aduladora prensa del dictador no pudo suprimir totalmente esta impor-

tante influencia externa, y, pese a ello, el caudillo no podía y no quería aceptar las consecuencias políticas del «fatalismo geográfico» en que se había apoyado la declaración de guerra a las potencias del Eje, cuyas ideologías y regímenes tanto admiraba Ubico. En junio de 1944, ante las protestas callejeras de los estudiantes de la Universidad de San Carlos, que exigían que los decanos y el rector de las facultades se eligieran libremente, Ubico declaró en tono agresivo «Mientras sea presidente, no concederé la libertad de prensa ni la de asociación porque el pueblo de Guatemala no está preparado para la democracia y necesita una mano dura».⁴ Sin embargo, para entonces su régimen ya se veía gravemente amenazado, no sólo por los estudiantes, sino también por el grueso de la clase media de la capital y, el factor más crítico de todos, por oficiales jóvenes que estaban descontentos a causa de la incompetencia y la corrupción en los escalones superiores del ejército, así como de una sensación más amplia de estancamiento social. Las manifestaciones estudiantiles de principios de junio fueron recibidas con la previsible represión policíaca, pero durante las semanas siguientes los estudiantes volvieron a salir a la calle, alentados por el éxito de sus colegas salvadoreños, que habían derribado al general Martínez, señal clara de que el régimen de Ubico ya no podía contar con el apoyo de los Estados Unidos, y por el respaldo popular a sus exigencias, que al principio eran de autonomía total para la universidad y luego abarcaron también la libertad de prensa y la de asociación. El 24 de junio se leyó la Carta de las Naciones Unidas en un mitin público y se presentó al presidente una petición firmada por 311 distinguidas figuras políticas. Todo ello fue suficiente para persuadir al autócrata enfermo de que había llegado el momento de retirarse.

Ubico abandonó el poder de forma precipitada, pero no puede decirse que ello fuese fruto de un decisivo momento revolucionario; el dictador pudo escoger a una de las sosas personas que le rodeaban, el general Federico Ponce, para que le substituyese y hacer que el Congreso ratificara la sucesión. El campesinado no intervino de modo significativo en estas maniobras; unos cuantos grupos sumisos o confundidos fueron manipulados por las autoridades para que apoyaran la subida de Ponce al poder. La clase obrera era todavía muy pequeña, carecía de sindicatos y desistió de actuar con independencia. Hasta la clase media, que había encabezado la campaña contra Ubico, daba muestras de desconcierto ante la rapidez de su propio éxito y de no saber qué paso debía dar a continuación ni quiénes eran sus líderes. El prolongado gobierno autoritario había dejado un vacío político. Sin embargo, la naturaleza resueltamente personalista de la dictadura también privaba al nuevo régimen de mucha autoridad, habilidad política o de un mandato claro que fuese más allá de mantener un «ubiquismo sin Ubico». A pesar de las ventajas temporales que se obtuvieron al satisfacerse las principales exigencias de los estudiantes, y a pesar del puro alivio que causó la marcha del dictador, había pocas posibilidades de que semejante política pudiera seguirse durante más de unos cuantos meses; su muerte se vio precipitada por la ineptitud de Ponce, que convocó elecciones en octubre y luego se declaró vencedor por más votos de los que se habían depositado en las urnas. Dadas las circunstancias, ello no era más creíble que la conducta de Ubico en junio al negarse a hacer concesiones a los estudiantes. Empujó a los oficiales jóvenes a rebelarse

4. Citado en Carlos Samayoa Chinchilla, *El dictador y yo*, Guatemala, 1950, p. 176.

contra un régimen que carecía de todo apoyo popular y al que debilitaban todavía más las desorganizadas ambiciones de los militares de la vieja guardia.

La consigna del levantamiento militar del 20 de octubre era «constitución y democracia», y sus líderes —los mayores Francisco Arana y Jacobo Arbenz— tomaron la osada medida de repartir armas entre sus partidarios civiles, con lo cual evitaron la posibilidad de que naciera un movimiento antimilitarista popular, como temía la oficialidad del ejército. Debido a esta iniciativa, lo que era un golpe militar regular, que acabó triunfando gracias a que una bala de cañón alcanzó fortuitamente el arsenal de la capital, se transformó en un movimiento mucho más amplio, aunque durante los diez años siguientes los militares no dejaron de ser en ningún momento los principales administradores del Estado. El levantamiento de octubre fue en realidad una continuación de las manifestaciones de junio; obedeció a la lógica del momento al deparar una junta —Arana, Arbenz y un abogado, Guillermo Toriello— que se proclamó estrictamente provisional y pidió elecciones libres y limpias para la presidencia y una asamblea constituyente.

La revuelta de octubre de 1944 dio comienzo a un decenio singular de la historia política de Guatemala, un período cuyo carácter quizá se exprese mejor hablando de «diez años de primavera» que empleando el término «revolución», que es el que con mayor frecuencia se aplica a los gobiernos de Juan José Arévalo (1945-1950) y Jacobo Arbenz (1951-1954). A pesar de las diferencias de estilo y de un empeoramiento crítico de las relaciones con Washington a raíz del comienzo de la guerra fría en 1948, las dos administraciones citadas supieron combinar una cauta reforma económica con una extensión sin precedentes de las libertades cívicas y políticas, y en este sentido pueden distinguirse legítimamente de todos los gobiernos que vinieron después, los cuales recurrieron al autoritarismo y se negaron a hacer ajustes en la economía, exceptuando los más mínimos. A resultas de ello, la «revolución», que continúa en el recuerdo de un número pequeño pero significativo de guatemaltecos, se ha visto con frecuencia en términos maniqueos. La izquierda la ha considerado como una solitaria experiencia de libertad y redistribución progresiva, mientras que para la derecha fue un serio ejemplo de reforma ingenua haciendo las veces de criada del comunismo.

Al volver de un decenio de exilio en las provincias argentinas, Arévalo, que era un maestro de escuela de carácter apacible, recibió rápidamente mucho apoyo a su candidatura porque parecía personificar todas las virtudes cívicas asociadas con el gobierno democrático, al tiempo que el hecho de no estar afiliado a ningún partido se consideraba una clara ventaja para formar una amplia coalición progresista. La victoria de Arévalo, que obtuvo 255.000 del total de 295.000 votos, en las elecciones de diciembre de 1944 fue fruto de la popularidad individual y del efecto de «arrastre» de una campaña llevada diestramente más que de alguna clara preferencia ideológica por parte del electorado. Aunque tanto él como Arbenz procuraron edificar un gobierno basado en el modelo mexicano, el período reformista se caracterizó por la difusión y la debilidad relativas de las organizaciones políticas que lo apoyaron. Integradas principalmente por elementos de la clase media y con unos programas que diferían en las tácticas más que en la estrategia dentro de la aceptación común de los amplios motivos reformistas y nacionalistas del momento, fuerzas tales como el Frente Popular

Libertador (FPL), Renovación Nacional (RN) y el Partido de Acción Revolucionaria (PAR) se caracterizaban por su personalismo y por no formar una organización de masas de afiliados, acentuando con ello el papel de los presidentes, que se veían obligados a negociar sus disputas y orquestar a sus diputados. Aunque durante todo este período existió una corriente más radical que pretendía poner remedio a la falta de un partido comunista nacional, muchos de los jóvenes parlamentarios elegidos para la nueva asamblea constituyente daban su apoyo al «socialismo espiritual» idealista de Arévalo, en el que eran reconocibles motivos de misticismo secular combinados con cadencias menos conocidas de visión desarrollista:

Somos socialistas porque vivimos en el siglo xx. Pero no somos socialistas materialistas. No creemos que el hombre sea principalmente estómago. Creemos que el hombre es sobre todo lo demás la voluntad de dignidad... Nuestro socialismo no pretende una ingeniosa distribución de bienes materiales ni la estúpida igualación de hombres que en lo económico son diferentes. Nuestro socialismo aspira a liberar al hombre psicológica y espiritualmente... El concepto materialista se ha convertido en una herramienta en las manos de fuerzas totalitarias. El comunismo, el fascismo, y el nazismo también han sido socialistas. Pero el suyo es un socialismo que da alimentos con la mano izquierda mientras con la derecha mutila las virtudes morales y cívicas del hombre.⁵

Esta clase de afirmaciones anunciaban un programa para el cambio que era más político que económico, pero el reconocimiento de una serie de libertades cívicas en un país de divisiones tan arraigadas, divisiones determinadas por la raza además de por la clase social, propició cambios significativos en el equilibrio del poder social y productivo. La carta de 1945 abolió la ley de vagos de 1934 y con ello puso fin a una época en la cual la mano de obra rural la habían organizado fuerzas predominantemente ajenas al mercado. Al mismo tiempo, se amplió el sufragio para que gozaran de él las personas que habían estado obligadas a trabajar bajo tales sistemas, pero los impulsos democráticos de la asamblea no llegaron a dar el voto a las mujeres analfabetas, que constituían un sector apreciable de la población. De conformidad con el modo jurídico de la época, se declaró que la propiedad era inviolable, pero sometida también a una «función social», que preveía la intervención del Estado. perspectiva que veían con cierta alarma los terratenientes a quienes ya había inquietado Ubico al apropiarse de fincas que pertenecían a alemanes. Desarrollando la Constitución, el nuevo gobierno dispuso que se celebraran elecciones municipales en 1946. Fue una medida de gran importancia para una población rural que durante más de un decenio se había visto privada de organización autónoma y a la que generalmente preocupaba más el gobierno local que el nacional. Durante el año siguiente Arévalo consolidó la libertad constitucional de asociación introduciendo un extenso código del trabajo —el primero en la historia de Guatemala— que garantizaba los sindicatos y los convenios colectivos, además de crear normas jurídicas relativas a las condiciones laborales. El clima político predominante impidió que se manifestara una franca oposición a esta singular medida, y es significativo que la resistencia que a ella ofreció la United Fruit Company se sostuviera en nombre de

5. Juan José Arévalo, *Escritos políticos*, Guatemala, 1945, p. 199.

la democracia porque el código permitía que los trabajadores rurales se organizaran sólo en las fincas que tuviesen un mínimo de quinientos empleados cuando por lo menos cincuenta de ellos desearan formar un sindicato, de cuyos afiliados el 60 por 100 tenía que estar alfabetizado. El gobierno había impuesto estas restricciones tan severas porque quería evitar una sindicación generalizada en el campo —en 1948 solamente se inscribieron once sindicatos rurales—, pero una política de un conservadurismo tan evidente no podía interpretarla justificablemente la United Fruit como perjudicial para los intereses de las grandes empresas comerciales. Presionado por dicha compañía y por el Departamento de Estado norteamericano, Arévalo enmendó el estatuto en 1948 y con ello puso la primera piedra para una organización rural mucho más extensa a lo largo de los años siguientes, aunque fuera del enclave platanero esta organización raramente adquirió la forma de un movimiento de masas coherente y políticamente unificado.

No menos temeroso ante las posibilidades de que la fuerza laboral urbana fuera más allá de los límites de las ordenanzas jurídicas, Arévalo se apresuró a cerrar la Escuela Claridad, escuela nocturna para obreros dirigida por marxistas que no podían fundar un partido comunista independiente porque la Constitución prohibía los partidos con vínculos internacionales. Tanto en relación con esta medida —repetida en 1950— como en su asidua insistencia en que se respetaran las restricciones, así como las libertades, que estipulaban el código del trabajo y la Constitución, el cauto presidente contó con el apoyo total del coronel Arana, que, en su calidad de comandante del ejército, procuró restringir los avances del movimiento popular y a menudo fue necesario impedirle que tomase medidas de represión directa al ver que los trabajadores empezaban a recurrir a la huelga, táctica con la que no estaban familiarizados. Sin embargo, esto distó mucho de ocurrir con frecuencia durante el gobierno de Arévalo, y el aumento general de los salarios, así en la ciudad como en el campo, se derivó principalmente de iniciativas del gobierno y de una economía que en general era boyante y que ahora se veía libre de las limitaciones de la guerra y se beneficiaba del aumento del precio del café que se produjo al terminar la contienda.⁶

Estas condiciones no equivalían a un auge de la producción ni mucho menos, pero lo cierto es que ayudaron a que cesara el trabajo obligado y proporcionaron al nuevo régimen cierto espacio para llevar a cabo sus reformas bajo unas limitaciones fiscales que seguían siendo notablemente severas. Así, aunque Arévalo creó un instituto crediticio estatal —una de las pocas medidas que se tomaron en nombre del desarrollo sin que provocaran malestar entre los empresarios del país ni en el gobierno de los Estados Unidos—, su entusiasmo personal iba dirigido de forma mucho más constante precisamente hacia los avances «espirituales» que fueron posibles gracias a los cambios en la superestructura de la sociedad guatemalteca en lugar de en la substancia de la misma. Como líder de una «revolución de maestros», el presidente encontró terreno abonado para fomentar la educación y casi dobló el número de escuelas y maestros a partir del nivel que existía en 1940. El número de libros publicados y el nivel de actividad cultural en las poblaciones experimentaron un acusado incremento, a la vez que se hicieron

6. Cabe hacerse una idea tanto de los objetivos como de los límites de los programas de Arévalo en Leo A. Suslow, *Aspects of social reform in Guatemala 1944-1949*, Nueva York, 1950.

valientes intentos de organizar campañas de alfabetización del campo. En 1954 el nivel de educación de Guatemala seguía siendo el más bajo de la región y las personas a las que habían enseñado a leer y escribir se contaban por decenas en vez de por cientos de miles. Pese a ello, incluso unos avances tan limitados surtieron claros efectos en el país, y no fue el menor de ellos el aumento del número de empleados del estado, cuyo trabajo incluía de modo creciente la administración económica a medida que se ampliaba poco a poco el aparato interventor, encarnado por la fundación de un banco central.

El apego de Arévalo a la causa de la unión centroamericana no era un fenómeno raro en la política civil de Guatemala, dentro de la cual este ideal ocupaba un lugar más destacado que en otras partes del istmo, pero en la práctica no dio mejores resultados que en ocasiones anteriores. El apoyo a la «Legión del Caribe», agrupamiento que no abogaba por la unión política, sino que reunía a adversarios no comunistas de regímenes dictatoriales que iban de la República Dominicana a Nicaragua, fue más aventurado en su franco patrocinio de actividades insurreccionales. El presidente guatemalteco ayudó a José Figueres en la guerra civil que hubo en Costa Rica en 1948 y con ello contribuyó a la caída menos de una autocracia reaccionaria que de un régimen populista respaldado por los comunistas, pero surtió el efecto de detener durante un tiempo la sensación creciente que tenía Washington de que el gobierno Arévalo mostraba una indulgencia excesiva para con los radicales del país que sacaban provecho de las libertades democráticas en su campaña contra los intereses norteamericanos. Sin embargo, la intervención de Arévalo en los asuntos de la región molestó mucho al coronel Arana, cuyas ambiciones de sucederle en la presidencia se habían visto rechazadas por los principales partidos. Arana había acumulado mucho poder en su actuación casi constante para reprimir revueltas mal organizadas contra un gobierno con el que cada vez simpatizaba menos a medida que el ímpetu del cambio social empezaba a correr parejas con el del ajuste político. En julio de 1949 Arana, de quien muchos sospechaban que estaba preparando su propio golpe de estado, fue asesinado cuando volvía de inspeccionar un alijo de armas confiscadas a los colegas de Arévalo en la Legión del Caribe. El asesinato, que eliminó al principal adversario conservador del régimen reformista, se imputó de forma general a Arbenz, colega de Arana. A pesar de ser el Ministro de Defensa, Arbenz simpatizaba mucho con la izquierda y veía con buenos ojos la perspectiva de introducir reformas económicas de mayor envergadura. Aunque nunca se demostró su responsabilidad, una parte significativa de los militares reaccionó a la muerte de Arana con una revuelta importante que sólo fue sofocada con la pérdida de muchas vidas y la convocatoria de una huelga general por parte de la Confederación de Trabajadores de Guatemala (CTG), entre cuyos líderes predominaban los marxistas.

El fracaso de esta rebelión hizo que la actividad política se desplazara hacia la izquierda precisamente en el momento en que empezaba la guerra fría y se frenaba el ímpetu antidictatorial evidente en otras partes de la región. Hasta 1950 las inversiones norteamericanas en Guatemala habían aumentado y, aunque el Departamento de Estado albergaba reservas acerca de la capacidad de Arévalo para controlar a las fuerzas radicales de los partidos que le apoyaban, Washington ejerció presión con cierto comedimiento. Con la desintegración efectiva de las fuerzas nacionales del conservadurismo, la creciente potencia de la iz-

quierda en los sindicatos y el control de los militares en manos de un oficial comprometido sobre todo con el nacionalismo pero también capaz de interpretarlo de forma radical, el gobierno norteamericano cambió de política y de la antipatía —evidente en el boicot de armamento en 1948— pasó a una agresividad cada vez mayor, que en 1953 ya había dado paso a una desestabilización concertada.⁷ No cabe duda de que en este cambio de política influyó el reemplazo de la administración Truman por la de Eisenhower, con el ascenso de los hermanos John Foster y Allen Dulles a los cargos de Secretario de Estado y Director de la CIA, respectivamente, los cuales habían trabajado y tenían acciones en la United Fruit Company, la más importante de las empresas norteamericanas en Guatemala. No obstante, el Departamento de Estado no se mostró menos preocupado bajo Dean Acheson que bajo Foster Dulles, ya que, si bien la transferencia del cargo de Arévalo a Arbenz en marzo de 1951 introdujo medidas que treinta años después parecerían normales en sus objetivos de limitar el control extranjero de la infraestructura, así como de efectuar una modesta redistribución de la tierra, es innegable que estas medidas fueron acompañadas de mayor actividad popular y de un visible fortalecimiento de la izquierda cuando las fuerzas políticas de la clase media que apoyaron la revolución de octubre de 1944 comenzaron a perder ímpetu y a disgregarse.

La primera señal de una mayor consolidación en la forma de abordar las desigualdades de la tenencia de la tierra la dio Arévalo con su «Ley de Arrendamiento Forzoso» de diciembre de 1949. Esta ley disponía el usufructo provisional de algunas tierras no cultivadas, pero en la práctica afectaba a las zonas ladinas del sudoeste, cuya población era menos densa, más que a los departamentos indios del altiplano. Fue bajo Arbenz, líder menos «político» pero administrativamente más resuelto que Arévalo, que tanto las medidas del gobierno guatemalteco como los objetivos políticos de algunos de sus partidarios empezaron a preocupar seriamente a los Estados Unidos y a la clase hacendada de Guatemala. Desde su fundación en 1944 la CTG había sido dirigida, cuando no controlada totalmente, por la izquierda, personificada por Víctor Manuel Gutiérrez, el secretario general de la confederación. Este liderazgo había provocado una escisión en el movimiento sindical, y los sectores más prudentes de la fuerza laboral urbana, encabezados por los trabajadores ferroviarios, habían permanecido fieles a su pasado mutualista y rechazado un papel declaradamente político. Sin embargo, en octubre de 1951 Gutiérrez, que no era doctrinario pero sí hábil, logró un acercamiento y la fundación de la Confederación General de Trabajadores de Guatemala (CGTG) representó efectivamente la unificación de un movimiento obrero que seguía siendo muy pequeño —tenía menos de 100.000 militantes en 1954— bajo un liderazgo radical. En 1950 los diferentes sindicatos rurales quedaron unificados en la Confederación Nacional Campesina de Guatemala (CNCG), y en vísperas de la revolución afirmaba tener 345 sindicatos afiliados con 256.000 militantes. Aunque cabe la posibilidad de que estas cifras se hincharan, no eran demasiado exageradas y, a pesar del carácter muy difuso e informal de los sindicatos rurales, se combinaron con las uniones, cuya base era comunal,

7. Aunque escrito desde una perspectiva profundamente anticomunista, Ronald M. Schneider, *Communism in Guatemala*, Nueva York, 1958, contiene gran riqueza de detalle sobre la izquierda entre 1944 y 1954.

para hacer frente a los terratenientes. Éstos se encontraron ante una organización sin precedentes del campesinado, al que hasta entonces habían contenido, con sólo algunas interrupciones muy irregulares, valiéndose de una hábil mezcla de patronazgo y coacción. Los líderes de la CNCG pertenecían en gran parte a la clase media, albergaban una profunda suspicacia en relación con los marxistas que encabezaban el movimiento urbano y en modo alguno se les podía calificar de «amenaza bolchevique», como tan a menudo hacían los grandes terratenientes. Sin embargo, poco después de la fundación de la CGTG Gutiérrez consiguió llegar a un acuerdo táctico con los líderes rurales, gracias en gran parte a que la pequeña vanguardia comunista había resuelto sus disputas internas, que con frecuencia eran acaloradas, y aceptado la necesidad de una reforma agraria de carácter no colectivista. Sobre este particular y sobre otros asuntos críticos Gutiérrez había estado en desacuerdo con José Manuel Fortuny, el principal ideólogo del comunismo guatemalteco y arquitecto de la táctica llamada «entrismo» dentro del Partido de Acción Revolucionaria a partir de 1947. A resultas de ello, la reducida camarilla de marxistas se había visto debilitada durante algunos años y sus divisiones no curaron del todo hasta que las dificultades constitucionales de la inscripción pública se resolvieron definitivamente al formarse el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT) en diciembre de 1952. A ojos de los Estados Unidos, el reconocimiento de este partido por el gobierno Arbenz equivalió a una aprobación oficial del comunismo, pero los militantes de la organización nunca superaron la cifra de dos mil; de ellos, ninguno sirvió en el gabinete, menos de media docena ocupaban puestos importantes en la administración pública y un número parecido ganó escaños en el Congreso. La influencia del PGT nacía principalmente de sus miembros en la dirección de los sindicatos, pero incluso allí era frecuente que las posturas programáticas se sacrificaran en aras de fines tácticos y, en todo caso, raras veces se apartaban de un acuerdo mucho más amplio entre los partidarios del gobierno en el sentido de que las tareas principales de la «segunda fase» de la revolución estaban en la reforma agraria y en la limitación del control de la United Fruit sobre la economía, principalmente por medio del monopolio del transporte por ferrocarril hasta Puerto Barrios, a orillas del Caribe. Aunque el PGT era anatema para Washington por su existencia misma, los norteamericanos veían una amenaza más profunda en el hecho de que formaba parte de un amplio consenso que perjudicaba a los intereses de las empresas estadounidenses en el país y, por ende, constituía un peligro para la seguridad del hemisferio. En la medida en que el discreto y honrado Arbenz también formaba parte del citado consenso, estaba condenado a que lo presentaran como «secuaz» de los comunistas.

Menos que de los dogmas del comunismo, fue de las recomendaciones de la misión que en 1950 envió el Banco Mundial a Guatemala de donde el gobierno Arbenz sacó muchas de sus iniciativas económicas, entre ellas la construcción de una carretera pública hasta Puerto Barrios para que compitiera con el ferrocarril de la UFCO, así como de una central eléctrica propiedad del Estado que también perjudicaba a intereses estadounidenses. El informe del Banco Mundial había mencionado, aunque sin hacer propuestas detalladas, una reforma agraria, empresa que se reconocía como importante y delicada desde el punto de vista político. Los datos estadísticos de una pauta excepcionalmente regresiva de la tenencia de la tierra que se presentaron en el censo de 1950 indican por qué el go-

bierno se sintió obligado a abordar este asunto y por qué existían sectores partidarios del cambio que eran totalmente ajenos a la izquierda radical: alrededor del 2 por 100 de la población controlaba el 74 por 100 de toda la tierra cultivable, mientras que el 76 por 100 de todas las unidades agrícolas tenían acceso a sólo un 9 por 100; el 84 por 100 de todas las explotaciones agrícolas poseían por término medio menos de 7 hectáreas, y el 21 por 100 menos de una hectárea, cuando se consideraba que 3 o 4 hectáreas eran la extensión mínima que hacía falta para el sustento de una familia media. La respuesta del gobierno a este desequilibrio extremo resultante de la consolidación de las fincas cafeteras y las plantaciones de plátanos consistió en adoptar una propuesta claramente moderada para la redistribución con el objetivo explícito de desarrollar la agricultura capitalista mediante el aumento del sector de los «pequeños agricultores» al mismo tiempo que protegía a la mayoría de las empresas comerciales. El propio Arbenz se mostró escrupulosamente claro en este sentido: «No es nuestro propósito dividir todas las propiedades rurales del país que pudieran juzgarse grandes o en barbecho y repartir la tierra entre quienes la trabajan. Esto se hará con los latifundios, pero no lo haremos con las entidades económicas agrícolas de tipo capitalista». En consecuencia, el Decreto 900 del 27 de junio de 1952 dejó intactas las propiedades de menos de 36 hectáreas y dispuso grandes exenciones para las unidades que superasen esta extensión en las cuales se llevaran a cabo cultivos significativos. Asimismo, cerca de un tercio de la tierra repartida ya era propiedad del Estado, por lo que, si bien se expropió un total de cerca de 372.000 hectáreas y esta tierra se repartió entre 88.000 familias en dos años, la medida afectó a menos del 4 por 100 de toda la tierra de propiedad privada ajena a la que controlaba la UFCO. En los departamentos del altiplano la ley afectó únicamente al 15 por 100 de 19.000 propiedades, y hay pocos indicios de que ello redujese en cierta medida la oferta de mano de obra para la recolección.

Aunque la reforma se inspiró mucho más en los modelos italiano y mexicano que en los del bloque soviético, dirigidos a incrementar la producción más que a limitar el poder de los terratenientes, y dejó intacta casi toda la base productiva de los grandes agricultores comerciales, fue boicoteada resueltamente por la oligarquía. El primer esfuerzo concertado que desde las revoluciones liberales del decenio de 1870 se hacía por ajustar los términos de la sociedad hacendada en América Central se vio como un ataque serio contra la cultura política edificada sobre la hacienda tradicional, que ya se hallaba amenazada por la organización campesina independiente. Sin embargo, aunque la oposición de los terratenientes del país resultó en gran parte ineficaz y no dio por fruto una campaña política significativa a pesar del apoyo de la Iglesia y de la UFCO —la empresa que resultó afectada más seriamente debido a la extensión de sus tierras no cultivadas—, a la larga dicha oposición resultó decisiva. Más del 15 por 100 de las 263.000 hectáreas que aproximadamente poseía la UFCO tenían que expropiarse con el pago de una compensación que se calcularía basándose en la declaración de impuestos que la compañía hiciera en 1950. Según el gobierno, se debían a la compañía 627.527 dólares a razón de 2,99 dólares por hectárea, mientras que la UFCO se granjeó rápidamente el apoyo de Washington a su reclamación de 15,8 millones de dólares, a razón de 75 dólares por hectárea. Arbenz se negó a pagar esta suma y ello sirvió para acelerar la campaña del gobierno norteamericano contra su régimen, al que ahora podía atacarse por una infracción tangible

en vez de basándose en un comportamiento ideológico discutible. Esta política recibió una gran ayuda al conseguir la UFCO que gran parte de la prensa norteamericana hiciera causa común con ella, pero también recibió cierta ayuda oficial, reforzada por el histérico ambiente político del período de McCarthy, durante el cual la lógica del anticomunismo lo abarcaba todo.

A finales de 1953 los esfuerzos del Departamento de Estado por organizar una ofensiva diplomática contra el gobierno Arbenz ya habían dado paso a planes de desestabilización directa y de una intervención apoyada por la CIA, aunque en todo momento estos planes contaron con respaldo diplomático por medio de tácticas muy poco sutiles en la Organización de Estados Americanos y en las Naciones Unidas. Asimismo, la llamada «Operation Success» no se desvió en ningún momento de su objetivo, que consistía en presentar a los guatemaltecos como los protagonistas principales y a los centroamericanos como los patrocinadores del derrocamiento de un gobierno que, si bien había salido de unas elecciones, era reconocido internacionalmente y controlaba de forma manifiesta el territorio y las instituciones de la nación, ahora se veía denunciado sin reservas como instrumento de Moscú y amenaza para la seguridad del hemisferio occidental. El hecho de que este gobierno no tuviera aliados en América Central y ni siquiera pudiese contar con la neutralidad comprensiva de estados tales como México, Argentina y Bolivia, que todavía seguían una política exterior independiente de la de Washington, debilitó gravemente su defensa diplomática bajo unas condiciones en las que era aceptado de forma general que no podía pensarse seriamente en ofrecer resistencia física directa. En este sentido, la decisión de Washington de derribar a Arbenz puede contrastarse con una campaña parecida contra el gobierno sandinista de Nicaragua treinta años después.⁸

A pesar de esta situación sin precedentes en el plano internacional, la intervención final estuvo cerca de fracasar. La «invasión» de Guatemala desde Honduras en junio de 1954 por un grupo de insurgentes bajo el mando del coronel Carlos Castillo Armas, con el apoyo de los ataques aéreos contra la capital por parte de pilotos de la CIA, no tuvo garantizado el éxito hasta después de que el ejército, que se había mantenido neutral a pesar de las reservas que le inspiraba la política de Arbenz, interrumpiera su resistencia inicial, obligara al presidente a retirarse y entablara negociaciones con el enviado estadounidense John Peurifoy sobre las condiciones de la sucesión. El no haber repartido armas entre la población, la falta de preparativos para la resistencia por parte de los sindicatos y la desilusión general de la clase media hicieron seguro el fracaso de los nuevos intentos de oponerse a la intervención una vez el alto mando hubo dado este paso. Asimismo, tan grande era la inversión política de Washington en la operación, que no estaba dispuesto a parlamentar durante mucho tiempo acerca del resultado de la misma. Castillo Armas, el firme candidato de los norteamericanos a la presidencia, tomó posesión del cargo a las pocas semanas y empezó a supervisar el desmantelamiento exhaustivo de las reformas que se habían llevado a cabo en el decenio precedente.

8. La intervención de 1954 y su trasfondo se estudian detalladamente en Stephen Schlesinger y Stephen Kinzer, *Bitter fruit: the untold story of the American coup in Guatemala*, Nueva York, 1982, y Richard Immerman, *The CIA in Guatemala: the foreign policy of intervention*, Austin, Texas, 1982.

Durante el año que siguió a la contrarrevolución de 1954 abundaron los casos de «ajuste de cuentas», especialmente en el campo, pero hubo más encarcelamientos, exilios, despidos laborales por motivos políticos y supresión de libertades civiles de los partidarios de la «revolución» que derramamiento de sangre propiamente dicho. El nivel de violencia no puede compararse con el que predominaría tanto en Guatemala como en otras partes de América Latina en el decenio de 1970. No obstante, la intervención de 1954 dio comienzo a una nueva era política en la cual casi todos los intentos de reforma fueron cortados por una clase gobernante que estaba decidida a proteger a toda costa sus intereses económicos y sociales. Tanto la experiencia de un decenio de creciente radicalismo como el recurso final a la intervención de los Estados Unidos para extirparlo caracterizaron los instintos políticos de los terratenientes y de una naciente burguesía urbana; la cultura del anticomunismo se sembró antes de que el ejemplo de Cuba afectara al resto de la región. No sólo la élite civil se opuso resueltamente a que se hicieran concesiones a las capas inferiores de la sociedad, sino que también el ejército, traumatizado primero y purgado a conciencia después, se apartó de forma señalada y aparentemente irreversible de su anómala conformidad con el cambio social y se dedicó cada vez más a las tareas del control coactivo. En el plazo de quince años no sólo había recuperado muchos de los atributos de la época anterior a 1944, sino que, además, estaba demostrando que era uno de los cuerpos más eficientes y más implacablemente represivos del subcontinente. Al mismo tiempo, tanto la clase obrera urbana como el campesinado sufrieron una decisiva derrota política y organizativa sin que en ninguna parte se viera un medio fácil o rápido de recuperarse. El equilibrio de poder regional e internacional de 1954 era tal, que ninguno de estos hechos resultó demasiado sorprendente ni, a decir verdad, pareció tan decisivo como más adelante se vería que habían sido. Dos generaciones de guatemaltecos crecerían en un ambiente político que sin duda registró distintos cambios, a veces importantes, en su carácter, pero que en todo momento estuvo determinado por el trauma de la «liberación»/«contrarrevolución», que se consolidó en un régimen prolongado y predominantemente autoritario.

Castillo Armas abolió tanto la CGTG como la CNCG, canceló la mayoría de las disposiciones del código del trabajo de 1947 y retiró el reconocimiento jurídico de 553 sindicatos, a la vez que devolvía casi todas las tierras particulares expropiadas a sus propietarios originales y entregó el control de la central eléctrica del Estado a la misma compañía norteamericana con la que dicha planta competía y que había motivado su creación. Financiado generosamente por Washington, que entre octubre de 1954 y finales de 1957 desembolsó ayudas por valor de 100 millones de dólares cuando la ayuda al resto de América Latina ascendía a menos de 60 millones de dólares anuales, el nuevo presidente arguyó que unas elecciones resultarían excesivamente costosas. Sin embargo, como era el líder de un movimiento al que se presentaba como democrático, permitió que se celebrara un referéndum sobre la aceptación de su nombramiento y obtuvo el apoyo del 95 por ciento de los votantes. La extrema vaguedad de su programa, denominado «Vida Nueva» y destinado a fomentar la armonía social, sirvió para disimular la creciente división de sus partidarios, a los que unificaba la oposición a Arbenz más que un acuerdo sobre un programa posrevolucionario definido. Con todo, ni siquiera las convicciones casi fascistas de su principal consejero, Mario Sandoval Alarcón, líder del extremista Movimiento de Liberación Nacional (MLN) duran-

te los dos decenios siguientes, pudieron persuadir a Castillo Armas a correr el riesgo de imponer de nuevo el trabajo forzoso o cancelar oficialmente la ampliación del sufragio. Se consideraba que semejantes medidas eran innecesarias para anular el legado reformista una vez suprimidas la reforma agraria y las organizaciones obreras. Sin embargo, la falta de un proyecto coherente por parte del régimen, un proyecto que fuera más allá de estos objetivos, hizo que aumentara el descontento en el seno del campo «liberacionista», y en octubre de 1957 Castillo Armas fue muerto a consecuencia de rencillas internas. Tan precipitado final de un gobierno que los Estados Unidos habían presentado como modelo se vio complicado aún más cuando el partido del difunto presidente recurrió al fraude para desbaratar el desafío electoral del general Manuel Ydígoras Fuentes, conservador tradicional cuyo partido, llamado Redención, proyectó hábilmente la necesidad de un acercamiento social y político, criticó la amplitud de la influencia norteamericana y combinó su atractivo para la clase media con la perspectiva de un retorno de la vieja guardia de la época de Ubico. El fraude electoral de 1957 anunció el recurso a esta táctica en años venideros, pero esta vez se empleó sin el respaldo de los militares, que continuaban recelando de las ambiciones de los liberacionistas e intervinieron, con el apoyo de los Estados Unidos, para garantizar unos nuevos y relativamente honrados comicios en el año siguiente, de los cuales Ydígoras salió como claro vencedor.

La administración Ydígoras (1958-1963) frenó la influencia de los arribistas del MLN, que eran partidarios de una política de dureza, pero utilizó para tal fin una empresa desorganizada y retrógrada sobre la cual cayeron crecientes acusaciones de corrupción y que pronto demostró que no quería ni podía restaurar una auténtica apertura en la vida política. Es indudable que Ydígoras, que había sido Ministro de Obras Públicas de Ubico, poseía más cualidades de caudillo que Castillo Armas, y al principio cosechó los beneficios de la represión que su predecesor lanzara contra la izquierda y los sindicatos, pero ni la venta en subasta de las fincas nacionales ni la estentórea renovación de las pretensiones sobre Belice (Honduras Británica) fueron suficientes para consolidar un nuevo orden político en unos momentos en que los precios del café estaban cayendo y la revolución cubana daba ejemplo de cambio radical comparable con el que había sido sofocado en Guatemala cinco años antes. Al carecer de un atractivo ideológico consecuente y depender en gran medida de la distribución de cargos públicos entre sus partidarios, el régimen tuvo que hacer frente a una oposición diversa pero cada vez mayor durante su segundo año en el poder. En noviembre de 1960 una revuelta de militares jóvenes que veían con desánimo la magnitud de la venalidad oficial y seguían estando bajo la influencia del período de Arbenz fue reprimida sin gran dificultad, pero dos de sus cabecillas —el capitán Marco Antonio Yon Sosa y el teniente Luis Turcios Lima— no se rindieron y en 1962 ya se habían embarcado en una campaña de guerrillas en la cual sus habilidades militares se ajustaron a la estrategia de los insurgentes de Castro. La creación de las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR) en tres frentes en los departamentos orientales de Zacapa e Izabal dio comienzo a una guerra de guerrillas que posteriormente sufrió importantes cambios de intensidad, estrategia y apoyo popular, pero que persistió durante más de dos decenios como factor central de la vida política guatemalteca. Bajo Ydígoras este fenómeno fue todavía de escasa importancia política y estratégica, pero sirvió para endurecer la actitud de la jerarquía militar al

intentar el régimen su propio fraude (en las elecciones al Congreso celebradas en 1961 ganó todos los escaños menos dos) y perder luego el apoyo de muchos de estos diputados, lo cual obligó al presidente a depender de un gabinete militar con el fin de amedrentar a la oposición parlamentaria y protegerse del número cada vez mayor de amenazas de golpe de estado.

Probablemente esta administración híbrida hubiera caído mucho antes de finalizar su mandato oficial de no haber sido por el crecimiento resultante de la fundación, en 1960, del Mercado Común Centroamericano (MCC), dentro del cual Guatemala era la economía más poderosa, y por el apoyo que los gobiernos elegidos recibieron de la Alianza para el Progreso creada por Kennedy. Sin embargo, al acercarse los comicios de 1963, Ydígoras provocó un incremento de la tensión política al presentar un proyecto de ley relativo al impuesto sobre la renta, lo cual le indispuso con una burguesía que se destacaba por oponerse a las exigencias fiscales, por mínimas que fueran. (Guatemala fue el último país latinoamericano que introdujo el citado impuesto y durante los siguientes veinte años mantendría el nivel fiscal más bajo del hemisferio occidental pese a que los regímenes civiles y militares hicieron repetidos intentos de incrementar las exacciones, así directas como indirectas, con el fin de ampliar la capacidad del Estado.) Por otra parte, después de un período inicial de escaramuzas judiciales, el presidente pareció aceptar la candidatura de Juan José Arévalo, que seguía en el exilio, en las elecciones que se avecinaban. Dado que ni el partido del gobierno ni el MLN parecían tener probabilidades de obtener una mayoría, y ante la aparición de varias organizaciones centristas que se apresuraron a hacer causa común con Arévalo, el alto mando militar consideró que la aceptación de la candidatura de Arévalo equivalía poco menos que a la restauración de la era reformista, perspectiva que la expansión de las operaciones del FAR en el campo hacía aún más amenazadora. La falta de una oposición discernible por parte de Washington cuando Ydígoras fue derrocado por su Ministro de Defensa, el coronel Enrique Peralta Azurdía, indujo a pensar que el gobierno de los Estados Unidos era de la misma opinión, incluso bajo Kennedy.

El régimen de Peralta Azurdía (1963-1966) fue en muchos aspectos consecuencia lógica del recurso de Ydígoras a un gabinete militar. Representó un esfuerzo por parte de una institución que ahora contaba con fondos apropiados, y cuya confianza en sí misma iba en aumento, por crear un sistema estable de control político a raíz del excesivo partidismo y la incompetencia de Castillo Armas e Ydígoras. Aunque Peralta y sus colegas opinaban que sólo los militares poseían la capacidad necesaria para mediar entre intereses rivales dentro del bloque dominante, así como para garantizar la disciplina en el seno de la clase obrera y el campesinado, no pretendían instaurar un régimen exclusivamente militar. En vez de ello, los militares guatemaltecos se inspiraron en parte en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mexicano y en parte en el éxito de la empresa de sus colegas salvadoreños, cuyo Partido de Conciliación Nacional (PCN) virtualmente había monopolizado el poder desde 1950 por medio de un sistema que toleraba una oposición limitada y la representación en el Congreso de fuerzas no radicales, pero en el que las elecciones, que eran controladas con rigor, seguían dando el poder al partido oficial. El éxito del PCN nacía en no poca medida de un hecho: a finales del decenio de 1940 los militares salvadoreños lograron anticiparse a un auténtico movimiento reformista, parecido al guatemalteco, al in-

cluir algunos de sus motivos en su propio discurso. Por consiguiente, el potencial para semejante estrategia era mucho más limitado en Guatemala, pero con la fundación del Partido Institucional Democrático (PID) Peralta conquistó la aceptación, no sólo del ultramontano MLN de Sandoval, sino también del centrista Partido Revolucionario (PR), fundado en 1958 bajo Mario Méndez Montenegro, ex líder del FPL y partidario de Arévalo. Las fuerzas análogamente moderadas de la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) y de la Unidad Revolucionaria Democrática (URD) de Francisco Villagrán Kramer permanecieron fuera de este inseguro acuerdo, carentes de influencia para oponerse seriamente a él. A resultas de ello, infringieron el principal mecanismo pensado para proteger el nuevo sistema contenido en la Constitución de 1965: la estipulación de que ningún partido podía concurrir a unas elecciones sin presentar antes una lista de, como mínimo, 50.000 afiliados que satisficiera a la comisión electoral, que era controlada por el gobierno. Aunque nunca se abandonó el medio tradicional de manipular lo que contenían las urnas, esta medida precautoria dio al PID y al alto mando un procedimiento jurídico con el cual podían organizar un campo de participantes aceptable. Por consiguiente, en los comicios de 1966 sólo al PR se le permitió presentar un programa en teoría reformista frente a las campañas acentuadamente anticomunistas del PID y el MLN, y la inclusión del partido se debió menos a una amplitud auténtica del sistema —el PGT y casi todos los sindicatos independientes seguían estando fuera de la ley— que a la expectativa de que continuara su alianza extraoficial con el PID. Sin embargo, antes de celebrarse las elecciones se produjo la misteriosa muerte de Mario Méndez Montenegro, cuya política de extrema prudencia había provocado varias escisiones internas, y su desaparición elevó a su hermano Julio César a la dirección del PR y permitió que las difusas fuerzas del centro-izquierda cerrasen filas detrás de un compromiso más decidido con la reforma. De hecho, tan grande era la convicción de la campaña de Méndez Montenegro, que hasta los líderes de las FAR apoyaron su candidatura con la esperanza de una apertura democrática, aun cuando poco antes el ejército había capturado y ejecutado a una veintena de sindicalistas y militantes del PGT —entre ellos Víctor Manuel Gutiérrez—, con el cual estaba aliada la guerrilla. La formación de este rápido consenso detrás del candidato de la oposición pilló desprevenido al PID, que se vio obligado a reconocer la victoria de Méndez Montenegro, ya que era imposible negarla de forma verosímil sin que corriera peligro todo el proyecto de constitucionalismo controlado la primera vez que era puesto a prueba. Sin embargo, el PR no obtuvo una mayoría absoluta y el futuro presidente tuvo que buscar el apoyo de la legislatura, que estaba dominada por la derecha. Tras una semana de negociaciones privadas y un intercambio de amenazas en público como no se había visto desde hacía más de un decenio, Méndez Montenegro obtuvo finalmente la aceptación de su victoria por parte del MLN y los militares. Sin embargo, el precio que accedió a pagar por ello —la total no intervención en los asuntos y las operaciones del ejército— pronto demostró ser tal alto, que en realidad redujo su programa a poco más que una serie de intenciones piadosas, a la vez que su administración se convertía en un delicado aparato incapaz de frenar una campaña contra los insurgentes que los militares llevaron a cabo con gran ferocidad.

En el momento en que el PR subió al poder en 1966 la campaña guerrillera

en el este de Guatemala alcanzaba su apogeo a los cuatro años de su comienzo.⁹ Aunque las fuerzas rebeldes eran poco numerosas —en ningún momento fueron más de trescientos militantes— y no lograron crear una amplia base de apoyo entre los campesinos como ordenaba la teoría del foco que defendían sus líderes, representaron un desafío sin precedentes para los militares y amenazaron con provocar la revuelta rural, temor constante de la clase terrateniente. Sin embargo, los guerrilleros no estaban concentrados en la zona donde mayor era la población india y, por otra parte, la estrategia política era causa de grandes divisiones entre ellos. Yon Sosa, cuyas operaciones se centraban en Izabal, siguió los consejos de los trotskistas y en marzo de 1965 creó un grupo disidente, el MR-13, mientras que Turcios mantuvo el FAR original en un rumbo más ortodoxo, aliado con el PGT. Aunque FAR había apoyado la candidatura de Méndez Montenegro, rechazó la amnistía que le ofreció cuando se hizo evidente que el nuevo gobierno no podía frenar las operaciones que contra la guerrilla dirigía el coronel Carlos Arana Osorio desde su cuartel general de Zacapa. Combinación de política de tierra quemada y represión generalizada con un programa de «acción cívica» patrocinado por los Estados Unidos en virtud del cual el ejército favorecía política y económicamente a ciertas comunidades, la campaña de Arana ocasionó unas diez mil muertes en el espacio de cinco años, al mismo tiempo que la estrecha cooperación con militantes del MLN y la creación de un sistema de «comisarios militares» en los poblados ponían los cimientos de los escuadrones de la muerte de los años setenta y las patrullas cívicas de los ochenta. Las similitudes de esta operación con muchos de los métodos empleados en el Vietnam se debió en gran parte al hecho de que durante un tiempo los estrategas norteamericanos consideraron que Guatemala era un caso de gravedad equiparable. Sin embargo, en 1968 ambas alas del movimiento guerrillero ya se batían en retirada y sus reducidas fuerzas buscaban tanto protección como un nuevo campo estratégico en la capital, lo cual contravenía de forma directa el ruralismo de la teoría del foco, que ya había perdido a su principal protagonista, Che Guevara, en un esfuerzo todavía más inútil por emplear una vanguardia urbana para despertar la conciencia revolucionaria del campesinado en el campo boliviano. Turcios ya había muerto —en un accidente de coche— en 1966; Yon Sosa fue muerto a tiros por tropas mexicanas en la zona fronteriza en 1970; y pronto se vio que la nueva estrategia de ejecuciones y secuestros provocaba mucha más represión que apoyo político por parte del pueblo. Tanto para los guerrilleros mismos como para su clientela natural el coste de este fracaso fue en verdad muy alto. Con todo, sus lecciones no pasaron desapercibidas. La siguiente generación de insurgentes, muy en especial el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), se formó alrededor de un núcleo de supervivientes del FAR y se basó en el convencimiento de que la única estrategia que llevaría a una revolución popular en Guatemala consistía en sumergir a la sociedad india del altiplano occidental en una prolongada campaña de educación política y colaboración antes de empezar la lucha.

Durante algunos años las cuestiones de esta naturaleza seguirían formando parte de una cultura suprimida y esotérica, pero la campaña contra los insurgen-

9. Para un valioso estudio del movimiento guerrillero en el decenio de 1960, véase Richard Gott, *Rural guerrillas in Latin America*, Londres, 1971.

tes de finales de los años sesenta polarizó la actividad política hasta tal punto, que la negociación de cierto espacio para la reforma, siquiera modesta, estaba condenada al fracaso a juicio de todos los defensores del constitucionalismo excepto los más fervorosos. Antes incluso de que terminara el mandato de Méndez Montenegro, se hizo evidente que los militares ya no estaban dispuestos a aguantar nada salvo el ejercicio más superficial y limitado de la política democrática. El entusiasmo represivo de Arana y sus opiniones políticas excesivamente agresivas acabaron llevándole a un exilio diplomático en Nicaragua —donde fue favorecido asiduamente por Somoza—, pero el ejército continuó aumentando su control y declarando el estado de sitio cuando lo creía oportuno al mismo tiempo que su programa de pacificación reforzaba la confianza de la derecha y anulaba los esfuerzos del presidente por ajustar el legado social y económico de 1954. Las propuestas gubernamentales de crear impuestos sobre las ventas y las propiedades eran saboteados con facilidad, lo que complicaba todavía más la recuperación del descenso de la economía y el estancamiento del MCC, a la vez que la aparición de escuadrones de la muerte tales como los llamados Ojo por Ojo y la Mano Blanca aceleraba la retirada del centro y la izquierda hacia la semiclandestinidad. Al celebrarse las elecciones de 1970 el PR ya estaba totalmente desacreditado y la derecha gozaba de un ascendiente tan grande, que Arana pudo volver de Managua para llevar a cabo una campaña electoral con un programa explícitamente represivo: «Si hace falta convertir el país en un cementerio con el fin de pacificarlo, no titubearé en hacerlo».¹⁰

En semejante ambiente no había lugar para el grado de indecisión y flexibilidad que había acompañado a los comicios de 1966. Las amenazas de los nuevos grupos de vigilantes irregulares substituyeron el rechazo de las listas de afiliados como medio más eficaz de acobardar a la ya desorganizada oposición. La victoria de Arana con el apoyo de alrededor del 5 por 100 de la población, en unas elecciones en las cuales participó menos del 50 por 100 de los votantes inscritos en el censo electoral, señaló el principio de una serie de comicios en los cuales el desencanto de la población corrió parejo con los éxitos del candidato oficial patrocinado por los militares. La pérdida de eficacia de este sistema se haría evidente en el plazo de un decenio, pero en 1970 la falta de popularidad tenía una importancia manifiestamente escasa a ojos de los coroneles frente al objetivo de extirpar, no sólo a la izquierda radical, que ya se hallaba sumida en la confusión, sino también a toda oposición a un régimen que ya no se limitaba a defender el orden social instaurado en 1954, sino que también defendía los intereses de una nueva generación de agricultores comerciales y empresarios que había hecho su aparición a través del MCC y la expansión de la economía más allá de las exportaciones básicas de café y plátanos. Para alcanzar este objetivo Arana impuso el estado de sitio durante el primer año de su régimen. En el transcurso de este período tuvieron lugar más de setecientos asesinatos por motivos políticos, abundaron los exilios, tanto oficiales como voluntarios, la universidad fue intervenida y los militares ocuparon el centro del escenario político. Aunque el MLN y las bandas paramilitares que aquél reconocía fomentar desempeñaron un papel importante en la primera fase de esta actividad, muchos militares veían con des-

10. *New York Times*, 8 mayo 1971, citado en Jim Handy, *Gift of the devil. A history of Guatemala*, Toronto, 1984.

agrado la capacidad autónoma para la violencia del partido y desdeñaban el temerario credo político de Sandoval, que era tan decididamente inquisitorial, que no podía utilizarse como vehículo para gobernar. Por consiguiente, el MLN se vio reducido de forma progresiva a la condición de socio menor y los militares se valieron del PID para consolidar un régimen institucional. Al llegar las elecciones de 1974, el éxito de la ofensiva de Arana ya era lo suficientemente obvio para que a Sandoval pudiera ofrecérsele la vicepresidencia del general Kjell Laugerud, el ex jefe del estado mayor (de origen noruego). La principal oposición salió de la DCG, cuyos líderes trataron de burlar los impedimentos oficiales para hacer campaña presentando como candidato a un militar conservador, el general Efraín Ríos Montt. El PR ya estaba gastado y la única organización reformista que seguía gozando de cierta influencia, el Frente Unido Revolucionario (FUR) de Manuel Colom Argüeta, se vio excluida porque las autoridades se negaron a aceptar la validez de su lista de noventa mil afiliados. Al igual que en 1966, la lógica de la oposición fue colocarse detrás del candidato con más probabilidades de ganar, y Ríos Montt obtuvo unos resultados especialmente buenos en las elecciones, pero a pesar de las diferencias visibles dentro del bloque dominante y del hecho de que su principal adversario era muy conocido por el papel que había interpretado en las operaciones contra los insurgentes en el decenio de 1960, el sistema funcionó sin grandes defectos. La DGC afirmó que se habían alterado 180.000 votos para dar la victoria a Laugerud, y el partido tenía la suficiente confianza en sus seguidores para que durante un tiempo pareciese que una crisis importante quedaba pendiente. Pero Ríos Montt cedió ante las presiones de su cofradía y aceptó un puesto diplomático en España a cambio de reconocer el triunfo de Laugerud.

Cabe que los acontecimientos que acompañaron a la elevación de Laugerud a la presidencia persuadieran al nuevo mandatario de que era deseable un régimen más modulado. En todo caso, ya no era visible la necesidad de ser tan inflexible como Arana. Asimismo, Laugerud no tardó en pelearse con su predecesor, cuyo personalismo amenazaba con perjudicar la unidad institucional en unos momentos en que la participación militar en la economía iba en aumento y era sensible a la dirección tecnocrática que ofrecía el nuevo presidente. A results de ello, Laugerud permitió que se suavizara de forma muy limitada el clima político y autorizó a algunos sindicatos a aparecer en público, a la vez que aceptaba varios aspectos de la política de la DGC por considerarlos propuestas válidas para el crecimiento económico y la mejora social. Durante dos años pareció que los militares aceptarían una restricción moderada de las medidas de extremo conservadurismo económico y dictadura política, y los democristianos respondieron acercándose al gobierno mientras las agrupaciones de masas iniciaban un proceso experimental de reorganización. Sin embargo, en febrero de 1976 Guatemala fue sacudida por un fuerte terremoto que mató a miles de personas y causó extensos daños. Aunque el caos administrativo fue menor que el de Nicaragua cuatro años antes, el control de la Comisión Nacional de Reconstrucción fue objeto de una competencia feroz y a veces violenta dentro de la clase gobernante, y después del desastre se registró un aumento de los conflictos políticos cuando los militares y sus aliados derechistas trataron de contener los efectos de la actividad política y organizativa independiente en la campaña de auxilio a los damnificados. Un nuevo recurso a los escuadrones de la muerte puso fin a la posibilidad de

Cuadro 2.1. *Guatemala: el sector rural, c. 1950-c. 1975*

	Año	Extensión (x 1.000 hectáreas)	Producción (x 1.000 toneladas métricas)
Café	1950	162	57.6
	1977	270	147.0
Plátanos	1950	17	185
	1974	59	450
Algodón	promedio de 1948-1952	5	2
	1979	120	146
Azúcar	1961-5 av.	32	1.960
	1977	85	6.800
Ganado	1947-52 av.		977 (por 1.000 cabezas)
	1974		1.916 (por 1.000 cabezas)
Maíz	1948-52 av.	538	437
	1978	522	760
Frijoles	1948-52 av.	63	30
	1978	135	80

Fuente: Edelberto Torres Rivas, "The beginning of industrialization in Central America", Working Paper n° 141, Woodrow Wilson Center (Washington, D. C., 1984).

que el sistema político diera libertad de movimiento y agravó los efectos del empeoramiento económico al fomentar el crecimiento de una oposición radical que permanecía dormida desde 1968.¹¹

En términos de producción global la economía guatemalteca avanzó considerablemente entre 1950 y 1980. Aunque la población creció a razón de más o menos un 3,2 por 100 anual (de 3 millones a 7,3 millones), también crecieron el PIB (de 767,1 a 3.067 millones de dólares) e incluso el PIB per cápita (de 293 a 575 dólares). En el sector rural esta expansión se debió principalmente al crecimiento de las exportaciones agrarias, que en términos tanto de la extensión cultivada como de la producción avanzaron más rápidamente que la agricultura dedicada a producir alimentos para el consumo nacional. Como demuestra el cuadro 2.1, la expansión de la agricultura comercial en gran escala se manifestó por medio de un aumento de las zonas cultivadas, así como mediante la mejora del rendimiento, y con frecuencia fue el sector dedicado a la producción para el consumo nacional, tanto la agricultura de subsistencia como la que se comercializaba localmente, el que cargaba con la parte principal de esta expansión porque la frontera agrícola en conjunto se movió de forma imperceptible a lo largo de estos treinta años. Así, aunque la magnitud y la infraestructura de la economía progresaron de modo ininterrumpido, la distribución de una renta nacional que seguía siendo modestísima hizo lo propio a un ritmo notablemente más lento y el resultado fue que, según estimaciones de 1970, el 50 por 100 más pobre de las población ganaba sólo

11. Véase Roger Plant, *Guatemala: umatural disaster*, Londres, 1978.

el 13 por 100 de la renta (a razón de una media de 73 pesos centroamericanos por cabeza), mientras que al 5 por 100 situado en el punto más alto le correspondía el 35 por 100 (2.023 pesos per cápita). En el campo esta disparidad era todavía mayor y reflejaba con demasiada fidelidad la pauta de tenencia de la tierra para descartar la pobreza de la tierra como factor central a pesar de complejos y verosímiles argumentos de índole técnica acerca de la eficiencia de la agricultura comercial. Según el censo agrícola de 1979, las unidades de menos de 7 hectáreas representaban el 87 por 100 de todas las explotaciones agrarias y, pese a ello, poseían sólo el 16 por 100 de la tierra cultivada. En el otro extremo del espectro las 482 fincas de más de 900 hectáreas constituían menos del 1 por 100 de las explotaciones, si bien poseían el 22 por 100 de la tierra cultivada. Quizá el detalle más significativo es que 167.000 parcelas (el 31 por 100 de todas las explotaciones agrícolas) tenían una extensión de menos de 0,7 hectáreas.

El crecimiento demográfico y la gran disminución de las oportunidades de encontrar trabajo temporal en el nuevo sector de la exportación agraria —ni el algodón ni el azúcar necesitan recolectores durante tanto tiempo como el café, a la vez que la cría de ganado produce una mínima demanda de mano de obra— significaron que a pesar de los aumentos de la producción, los ratios globales de tierra-mano de obra descendieron, la distribución de la renta continuó siendo señaladamente regresiva y el número de campesinos sin tierra también subió. A mediados del decenio de 1970 la pobreza histórica de la población rural del país no había sido aliviada en absoluto, y en el caso de muchos miles de campesinos era determinada de forma creciente por la presión en ambos polos del tradicional cambio entre la mano de obra para la recolección en las plantaciones de las tierras bajas y el cultivo para la subsistencia en una parcela pequeña sometida a un grado sin precedentes de incursiones de los ganaderos y agricultores comerciales, que estaban ampliando sus propiedades al amparo de la ley o haciendo caso omiso de ella. A mediados de los años setenta y exceptuando el arroz, el consumo per cápita de granos era una quinta parte más bajo que en el decenio anterior, y aunque el promedio de ingestión de calorías permaneció constante durante el decenio —en el resto de América Central subió en un 4 por 100—, el de proteínas descendió.

Las perspectivas de que una población rural en semejante posición encontrara alguna escapatoria en el nuevo sector industrial urbano eran excepcionalmente limitadas, ya que también este sector se había desarrollado de una forma notablemente desigual. Si bien entre 1950 y 1978 la proporción del PIB atribuible a las manufacturas aumentó del 11,1 por 100 al 15,1 por 100 y el valor añadido total de 98,0 millones a 531,7 millones de dólares, con casi la mitad de todas las inversiones extranjeras de 1970 dirigidas hacia este sector, la estructura de la industria siguió siendo en gran parte tradicional y dependiendo en gran medida de los factores de producción y las inversiones extranjeros. Entre 1960 y 1978 los artículos perecederos descendieron del 86 por 100 a sólo el 70 por 100 de toda la producción, a la vez que los bienes de capital subían del 4,7 a menos del 9 por 100. En 1975 sólo las industrias alimentaria, del tabaco, textil y maderera sacaron más de la mitad de sus materias primas de la economía nacional. La naturaleza de la producción se había transformado poco a partir de la existente en el momento de fundarse el MCC, y una fuerza laboral industrial de 219.000 personas representaba sólo el 11,5 por 100 de la población económicamente activa (frente

a las 128.500 personas y el 10 por 100 de 1962) y seguía estando concentrada de forma predominante en la producción en talleres (el 68,5 por 100 de los obreros empleados en empresas con cinco o menos trabajadores, frente al 75,6 por 100 de 1962). La expansión de la economía urbana e industrial estimuló el crecimiento de la capital como único centro urbano con proporciones de metrópoli —en 1980 la ciudad de Guatemala tenía 1,2 millones de habitantes; Quezaltenango, la segunda ciudad del país, 92.000 habitantes—, pero no había producido ninguna transformación social importante cuando la recesión mundial del decenio de 1980 afectó a los precios de los productos básicos, detuvo y luego invirtió la marcha de las tasas de crecimiento y provocó un incremento del endeudamiento muy poco habitual en una economía dirigida tradicionalmente de acuerdo con unas pautas sumamente conservadoras. El descontento popular producido por las desigualdades del crecimiento ya era evidente antes de que empezara el descenso de la economía a finales de los años setenta, pero se agudizó de forma significativa a causa de la recesión, que afectó a la economía urbana con especial dureza y, como en otras partes de América Latina, obligó a un nutrido sector de la población activa a depender de estrategias precarias para sobrevivir en la economía extraoficial. Aunque una economía tan atrasada como la de Guatemala sustentaba desde hacía tiempo este sector de venta al por menor y de comercialización independiente de servicios en pequeña escala, el mismo experimentó ahora una expansión considerable y perjudicó todavía más las condiciones de vida de la mayoría de la población: el 44 por 100 de los guatemaltecos eran analfabetos; el 43 por 100 lo formaban jóvenes de menos de 15 años de edad y, pese a ello, sólo el 18 por 100 de los niños en edad escolar estaban matriculados en centros docentes; la esperanza media de vida era de 56 años; el nivel de mortalidad infantil se estimaba oficialmente en el 79 por 1.000 de los niños que nacían vivos, pero existía la creencia general de que era muy superior, sobre todo en el campo. Dado que el presupuesto del gobierno destinaba más fondos a los gastos militares (el 22,4 por 100 en 1985) que a la sanidad (el 7,5 por 100) y la educación (el 13,3 por 100) juntas, no es extraño que en general se considerara que los índices no eran fruto solamente del atraso de la economía y de su posición de impotencia en un mercado mundial en contracción, sino también de la política social de un Estado que se oponía a la redistribución y se inclinaba instintivamente por el mantenimiento del statu quo por medio de la fuerza de las armas.

Los años comprendidos entre 1977 y 1983 se caracterizaron por los conflictos declarados, tanto sociales como políticos, que obligaron de forma creciente a los militares a mantener el control en amplias zonas del campo y a veces en la capital misma; el grueso de los 100.000 asesinatos políticos que, según se calcula, se cometieron desde 1954 corresponde a este período. En las poblaciones, sobre todo en la capital, gran parte de la violencia había que imputarla a la actuación de los anónimos escuadrones de la muerte que operaban contra individuos o pequeños grupos de activistas de los partidos y los sindicatos de la oposición, pero fueron principalmente los pueblos indígenas del altiplano occidental quienes sufrieron sus efectos. Formó parte de esta campaña —que tiene pocos casos parecidos en la historia de América Latina en el siglo xx— el escarnio que el ladino dirigía tradicionalmente contra el indio, cuya distintiva forma de vestir, lenguas y costumbres autóctonas eran y son, a juicio de muchos, una muestra de primiti-

vismo y un impedimento tanto para el progreso material como para la consolidación de una cultura republicana e hispánica. Si bien durante el período posterior a 1944 se había registrado una ladinización apreciable, más del 40 por 100 de los habitantes del país tenían por lengua materna una de las cinco lenguas principales de los indios —con más de veinte dialectos distintos— y permanecían más apegados a la sociedad de los dieciséis grupos étnicos principales que a la de la nación guatemalteca.¹² La preponderancia de campesinos indios entre los trabajadores dedicados a recoger las cosechas y la mayoría abrumadora que constituían en la población de los ocho departamentos del altiplano habían hecho necesario, desde el último cuarto del siglo XIX, que los administradores del Estado negociaran además de imponer una forma de «apartheid» con ventajas limitadas para el indio por cuanto toleraba cierto grado de autonomía cultural, si bien bajo una presión persistente. Sin embargo, a partir del decenio de 1950 la expansión de la agricultura comercial había supuesto una amenaza cada vez más seria, no sólo para las tierras comunales dedicadas al cultivo de cosechas para el consumo local, sino también para una forma de vida sociocultural distinta e indivisible de la llamada «milpa» (parcela). En los años setenta la pauta de crecimiento económico aceleró sensiblemente esta presión, amenazando el universo indígena y provocando una respuesta cuya naturaleza era a la vez campesina e india. En algunos sentidos, este movimiento, a menudo invisible en el nivel de la política oficial y «nacional», puede compararse con el de los comienzos del período de la independencia porque pretendía defender tanto un circuito económico como una cultura específicos; con todo, era al mismo tiempo un fenómeno moderno que incluía formas de organización sindicalista y adoptaba discursos políticos nuevos, tales como el del cristianismo radical así como el concepto de la liberación para los pueblos oprimidos.

La amenaza más palpable para la población indígena fue la creación de la Franja Transversal del Norte (FTN) por parte del régimen de Laugerud en 1976. Este proyecto equivalió a la declaración de una «zona de desarrollo» cerca de las regiones donde más densa era la población india junto a la frontera mexicana y en el departamento de Izabal, en la costa del Caribe. Creada principalmente para satisfacer las necesidades de las industrias agrícola, del petróleo y del níquel, en las cuales se habían depositado grandes esperanzas, la FTN proporcionaba incentivos generosísimos para el capital, lo cual respondía a un intento concertado de abrir una frontera nueva donde se daba una protección mínima a los intereses de la economía campesina ya existente. El proyecto tuvo éxito y atrajo a empresas tanto nacionales como extranjeras, lo cual infló los precios de la tierra y sembró la confusión en las pautas de propiedad existentes, tanto las jurídicas como las que se basaban en la precedencia, agravando con ello el trauma que causará el terremoto. La FTN representó un señalado esfuerzo por imponer una econo-

12. El debate en torno al carácter social y la dinámica política de la etnicidad en Guatemala está muy cargado y a veces es obscuro en sus términos de referencia. Severo Martínez Peláez, *La patria del criollo*, Guatemala, 1973, sigue siendo el texto más polémico. Para otras opiniones, véanse Carlos Guzmán y Jean-Loup Herbert, *Guatemala: una interpretación histórico-social*, México, 1970, y Carol Smith, «Indian class and class consciousness in pre-revolutionary Guatemala», Working Paper n° 162, Latin American Program, Woodrow Wilson Center, Washington, D. C., 1984. Una crónica extraordinaria de tal conciencia es Elizabeth Burgos Debray, ed., *... Rigoberta Menchú*, Londres, 1983.

mía moderna y capitalista en el núcleo de la agricultura de subsistencia. Con todo, más que una ruptura con las tendencias que se registraban en el seno de la economía rural, fue una aceleración de las mismas.

Después del terremoto los primeros avances que hizo la oposición fueron de carácter modesto, pero la fundación en 1976 del Comité Nacional de Unidad Sindical (CNUS) y el crecimiento de la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT) —que aumentaron conjuntamente el número de trabajadores sindicados del 1,6 al 10 por 100 de la población activa entre 1975 y 1978— fueron fenómenos de cierta importancia. Asimismo, el renacer de la confianza y el activismo frecuentemente tuvo lugar fuera de las estructuras organizadas, y menos todavía de las reconocidas oficialmente; la marcha de protesta de los mineros de Ixtahuacán hasta la capital en noviembre de 1977 se combinó con la de los trabajadores del azúcar y dio origen a impresionantes despliegues de simpatía popular espontánea. Estos ejemplos también dieron aliento a una huelga de nueve días por parte de 85.000 trabajadores del sector público, muchos de ellos pertenecientes a la clase media, en febrero de 1978. Fue el caso más importante de conflicto laboral habido desde 1954. Los sindicatos salieron fortalecidos, si bien continuaron siendo muy vulnerables a los cambios del estado de ánimo popular y dependiendo de la resolución de los militantes de base, cuyo ejemplo más destacado fue el prolongado esfuerzo que hicieron los trabajadores de la planta de la Coca-Cola en la capital para obtener el reconocimiento oficial. Esta campaña duró cinco años, costó la vida de una docena de activistas y llamó la atención internacional precisamente en unos momentos en que la administración Carter insistía en que sus aliados mostraran más respeto por los derechos humanos. El cambio de la política estadounidense afectó a los militares guatemaltecos del mismo modo en que afectó a sus colegas del resto de América Central, así como a los de Chile y Argentina. Pero mientras que los regímenes de El Salvador y Nicaragua se vieron obligados a ajustar un poco sus tendencias represivas, los guatemaltecos se negaron a ello y fueron objeto de un embargo de armas. El ejército siguió una política exterior más autónoma y buscó apoyo logístico en el Cono Sur e Israel, y ello le permitió retener el control sin mayores dificultades en las elecciones de 1978. El general Romeo Lucas García fue elegido en unos comicios en los que se abstuvo el 69 por 100 de los votantes inscritos en el censo electoral y en los que se anuló el 20 por 100 de las papeletas. El FUR de Colom Argüeta y sus aliados socialdemócratas, encabezados por Alberto Fuentes Mohr, no pudieron participar porque se les prohibió, y si la DCG consiguió que la aceptaran, fue sólo porque eliminó de su programa muchas de las propuestas que Ríos Montt defendiera en su campaña de 1974. Lucas había pasado por alto al desacreditado MLN y elegido al respetado Villagrán Kramer para que fuese su candidato a la vicepresidencia, con lo cual dio cierta credibilidad a su candidatura. Pero la medida no persuadió al gobierno norteamericano a variar su actitud, que era cada vez más dura, ni, a decir verdad, dio más resultados que el aislamiento y la denigración de Villagrán, que finalmente tuvo que abandonar su campaña solitaria en pos del consenso social y exiliarse en Washington.

La falta de cambios políticos quedó claramente confirmada de nuevo en mayo de 1978 cuando unos cien agricultores campesinos quichés de la población de Panzós, en Alta Verapaz, fueron muertos a tiros por el ejército cuando se hallaban reunidos en la plaza de la población para hablar de la defensa de sus tie-

rras, que se veían amenazadas por los ganaderos que tenían o decían tener concesiones recibidas al amparo de la FTN. De forma general y justificada se considera que la matanza de Panzós señaló el comienzo de una fase nueva de la confrontación rural, una fase de la cual nació el Comité de Unidad Campesina (CUC) y que hizo que muchos habitantes del campo se mostraban dispuestos a apoyar a las organizaciones armadas de la izquierda. Sin embargo, fue en la capital donde el orden público sufrió la primera alteración en gran escala cuando en octubre de 1978 se produjeron graves disturbios contra el aumento de las tarifas de autobús, después de que meses antes se celebrara una gran manifestación contra la matanza de Panzós y también contra el asesinato de Mario López Larrave, líder de CNUS. La intensidad del sentimiento público despertado por la citada subida pilló desprevenido al régimen, que se equivocó gravemente al juzgar el efecto que la misma surtiría en un sistema de transporte que ya era deficiente y que utilizaban trabajadores que vivían en la periferia de la ciudad. Las fuerzas de seguridad, que estaban mucho menos acostumbradas a controlar multitudes enfurecidas en las calles que a eliminar a opositores de uno en uno, lograron restaurar el orden, pero les costó lo suficiente como para pensar que la ciudad, que normalmente era tranquila, podía ser escenario de nuevos estallidos de descontento imprevisible.

Tanto la huelga del sector público en febrero como los disturbios de octubre se caracterizaron por la falta de control y decisión por parte de los sindicatos, que tampoco estaban acostumbrados a dirigir movimientos en tan gran escala. No obstante, los sucesos de 1978 estimularon la consolidación organizativa y subrayaron la necesidad de que los distintos componentes de la oposición se pusieran de acuerdo sobre un programa amplio. A principios de 1979 se dieron algunos pasos en esta dirección al formarse una alianza de partidos centristas y de los principales sindicatos, el Frente Democrático Contra la Represión (FDCR), el cual, a pesar de exigir sólo que se respetasen las libertades cívicas básicas, supuso una amenaza suficiente para que pistoleros no identificados ejecutasen a Fuentes Mohr, líder de los socialdemócratas, así como, al cabo de menos de ocho semanas, a Colom Argüeta, del FUR, toda vez que la jerarquía militar veía a ambos como posibles vencedores de las elecciones de 1982. No fueron más que otros dos ejemplos de asesinato patrocinado por el Estado, cosa que en Guatemala tenía una terrible reputación desde hacía mucho tiempo, pero también fue una indicación de que se estaba dispuesto a matar tanto a distinguidas figuras populares como a hombres que proponían reformas modestas, además de a los izquierdistas que constituían su blanco tradicional. Según Vinicio Cerezo, el joven líder de la DCG, 120 miembros de su partido murieron asesinados en el espacio de diez meses en 1980-1981, período en que los democristianos compitieron vigorosamente con las corrientes radicales en pos del apoyo popular. En una cultura política como la de Guatemala, es frecuente que para identificar los cambios de orientación del gobierno haya que proceder a la macabra tarea de clasificar a los muertos por partidos.

Aunque este incremento de la represión hizo que el gobierno Lucas García se indispusiera todavía más con Washington, no dejaba de tener cierta lógica. En julio de 1979 Somoza fue derribado en Nicaragua, y en Octubre elementos reformistas del ejército salvadoreño dieron un golpe para poner fin al régimen del PCN, y algunos de ellos buscaron de forma deliberada un acercamiento a un mo-

vimiento popular cada vez más activista; la perspectiva de que se produjera un derrumbamiento del orden establecido en América Central era contemplada con gran seriedad. Que la jerarquía militar guatemalteca no era absolutamente rígida en su respuesta a esta amenaza lo demuestra el hecho de que en la primavera de 1980 concedió la mayoría de las exigencias que se formularon en una huelga sin precedentes que organizaron los trabajadores de la recolección del algodón y el azúcar con el apoyo de los sindicatos urbanos además del CUC. La escalada de la huelga y la amenaza bien organizada que significaba para los sectores más modernos de la industria agraria obligaron al régimen a imponer un convenio salarial a los agricultores; sin embargo, contrastando con la transigencia del gobierno en el caso de las tarifas de los autobuses, más adelante se permitió que el convenio caducara por incumplimiento, aparte de que tampoco señaló una mitigación de la campaña contra los insurgentes en el altiplano. Esta táctica resultó sumamente eficaz; pero lo que se ganó en términos de disimulo y de evitación de nuevos perjuicios para la nada envidiable reputación internacional del régimen se perdió en enero de 1980 con el escandaloso ataque de la policía contra la embajada española, que había sido ocupada pacíficamente por una veintena de indios que querían que el comprensivo enviado de Madrid intercediera por ellos ante los militares que controlaban sus poblados. La muerte de todos los manifestantes —incluido el único que fue evacuado con vida y al que luego sacaron de su cama del hospital para matarlo a tiros— y el hecho de que el propio embajador se salvara por poco despertaron de nuevo la preocupación en el extranjero por unos métodos con los cuales por desgracia, la opinión internacional estaba familiarizada. Por consiguiente, a pesar del optimismo del régimen, que creía que la administración Reagan reanudaría plenamente las relaciones amistosas con él, a la nueva administración norteamericana le resultaría difícil vencer el profundo menosprecio que los militares guatemaltecos inspiraban al Congreso, con lo cual el apoyo total a la campaña contra la izquierda dependería de una reorganización política mucho más importante de lo que habían previsto los coroneles y, a decir verdad, el propio Reagan.

Esta estrategia, que ya estaba señalada de forma clara a finales de 1981, se retrasó varios años debido en parte a que los militares pudieron resistir las presiones de Washington y en parte a que la amenaza que suponía la guerrilla era manifiestamente seria. Aprovechando la oleada de simpatía nacida tanto de la presión económica como de las operaciones del ejército, organizaciones fundadas en los primeros años setenta —tales como el EGP y la Organización del Pueblo en Armas (ORPA)— habían conseguido extender sus actividades por gran parte del altiplano. En 1980 el EGP controlaba grandes extensiones de Quiché y Huehuetenango mientras los combatientes de la ORPA se movían con facilidad en los departamentos de San Marcos, Sololá y Chimaltenango. Al mismo tiempo, la reencarnación del FAR, que era mucho más pequeña, había hecho acto de presencia en la lejana y poco poblada región de Petén, y, aunque representaba una amenaza pequeña para el Estado o para la infraestructura económica, obligaba a tener allí a valiosas unidades militares. La estrategia de la lucha armada también adquirió partidarios entre una fracción del muy debilitado PGT, aunque este grupo no acertó a organizar una campaña urbana de gran importancia. Esta pauta de apoyo reflejaba la influencia relativamente subordinada que la izquierda ortodoxa ejercía en un movimiento que debía mucho a los cambios de las ac-

titudes doctrinales y pastorales de los sacerdotes del medio rural, muchos de los cuales llevaban más de un decenio transformando las estructuras tradicionalistas de la Acción Católica en un sistema mucho más amplio y políticamente independiente de organización del laicado. Aunque la jerarquía de la Iglesia guatemalteca era visiblemente más reaccionaria que las de (hasta 1979) El Salvador y Nicaragua, donde se estaban registrando acontecimientos parecidos, resultó difícil impedir el fomento de la creación de cooperativas, la propagación del catecismo y las nuevas interpretaciones del Evangelio en un país célebre por su piedad popular pero donde el catolicismo había tenido que hacer frente durante muchos años a la competencia del protestantismo evangélico y donde el número de sacerdotes nacidos en él era muy bajo. Sin embargo, el tradicional apego de los militares a las costumbres y la jerarquía de la Iglesia oficial no les impidió atacar a los que consideraban, a menudo con razón, como clérigos subversivos y a sus acólitos proselitistas del movimiento catequístico. La persecución de los clérigos llegó a tal extremo, que en 1980 el obispo de Quiché ordenó la evacuación de todos los religiosos de su diócesis con el fin de garantizar su seguridad y protestar contra la campaña anticlerical. Dado que tanto a los sacerdotes radicalizados como a muchos de los que les habían seguido, pasando de una postura de respeto tradicional a otra de compromiso político, los trataban como a enemigos del Estado, la colaboración con los guerrilleros, que a menudo procedían de las comunidades locales y tenían aspiraciones reconocibles, también se convirtió en una opción más convincente. En las regiones donde los militares habían declarado lo que desde la guerra del Vietnam se denominaban «zonas de fuego libre» la citada colaboración era poco menos que una estrategia para sobrevivir. En 1981 esta pauta ya estaba muy generalizada, lo suficiente para inspirar serias dudas sobre la pretensión del ejército de que controlaba el altiplano occidental, donde los rebeldes llevaban a cabo operaciones cuya escala desmentía las acusaciones de que eran agitadores comunistas aislados y ajenos a la población del lugar. La situación en que parecían estar las fuerzas armadas guatemaltecas no era mejor que la que encontrará la guardia nacional de Somoza en 1979, o la de los militares salvadoreños en aquellos mismos momentos.

La gravedad de la posición en que se encontraba el ejército provocó malesstar tanto dentro del estamento militar como del conjunto del bloque dominante. En 1981 oficiales de la guarnición expresaron públicamente sus recelos ante la falta de una estrategia coherente y las malas condiciones en que les obligaban a llevar a cabo una campaña muy exigente mientras los oficiales de alta graduación parecían beneficiarse mucho personalmente de la administración del Estado y, en particular, de la FTN. El descontento del ejército disminuyó un poco al nombrarse director de las operaciones al hermano del presidente, el general Benedicto Lucas García, que se había preparado en Francia y poseía cierta capacidad. Sin embargo, el régimen no se percató de la magnitud del desencanto existente en el país y organizó las elecciones de 1982 como de costumbre, presentando al Ministro de Defensa, el general Aníbal Guevara, como sucesor oficial de Lucas García sin prestar atención a las peticiones de los oficiales jóvenes, que pretendían una mayor participación institucional en la toma de decisiones políticas. Esto alentó a su vez al excluido MLN, que desde hacía algún tiempo lanzaba acusaciones de fraude, un tanto tardías a juicio de algunos, a la vez que los guerrilleros pedían que se boicoteasen los comicios y amenazaban con impedir que se

celebrasen en gran parte del campo. Llegado el momento, las dificultades tácticas de atacar lugares donde se hallaba reunido cierto número de civiles significaron que las alteraciones provocadas por la guerrilla no fueron mucho más allá del tradicional índice de abstención popular, pero la previsible victoria de Guevara dio origen a manifestaciones de protesta por parte de los seguidores que en las clases altas tenían el MLN y otros pequeños partidos de derechas. La policía dispuso a los manifestantes un trato que distaba mucho de ser amable, lo cual no era frecuente. Esta situación anómala en la que un régimen militar carecía del apoyo de la derecha y de una porción significativa de la oficialidad debido a la ineficiencia profesional, la falta de honradez política y la corrupción económica no duró mucho. A los pocos días de las elecciones, oficiales de graduación intermedia dieron un golpe incruento y expulsaron a Lucas García y a Guevara. Les substituyó una junta cuyo miembro más célebre y futuro líder era el general Ríos Montt, al que se había sacado del retiro para que el movimiento estuviese encabezado por una figura decorativa que fuese un anticomunista acérrimo y, pese a ello, no formara parte de la camarilla gobernante.

Al principio el carácter político de la junta era confuso. Sin embargo, en las posteriores luchas internas el MLN y sus aliados se vieron privados de influencia y Ríos Montt, que ahora era un «cristiano renacido» propenso a embarcarse en disquisiciones milenaristas, adoptó un curioso estilo de gobierno que se ocupaba principalmente de la campaña contra los insurgentes pero también acosaba a la clase alta con nuevas propuestas de impuestos y la perspectiva de un régimen bonapartista que devolvería al Estado un mayor grado de autonomía a costa de dicha clase. El potencial populista de semejante propuesta nunca llegó a hacerse realidad, en parte porque Ríos Montt no estaba dispuesto a abjurar de sus proclividades profesionales ni de su vocación de militar ordenancista, pero principalmente porque se vio obligado a dedicarse sobre todo a derrotar a la guerrilla. Aunque no se consiguió la eliminación exhaustiva de los grupos armados que operaban en el altiplano —y que ahora estaban unificados sobre el papel, pero no en la práctica, bajo el nombre de la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)—, una extensa campaña de tierra quemada que recordaba las tácticas empleadas en Argelia y en Malasia, así como en el Vietnam, consiguió asestar un duro golpe a los rebeldes, que necesitarían varios años para recuperarse. Esta campaña, que llevaba el nombre de «fusiles y frijoles» porque consistía en trasladar a lugar seguro a las comunidades amigas, a las que se daba un poco de ayuda económica, al mismo tiempo que a los que pedían protección a los rebeldes se les trataba libremente como a combatientes enemigos, puso de manifiesto que la guerrilla no podía brindar tal protección ni seguir controlando zonas extensas durante mucho tiempo. A mediados de 1983 ya era claro que la destrucción de muchos poblados, la construcción de villorrios fortificados y el reclutamiento forzoso de decenas de miles de hombres sanos, para formar con ellos las «patrullas civiles», que estaban mal armadas o sin armar, habían logrado un gran éxito en lo que se refería a aprovechar la pérdida de confianza popular, cuando no de simpatía, por parte de la guerrilla, y a reducir la rebelión. Más adelante se amplió este sistema de control rural y el ejército lo presentó como una estrategia completa para el desarrollo rural, aunque uno de sus efectos principales fue impedir que muchas comunidades tuvieran acceso a sus tierras tradicionales y practicasen las costumbres correspondientes a

ellas.¹³ En 1985 las fuerzas rebeldes ya empezaban a reagruparse y a reanudar las operaciones en un nivel más modesto, pero el brusco revés que habían sufrido ofrecía un marcado contraste con la capacidad de sus camaradas nicaragüenses y salvadoreños para sostener, respectivamente, una insurrección victoriosa y una resistencia prolongada frente a las fuerzas del Estado. Este factor redujo todavía más las perspectivas de un renacimiento del radicalismo en la región, el que pocos años antes parecía inminente pero que ahora se veía gravemente amenazado por la obvia disposición de Washington a intervenir militarmente en América Central.

Las necesidades de la represión de los insurgentes del país empujaron al régimen de Ríos Montt, así como a los de sus sucesores, a seguir una política exterior que era poco más dócil ante el amistoso Reagan de lo que fuera ante Carter. Acostumbrados ya a cierto grado de distanciamiento de Washington, los militares desistieron cuidadosamente de prestar apoyo entusiasta a los planes norteamericanos destinados a reavivar el Consejo de Defensa Centroamericana (CONDECA), la alianza militar de la región, y dar a la guerra contra el comunismo un carácter verdaderamente regional. No menos reaccionarios que sus iguales, los oficiales guatemaltecos no estaban dispuestos a sacrificar sus propias y precarias ventajas en aras de lo que con frecuencia consideraban empresas logísticas y políticas discutibles, y, si bien manifestaban un desprecio total por los sandinistas, también estaban preparados para adoptar una actitud pragmática ante el nuevo gobierno nicaragüense una vez vieron claramente que ni él ni Cuba proporcionaban apoyo material significativo a la URNG. Sin embargo, tanto las tradiciones políticas de la clase gobernante como la experiencia de los militares tendían a la estrecha colaboración con los Estados Unidos y pocos discrepaban de la opinión de que el régimen no podía permitir que las diferencias en la apreciación de la posición estratégica de la región perjudicasen tanto la afinidad ideológica como la resolución de las crecientes dificultades económicas. Antes de que transcurriera un año de la subida de Ríos Montt al poder, ya resultaba obvio que era incapaz de negociar un equilibrio tan delicado, especialmente en vista de que su imprevisible conducta le había costado parte del apoyo, no sólo de la burguesía, sino también del alto mando. Su destitución por el general Humberto Mejía Victores, en agosto de 1983, no sorprendió a nadie y fue fruto de un renacimiento de la confianza en el seno del bloque gobernante, que se había visto sumido temporalmente en la confusión a causa de los acontecimientos que rodearon las elecciones de 1982. Mejía adoptó de nuevo el acreditado sistema de gobierno militar caracterizado por la mayor colaboración con el sector empresarial y la abstención de hacer pronunciamientos extravagantes, pero puso cuidado en eliminar el partidismo excesivo de su antecesor Lucas García y dio garantías de que el cumplimiento del deseo de Washington de que se restaurase el gobierno civil se haría de manera disciplinada, conservando toda la independencia operativa para los militares y excluyendo a las fuerzas izquierdistas de la apertura. Aunque un tanto perplejo ante la proliferación de las politiquerías que siguieron a ello, y preocupado de forma más profunda por otro brote repentino de protestas callejeras en la capital, provocado por el empeoramiento de la situación eco-

13. Christine Krueger, «Security and development conditions in the Guatemalan highlands», Washington Office on Latin America, Washington, D. C., 1985.

nómica (cuya ilustración más clara fue la caída de la paridad que durante sesenta años el quetzal había tenido con el dólar), el alto mando se atuvo gravemente a su promesa, supervisó las elecciones para una asamblea constituyente en 1984 y otras para la presidencia y un congreso nuevo en 1986. En estas segundas elecciones, cuya importancia era mayor, ganaron fácilmente, en la segunda ronda, Vinicio Cerezo y la DCG, que finalmente llegó al poder después de treinta años. Tras aprovecharse de las numerosas candidaturas de la extrema derecha en la primera ronda, en la segunda la DCG representaba la opción obvia para los electores descontentos con el orden existente. Mostrándose fiel tanto a sus tradiciones políticas como a una valoración decididamente pragmática del equilibrio de fuerzas predominante, el partido se abstuvo de tomar medidas encaminadas a investigar por vía judicial la violación de los derechos humanos por parte de los militares —aunque sí tomó algunas medidas limitadas contra secciones de la policía— y procuró sacar provecho del apoyo de militares más prescientes y conocedores de las condiciones internacionales con el fin de contar con la neutralidad suficiente de la mayoría de los oficiales propensos al escepticismo ceñido. Al mismo tiempo, Cerezo evitó cuidadosamente plantear el asunto de una reforma agraria porque, más que cualquier otro, amenazaba con destruir el tenue acuerdo que le había permitido subir al poder.¹⁴ Beneficiándose de un claro margen de apoyo electoral brindado por una población que, al parecer, había votado por una política de acercamiento social y la eliminación de la violencia, respaldado por una administración conservadora en Washington que deseaba vivamente mantener gobiernos civiles en la región, y dando muestras de una prudencia excepcional, el nuevo gobierno ofrecía la perspectiva de poner fin a un largo historial de control reaccionario. No obstante, estas perspectivas no eran muy diferentes de las que acompañaran a la victoria de Méndez Montenegro en 1966, y muchos comentaristas expresaron reservas acerca de sus posibilidades de salir bien. Si no se lograba limitar las operaciones del ejército o presentar un programa importante destinado a mejorar la economía del campesinado y de los pobres de las ciudades, no podía descartarse que resurgieran la organización popular y las exigencias radicales, como ya se había visto en las protestas de la capital en el otoño de 1985 y se hizo evidente en el campo a las pocas semanas de la toma de posesión de Cerezo. Aunque la pauta de la política había experimentado grandes ajustes desde 1954, continuaba siendo dudoso que las tensiones subyacentes de la sociedad guatemalteca pudieran contenerse durante mucho tiempo sencillamente con la adopción de procedimientos democráticos formales.

14. El trasfondo de las elecciones de 1985 y la primera fase de la presidencia de Cerezo se analizan de forma sucinta pero crítica en James Painter, *Guatemala: false hope, false freedom*, Londres, 1987.

Capítulo 3

EL SALVADOR DESDE 1930

Durante los primeros tres decenios del siglo xx la economía de El Salvador pasó a ser la más dinámica de América Central. A diferencia del resto de la región, en El Salvador no había ningún enclave platanero, pero el éxito de su economía cafetera fue tan grande, que el país se ganó la reputación de ser «el Ruhr de América Central». La eficacia del sector del café debía mucho a la capacidad de una nueva generación de terratenientes para explotar la enajenación exhaustiva de tierras comunales en la zona central de El Salvador durante los años que siguieron a la revolución liberal de 1871. La altitud y la fertilidad de estas tierras eran especialmente apropiadas para el cultivo del café y, como El Salvador es, con mucho, el más pequeño de los estados centroamericanos (21.040 kilómetros cuadrados) a la vez que posee una población numerosa —incluso en 1930 se acercaba a 1,5 millones de personas—, la densidad demográfica era altísima y, por consiguiente, las oportunidades para la migración campesina eran escasas. A results de ello, más que desplazados físicamente, muchos habitantes del medio rural se veían privados de su condición de pequeños propietarios absolutos o miembros de la comuna municipal y convertidos en peones asalariados que trabajaban en la recolección o colonos que pagaban con su trabajo parcelas de subsistencia situadas en los bordes de las nuevas fincas cafeteras. Así pues, el sector salvadoreño de exportación agraria era un caso único en el istmo por cuanto disponía de abundante mano de obra. Por otra parte, la enajenación notablemente rápida y de vasto alcance de tierras comunales —la Iglesia, el otro blanco tradicional del liberalismo decimonónico, poseía muy pocas propiedades rurales— estimuló pronto la concentración de fincas comerciales y propulsó la formación de una de las oligarquías hacendadas más compactas y seguras de sí mismas del mundo.¹ A menudo, al referirse a la oligarquía terrateniente de El Salvador, se habla de «las catorce familias», aunque en 1930 existían sesenta y cinco grandes empresas comerciales y alrededor de trescientas cincuenta fincas de más de 100 hectáreas, lo cual representa una gran extensión en El Salvador. Al cabo de cuatro decenios, ya bien entrada la época en

1. Para comentarios de este proceso, véanse David Browning, *El Salvador: landscape and society*, Oxford, 1971, y Rafael Menjivar, *Acumulación originaria y desarrollo del capitalismo en El Salvador*, San José, 1980.

que la reforma agraria había dejado de ser «subversiva» en otros países y formaba parte de los programas políticos más moderados, la distribución de la tierra era todavía la menos equitativa en América Latina al tiempo que el poder económico de la oligarquía permanecía concentrado de una forma impresionante: veinticinco empresas representaban el 84 por 100 de todas las exportaciones de café y cuarenta y nueve familias poseían fincas de más de 1.000 hectáreas.²

La conversión de El Salvador en un estado oligárquico y una economía de exportación agraria basada en la propiedad privada no fue en modo alguno un proceso tranquilo. Dependió en igual medida del ejercicio de la violencia clasista y étnica y del celo empresarial y la confianza política que tanto se celebraron en los primeros años del nuevo siglo. De hecho, fue en El Salvador donde el liberalismo había chocado por primera vez con la resistencia de los indios en los años posteriores a la independencia de América Central; en 1833 el levantamiento popular encabezado por Anastasio Aquino había obligado a desplegar tropas de fuera de la provincia y a llevar a cabo una represión generalizada antes de que se restaurase el orden social y se afanzara el Estado ladino. En los decenios de 1870 y 1880 la expropiación de tierras comunales provocó una serie de revueltas locales y la violencia residual fue superior a la que acompañó a medidas similares en el resto de la región. Este conflicto propició la formación de un ejército poderoso que al mismo tiempo proporcionaba cierta protección contra Guatemala, país con el que las relaciones siempre fueron tirantes, y apoyaba los designios regionales del liberalismo, que durante mucho tiempo había encontrado un hogar espiritual en El Salvador. La dependencia interna y externa de la fuerza armada sostuvo durante un tiempo una cultura política que se basaba en el golpe de estado, pero aunque los terratenientes salvadoreños fuesen a la zaga de los costarricenses, en lo que se refiere a someter a los militares advenedizos e introducir el gobierno a cargo de próceres civiles, la distancia no era muy grande. Antes de que transcurriera un decenio de su instauración por medios coactivos, el Estado liberal contaba ya con un exhaustivo aparato jurídico; y a comienzos de siglo la vida política ya se había liberado tanto de la intervención militar como de la inestabilidad que ésta cultivaba. Los recursos económicos y la confianza política del capital hacendado se manifestaron plenamente en el monopolio que sobre el poder ejercitaron las familias Meléndez y Quiñones que se transmitían tranquilamente la presidencia una a otra por medio de elecciones formales y de un modo que puede compararse con el de los llamados «olímpicos» de Costa Rica.

Tan seguro de sí mismo se sentía este régimen, que incluso después de la Revolución mexicana, ante la cual adoptó una actitud notablemente tranquila, la oligarquía se mostró dispuesta a sancionar cierto grado de organización popular, al menos en las ciudades, si bien muy supervisado. En el decenio de 1920 se permitió el funcionamiento de gremios de artesanos, se dictaron leyes que regla-

2. El carácter y la evolución de la oligarquía aún no se han analizado exhaustivamente. Sin embargo, se encuentran mucha información útil y comentarios sugerentes en Robert Aubey, «Entrepreneurial formation in El Salvador», *Explorations in Entrepreneurial History*, 2ª serie, vol. 6 (1968-1969); Everett Wilson, *The crisis of national integration in El Salvador, 1919-1935*, tesis doctoral inédita, universidad de Stanford, 1970; Eduardo Colindres, «La tenencia de la tierra en El Salvador», *Estudios Centroamericanos*, 31 (1976); Manuel Sevilla, «El Salvador: la concentración económica y los grupos del poder», Cuaderno de Trabajo nº 3, Centro de Investigación y Acción Social, México, 1984.

mentaban las condiciones laborales de los trabajadores urbanos y a los reformistas que se oponían al orden liberal se les autorizó a competir por el poder. Sin embargo, cuando los años de prosperidad del decenio de 1920 terminaron bruscamente se vio que el régimen oligárquico salvadoreño no era un medio estable y orgánico de control social capaz de transformarse en «tradición», sino una construcción extraordinariamente frágil que se había edificado sobre el excepcional comportamiento de la economía agrícola y que no pudo sobrevivir a la terminación del mismo.

El carácter distintivo del sistema agrícola salvadoreño, en contraste con el de Costa Rica, por ejemplo, residía en la inexistencia de una próspera clase de agricultores de mediana importancia y en la abundancia de peones sin tierra que se dedicaban a recoger las cosechas ajenas. El dominio de los finqueros se basaba menos en el control indirecto que ejercían sobre un mercado interno de café que en el control directo que ejercían sobre la tierra y la producción. Este sistema también puede contrastarse con el que existía en Guatemala en la medida en que el control de la mano de obra en El Salvador dependía mucho menos de trasladar a gran número de peones indios temporeros a las plantaciones, desde zonas diferentes de asentamiento campesino y agricultura de subsistencia, que de la supervisión de los trabajadores que vivían en o cerca de las fincas donde se les empleaba en la época de la cosecha o durante todo el año. Por un lado, la debilidad de lo que cabría llamar un «campesinado medio» hacía que la dominación de los terratenientes fuera menos fruto de una hegemonía negociada que de un control directo y enfático. Por otro lado, tanto la importancia relativamente escasa que se concedía a la «cuestión india» —en 1930 la cultura indígena en El Salvador ya estaba limitada a las regiones situadas alrededor de Izalco y Santiago Nonualco— como la necesidad marginal de extensos mecanismos de coacción para asegurar el suministro de mano de obra redujeron la tendencia del Estado al centralismo y al autoritarismo. Después de sofocar el conflicto que acompañó a la primera fase de la apropiación, el papel del ejército en el mantenimiento del orden fue substituido de forma creciente por fuerzas paramilitares —en particular la Guardia Nacional, fundada en 1912—, que con frecuencia tenían sus bases cerca de fincas importantes y dependían de los terratenientes de forma más directa que el ejército regular.

Este régimen rural no se caracterizaba por la flexibilidad ni por una filantropía que fuera más allá de la que normalmente se asocia con un patrón omnipotente pero presciente; los salarios y las condiciones de trabajo en las fincas salvadoreñas se contaban entre los peores de la región y contribuían a la eficiencia relativa de la economía exportadora. Con todo, el mantenimiento de un sistema coherente de control político a nivel estatal dependía, no sólo de que los términos de la competencia fueran estables dentro de una clase política muy reducida, sino también de que las contradicciones sociales no sobrepasaran los límites de la finca. En 1930 se hizo evidente que esta segunda condición ya no se cumplía cuando un campesinado en circunstancias especialmente onerosas, incluso para tratarse de América Central, empezó a manifestar un descontento general. El orden liberal, que ya estaba perdiendo su ímpetu, entró en un período de crisis, y en las postrimerías de 1931 la clase terrateniente se retiró del gobierno y aceptó las pretensiones de los militares que querían dirigir el control del Estado. Al mismo tiempo, la estructura de la economía cafetera garantizaba que la oligarquía

continuaría ejerciendo el poder social de una formidable clase gobernante, incluyendo el veto de la política económica de los regímenes que permanecieron en manos del ejército de 1932 a 1982, con una breve interrupción. En ninguna otra parte del istmo fue tan clara y sistematizada esta división del poder, ni contrastó tanto con las pautas de la política hasta el decenio de 1930. Una de sus características —que a partir de finales del decenio de 1970 fue tan evidente como a principios del de 1930— fue una incidencia acentuada de los conflictos dentro del bloque dominante en las épocas de crisis social en que la concesión de poder político a los militares por parte de la burguesía hacendada ya no garantizaba que éste apoyaría sus intereses económicos.

Los orígenes de esta singular división del poder pueden localizarse en las turbulentas semanas comprendidas entre noviembre de 1931 y febrero de 1932, cuando una administración liberal reformista no logró contener el descontento popular ocasionado por la caída de la economía en plena depresión mundial y ello condujo a un golpe militar y luego, a finales de enero de 1932, a insurrecciones tanto en San Salvador como en las regiones occidentales del país. La represión de estas rebeliones fue tan feroz, que podría decirse que lo que dio en llamarse La Matanza fue el acontecimiento más decisivo de la historia de América Central hasta el derrocamiento de Somoza en Nicaragua en julio de 1979. Traumatizó tanto al campesinado como a la oligarquía y echó los cimientos de un régimen de cincuenta años que, a pesar de prolongados períodos de tranquilidad general, era fuerte porque se apoyaba en el recuerdo, tanto real como cultivado, de la violencia de 1932 y el temor a su posible repetición. Cuando este temor se hizo realidad en la guerra civil del decenio de 1980, algunos de los vestigios de 1932 seguían siendo claramente visibles en el bajo nivel del conflicto armado en las regiones donde había tenido lugar la revuelta, así como en la extrema resistencia de los terratenientes a aceptar un régimen civil que prometía reformas y contaba con el vigoroso patrocinio de Washington con preferencia a los proponentes del militarismo franco y el conservadurismo sin disimulo.

En 1930 la economía salvadoreña se basaba más estrictamente en el café que cualquiera de las otras de la región. Durante el decenio de 1920 los precios altos habían propiciado tanto una extensión de la frontera agrícola hasta cerca de sus límites —el 90 por 100 de la tierra dedicada al cultivo del café en 1960 ya lo estaba en 1930— como la concentración en una sola cosecha que no sólo los cultivadores de caña de azúcar, henequén y algodón consideraban arriesgada. La caída del precio del café —de 25 centavos la libra en 1925 a 9 centavos en 1935— como consecuencia de la depresión mundial surtió, por lo tanto, un efecto catastrófico y generó un conflicto social más amplio y más directamente politizado que en otras partes de América Central. Los ingresos obtenidos de las exportaciones en 1932 fueron inferiores a la mitad de los de 1926, la tasa media de crecimiento anual en 1930-1934 fue del 0.7 por 100, y en 1939, después de varios años de recuperación gradual, el PIB per cápita seguía estando por debajo del de 1929. Si bien hay pruebas de que los cafetaleros se abstuvieron de recolectar la cosecha en 1930, la respuesta más lógica a la crisis fue elevar al máximo el volumen de las exportaciones y reducir los salarios de la mano de obra, que se habían incrementado al aumentar la producción. Así, a pesar del despido de trabajadores permanentes, de cierta extensión de las tierras de las plantaciones, de

pedirse el pago de las deudas y del endurecimiento de las condiciones de arriendo, la principal causa económica del malestar popular en el campo era, al parecer, la fuerte reducción de la paga, que de 75 pasó a ser de 15 centavos diarios en el plazo de dos años. Esta medida provocó una serie de huelgas rurales en 1931, incrementando acentuadamente la tensión política y proporcionando un apoyo cada vez mayor a la Federación Regional de Trabajadores de El Salvador (FRTS), que se había fundado en 1924, pero que a partir de 1930 intensificó sus actividades bajo la dirección del recién formado Partido Comunista de El Salvador (PCS), a cuya cabeza se hallaba el veterano agitador Agustín Farabundo Martí. Sin embargo, el partido propiamente dicho era mucho menos popular que el Partido Laborista (PL), formado poco antes por Arturo Araujo, miembro disidente de la clase gobernante cuya adopción de un reformismo vago pero vigoroso le había permitido conquistar la presidencia en 1931, a pesar de los profundos recelos que los resultados de unas elecciones libres inspiraban a la oligarquía. La organización sindical en El Salvador había avanzado más que en otras partes de la región en el decenio de 1920 y ya había obligado a los gobiernos liberales a desplegar cierta actividad populista para adelantarse a él, pero Araujo llevó esta tendencia a su límite en unas circunstancias económicas que excluían la posibilidad tanto de satisfacer las expectativas populares como de salvaguardar los intereses de los terratenientes. Así pues, aunque el presidente siguió contando personalmente con numerosos seguidores, su gobierno pronto perdió el sentido de la dirección y la autoridad ante las huelgas y las manifestaciones, a la vez que los militares empezaban a dar extrañas señales de inquietud y la oligarquía se impacientaba a raíz de su fracasado intento de hacer que se devaluara la moneda. Cuando, en diciembre de 1931, el ejército finalmente se rebeló, más que nada porque llevaba meses sin cobrar, pocos salvadoreños se sorprendieron. Sólo los leales a Araujo se desanimaron por completo porque ni siquiera el PCS, que se había opuesto esforzadamente al gobierno, creyó que el golpe militar era el presagio de un cambio importante en el conjunto del sistema político. Pronto se vio que esta creencia era un grave error cuando el nuevo jefe del Estado, el general Maximiliano Hernández Martínez, Ministro de la Guerra con Araujo, retiró su promesa de celebrar elecciones en enero de 1932 después de que se redactaran las listas electorales y cuando la campaña ya estaba muy avanzada. Una interpretación persuasiva de por qué Hernández Martínez eligió este momento para su maniobra fue que ello permitió al ejército identificar a los seguidores del PL y del PCS, haciéndolos salir a campo descubierto antes de proceder a reprimirlos. En todo caso, la cancelación de las elecciones dio a los miembros del PCS que eran partidarios de una insurrección, apoyo para una revuelta urbana planeada apresuradamente y aplazada en varias ocasiones. También empujó a los líderes del campesinado de los alrededores de Ahuachapán e Izalco hacia una rebelión que tenía algunos vínculos con el PCS pero que en el fondo era un movimiento independiente que pretendía tanto una mejora económica inmediata como una defensa más profunda de la acosada cultura comunal de la región.³

3. Los acontecimientos de 1931-1932 se comentan con cierto detalle en Thomas P. Anderson, *Matanza: El Salvador's communist revolt of 1932*, Lincoln, Nebraska, 1971; Rafael Guidos Vejar, *Ascenso del militarismo en El Salvador*, San José, 1982; Roque Dalton, *Miguel Marmol*, Nueva York, 1987.

El levantamiento urbano del 22 de enero de 1932 fue sofocado en pocas horas porque las noticias de que se estaba preparando habían llegado a oídos del alto mando; ya se habían contenido motines aislados de reclutas radicales y, varios días antes, se había detenido a varios comunistas destacados, entre ellos a Farabundo Martí. La campaña de persecución que entonces se desencadenó en San Salvador fue dirigida también contra los partidarios de Araujo y los miembros de los gremios de artesanos, que a menudo no tenían nada que ver con la rebelión. La adopción de una política consistente en ejecutar de forma sumaria a conocidos elementos de la oposición y encarcelar a gran número de sospechosos logró decapitar el movimiento radical —Farabundo Martí fue fusilado tras un breve consejo de guerra—, extirpar todo vestigio de organización popular independiente durante una docena de años y dificultar su avance durante otros dos decenios. En la parte occidental del país —no hubo luchas en el este— la rebelión campesina dirigida por caciques indios fue menos fugaz por cuanto ejerció su control sobre varios asentamientos pequeños durante períodos de hasta cuarenta y ocho horas. No obstante, fue dirigida sin ambición estratégica y siguiendo el modo tradicional de las revueltas campesinas, desprovista de las características «bolcheviques» que con frecuencia se le atribuyen, manifestando una notable oposición a causar daños en propiedades religiosas y, en general, preocupada por imponer justicia a representantes individuales del Estado y la clase terrateniente en una breve ráfaga de repudiación desorganizada, casi carnavalesca, del régimen de los cafetaleros. El nivel de violencia infligida por las fuerzas rebeldes, que carecían casi totalmente de armas de fuego, fue, sin embargo, muy bajo; menos de cincuenta personas murieron a manos suyas.

El temor a las consecuencias de la caída de la economía, así como de la cancelación de las elecciones, había impulsado a los gobiernos norteamericano y británico a enviar navíos de guerra a aguas salvadoreñas. Algunos infantes de marina canadienses desembarcaron y permanecieron en tierra brevemente. Pero estas fuerzas extranjeras recibieron pronto la orden de retirarse al insistir Martínez en que el ejército y los vigilantes civiles dominaran la revuelta en el plazo de dos días. En vista de lo que ocurrió después, Martínez se quedó corto al hacer estas manifestaciones, ya que la retirada de los rebeldes empezó en el primer día completo después de la insurrección y se convirtió rápidamente en una derrota cuando las tropas y las «cofradías» de irregulares organizadas por los terratenientes se cobraron una venganza pasmosa por el desafío lanzado contra un orden social basado, no sólo en la finca cafetalera, sino también en una república agresivamente ladina. Dada la naturaleza sumaria y extensa de esta represión, no es extraño que la tarea de valorar su coste humano haya sido objeto de un debate bastante macabro; pero aunque a menudo se considera que la cifra de 40.000 muertos que presentó el movimiento de oposición del decenio de 1980 es demasiado alta, es evidente que el arrasamiento de poblados y la liquidación de muchos de sus habitantes durante todo el mes de febrero de 1932 causaron numerosas víctimas y podemos decir con confianza que éstas se contaron por decenas de millares. Los efectos de este desgaste no fueron menos culturales que políticos; sembraron la confusión entre las cofradías campesinas (hermandades sociorreligiosas) y, de hecho, hicieron desaparecer la costumbre de vestir a la usanza india, que la población rural veía ahora como un acto provocativo de resistencia cultural, y tenía razón, ya que, si bien el régimen denunció la revuelta di-

ciendo que era comunista, a ojos de muchos ladinos de la región fue una rebelión de naturales primitivos contra los cuales podía recurrirse a una solución genocida sin que ello se saliera de los límites del reino de la razón.

Aunque gran parte de la violencia de la primavera de 1932 la perpetraron vigilantes civiles —los antepasados de los escuadrones de la muerte que actuarían en el decenio de 1970—, su resultado político fue confirmar la pretensión del ejército de ocupar el poder; y como el ejército seguía siendo una fuerza atrasada, basada en la guarnición y desprovista de un sistema institucional para la toma de decisiones políticas, el poder permaneció firmemente en manos de su comandante, Martínez, que consolidó un régimen de pronunciado personalismo. El carácter decisivo de la dirección de las operaciones por parte del general permitió a éste imponer varias obligaciones limitadas a la oligarquía. Aceptó de buena gana sus peticiones de que se llevara a cabo una devaluación e hizo frente a las dificultades de la suspensión de la deuda externa a las pocas semanas de ocupar el poder, pero más adelante redujo los tipos de interés, fundó un banco central y retiró los derechos de emisión de instituciones privadas, impuso controles de cambio, y ordenó la participación del Estado en un banco de crédito. Ninguna de estas medidas perjudicó seriamente los intereses empresariales, pero algunas de ellas restringieron la rentabilidad a corto plazo y pusieron los cimientos de una modesta intervención estatal en la economía, aunque generalmente en estrecha colaboración con las poderosas asociaciones corporativas de la burguesía, tales como la Asociación del Café, que en 1942 se transformó en la Compañía Salvadoreña del Café y posteriormente siguió siendo poco menos que un gabinete económico paralelo debido al control que ejercía sobre el mercado del café. Al finalizar el decenio de 1940 este proceso de modesta restricción de un modelo de mercado libre total ya había demostrado ofrecer ventajas suficientes para los terratenientes y sus socios comerciales, por lo que toleraron que Martínez introdujera algunas medidas proteccionistas en beneficio de un artesanado que carecía de representación corporativa y seguía necesitando que los aranceles le ayudaran a recuperarse de los efectos de la depresión. No había nada especialmente aventurado en estas iniciativas —las excepcionales condiciones económicas del decenio de 1930 inspiraron medidas similares a regímenes de la región que eran igualmente conservadores—, que nunca alcanzaron un punto en que supusieran una amenaza seria para el control de la política económica por parte de los terratenientes, que se valían para ello de las pertinentes carteras ministeriales, ni para su capacidad de cumplimiento, mediante sus organismos representativos. (De hecho, esta amenaza no apareció hasta que en 1976 se presentó un proyecto de ley para la reforma agraria.) No hubo más nerviosismo en torno al tipo de cambio, que durante más de cincuenta años se mantuvo en su nivel de 1935, a saber, 2,5 colones por dólar.

Martínez gobernó El Salvador durante más de doce años (1932-1944) y, en líneas generales, su estilo de gobierno puede compararse con el de sus iguales en estados vecinos, es decir, se basaba en un ciclo de reelecciones sin oposición y conservaba solamente una apariencia de procedimientos democráticos. Hay que señalar, no obstante, que a lo largo del tiempo ésto se convirtió en una formalidad de cierta importancia porque los militares salvadoreños, a diferencia de sus colegas de muchos países sudamericanos, nunca abandonaron del todo los protocolos del sistema constitucional liberal. Bajo Martínez la continuación de esta

forma política fue garantizada y, al mismo tiempo, desprovista de substancia por una estrecha concentración de poder personal combinado con una excentricidad de carácter no menos acentuada que más adelante sería satirizada por su ostentoso misticismo —el presidente era un fervoroso defensor de la teosofía y confiaba en su capacidad de hacer uso de poderes sobrenaturales—, pero que también servía para crear un aura de imprevisibilidad y peculiaridad alrededor de la persona de un caudillo al que en modo alguno podía considerarse como una simple marioneta de la oligarquía. A veces sus previsibles victorias electorales provocaban inútiles intentones de revuelta por parte de militares de alta graduación que estaban descontentos, pero antes incluso de que Washington dejara de negarse a reconocer a los regímenes de facto en 1936, la posición de Martínez era extremadamente segura. A partir de aquel momento pareció poco menos que inexpugnable hasta las etapas finales de la segunda guerra mundial. Para entonces la expansión forzosa del comercio con los Estados Unidos ya había compensado el muy bajo nivel de las inversiones directas norteamericanas y daban a Washington una influencia sin precedentes en El Salvador, aunque más circunscrita que en los demás Estados centroamericanos exceptuando Costa Rica. Esta influencia se utilizó para instaurar de nuevo un mínimo de participación popular en el proceso político sin que ello perjudicara a los terratenientes o amenazase al ejército. Este objetivo de mediados del decenio de 1940 (al igual que en el de 1950), que Roosevelt intentó alcanzar sin recurrir a la intervención directa, era excepcionalmente difícil —y cabe decir que imposible— de conseguir, pero, a pesar de ello, debilitó en gran medida a una dictadura que había declarado la guerra al Eje basándose en la necesidad geográfica más que en la repudiación ideológica y que cada vez estaba más reñida con los sentimientos democráticos de las «cuatro libertades» que proponían los aliados.

Cuando pareció que la autoridad de Martínez empezaba a decaer en 1943 —año en que, por un lado, un impuesto sobre las exportaciones de café alteró a los finqueros y, por el otro, los trabajadores ferroviarios lograron resucitar su sindicato— su flirteo con las potencias fascistas a finales de los años treinta ya no era más que un rasgo secundario del creciente descontento que provocaba una autocracia estrecha que llevaba muchos años en el poder. Este descontento encontró su expresión más vigorosa en la clase media, a la que habían perjudicado de modo especial la acusada alza de los precios al consumo que provocó la guerra. Comparado con las pautas centroamericanas, el sector medio urbano de San Salvador era grande y, pese a doce años de ausencia obligatoria de la vida pública, no carecía de tradiciones políticas. Asimismo, la agitación provocada por la corrupción y la ineficiencia burocrática nacidas del favoritismo inherente al régimen personalista de Martínez halló mucho eco en las filas del ejército, donde numerosos oficiales se sentían amenazados por el creciente patronazgo de que el presidente hacía objeto a las fuerzas paramilitares, que estaban mandadas por oficiales regulares pero no eran responsables ante el Ministro de la Guerra. Cuando a principios de 1944, el inflexible caudillo dio instrucciones al dócil Congreso para que enmendase la Constitución con el fin de permanecer en el poder durante otro mandato, la antipatía para con su gobierno alcanzó sus cotas más altas. En abril una sección de la oficialidad protagonizó una revuelta que fue sofocada con dificultad por la Guardia Nacional y el fusilamiento de sus cabecillas, a ninguno de los cuales podía calificársele de radical. Semejante hecho, que no te-

nía precedentes en la historia del moderno ejército salvadoreño, incrementó la hostilidad entre las diversas fuerzas de seguridad y escandalizó, no sólo a los colegas de las víctimas, sino también a la población urbana en general. Los estudiantes y los médicos de la capital convocaron una huelga cívica que no duró mucho pero recibió apoyo suficiente para persuadir al presidente de que ya no podía depender del ejército, ni de Washington, ni de la aquiescencia popular. Sin embargo, tanto la actitud prudente de la embajada norteamericana, que se negó a dar apoyo a alguno de los dos bandos, como el deseo de la mayoría de los oficiales, que querían una sucesión conservadora e institucional, limitaron el resultado del movimiento antidictatorial a la substitución de Martínez por un colega de confianza, el general Andrés Ignacio Menéndez.

La huelga de abril de 1944 se organizó para respaldar a los disidentes militares y contra Martínez más que contra el conjunto de la clase gobernante; no hubo ningún movimiento significativo en el campo y la clase obrera sólo interpretó un papel subordinado. Aunque ésta fue la primera de una serie de movilizaciones populares de signo antidictatorial en América Central durante 1944 y dio comienzo a un período breve pero activo de competencia política, no se produjo un aumento inmediato de la actividad de los radicales después de que Martínez dejara el poder y Menéndez anunciara nuevas elecciones para el otoño. La prudencia de los primeros momentos pareció confirmar las expectativas de que se restaurase el sistema que había existido hasta 1931. Con todo, el ímpetu creciente de la candidatura del doctor Arturo Romero, que se ganó la aprobación de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), que era respaldada por los comunistas y se hallaba en rápida expansión, pese a que su programa era menos radical que el del Partido Laborista de Arturo Araujo, suscitó entre los militares y la oligarquía temores de una movilización incontenible después de que Romero casi obtuviera una victoria en los comicios. Vinieron a intensificar tales temores el derrocamiento del general Ubico en Guatemala en junio y el golpe militar con apoyo popular que se registró en octubre. Así pues, cuando una nutrida multitud se concentró en la plaza central de San Salvador el día 21 de octubre de 1944, precisamente para celebrar la revolución de Guatemala, Menéndez se inclinó por fin ante la presión de sus colegas y permitió que un golpe dirigido por el coronel Osmin Aguirre, uno de los líderes de la represión en 1932, se adelantara a los acontecimientos. La matanza que ello provocó en el centro de la ciudad, cuando aún no habían transcurrido seis meses del abandono de Martínez, no sólo señaló una vuelta a los métodos del ex presidente, sino que también subrayó la extrema vulnerabilidad de todo intento de sostener un sistema político civil sin la inequívoca aprobación del ejército. Los intentos de organizar una segunda huelga general e invadir luego el país desde Guatemala fueron sofocados sin dar cuartel al enemigo, ni siquiera cuando, como en el caso de la mal organizada invasión de estudiantes, la oposición pertenecía a la clase media y distaba mucho de estar formada por extremistas. El golpe de Aguirre impuso unidad al aparato militar y garantizó que ningún candidato civil se presentaría a las elecciones de enero de 1945. En ellas, la «mayoría abrumadora» de los votos fueron depositados, de un modo muy distinto del que preveían las Naciones Unidas, a favor de un viejo aliado de Martínez, el general Salvador Castañeda Castro, que encabezaba el Partido Agrario (PA), nombre muy acertado.

Castañeda presidió una operación de mantenimiento que se prolongó cuatro

años, durante los cuales empezó la guerra fría y las condiciones internacionales para el regreso a la democracia empeoraron bajo el peso de un anticomunismo omnipresente. El mismo período también fue testigo de una continua recuperación económica cuando los precios del café se liberaron de los acuerdos suscritos durante la guerra, creando posibilidades de diversificación agrícola y fomentando ideas de cierto desarrollo industrial. Esto estimuló cierta diferenciación dentro de una clase capitalista que, pese a ser excepcionalmente hermética, no se hallaba integrada del todo y siempre había incubado tensiones entre los terratenientes y los comerciantes. La competencia raras veces iba mucho más allá de peleas entre sectores por ocupar posiciones en los mercados, pero en el seno de una comunidad tan compacta tenía la resonancia suficiente para perturbar la unidad ante la perspectiva de una sencilla retirada hacia las restricciones de los años de Martínez. Esto resultaba tranquilizador desde el punto de vista político, pero, al mismo tiempo, no era conforme con la nueva fase de crecimiento económico. Asimismo, muchos oficiales jóvenes que habían apoyado el golpe de abril de 1944 se consideraron defraudados por el de octubre, con su personalismo y su rechazo de un sistema institucional de distribuir los cargos y reglamentar la política. Por este motivo, cuando en 1948 Castañeda se esforzó por prolongar su nada brillante régimen, fue derribado en lo que daría en llamarse «el golpe de los mayores», que señaló tanto una consolidación de los militares alrededor de los objetivos de la revuelta de 1944 como un claro desplazamiento hacia la modernización del estilo de control. Un régimen de prohibición política total y de conservadurismo económico se desplazó hacia uno que fomentaba un mayor nivel de intervención del Estado en la economía, toleraba varios sindicatos urbanos y asociaciones cívicas, todos ellos atentamente vigilados, aceptaba cierta competencia política dentro de la clase media, así como de la oligarquía, y prestaba cierto apoyo a los elementos del capital que quisieran invertir en nuevos sectores de la agricultura, en particular el algodón, y la industria manufacturera. La figura principal de este movimiento era el coronel Óscar Osorio, que manióbró con diligencia y fuerza para crear el Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD) en 1949, el partido oficial de gobierno que era patrocinado por los militares y en 1961 se transformaría, cambiando pocas cosas aparte de su nombre, en el Partido de Conciliación Nacional (PCN), que gobernó hasta 1979.

La junta que tuvo el poder hasta 1950 era joven, de clase media y tecnocrática, y al principio atrajo la simpatía general para los militares en lo que se veía como una repetición de abril de 1944. Pero nunca se concedió la apertura que esperaban muchos. El anticomunismo permaneció resueltamente en el centro de un sistema que substituyó la estrecha autocracia de Martínez por un estilo más dinámico de dominación basado en la creencia —tal como la expresó el coronel José María Lemus— de que «la única manera verdaderamente eficiente de alcanzar el equilibrio [social y económico] y evitar los males de doctrinas peligrosas consiste en promover amplias doctrinas transformativas dentro de la estructura de cooperación entre el gobierno, los capitalistas y los trabajadores». «Transformismo» era una palabra que se usaba mucho en América Central en aquel tiem-

4. Citado en Robert E. Elam, *Appeal to arms: the army and politics in El Salvador, 1931-1964*, tesis doctoral inédita, universidad de Nuevo México, Albuquerque, 1968, p. 146.

po, pero, aunque la Constitución de 1950 incluía estipulaciones favorables a la reforma agraria y la «función social» de toda la propiedad, los oficiales salvadoreños desistieron de llevar aquélla a la práctica en el campo y pusieron ésta en práctica sólo con gran prudencia en las ciudades. El nuevo régimen sólo podría calificarse de antiligarquico en la medida en que confirmaba la exclusión de civiles del poder político que decretara Martínez y ajustaba los términos de dicha exclusión para dar cabida a algunas corrientes estatistas y desarrollistas. Esto apaciguó plenamente a Washington, al tiempo que la prohibición absoluta de organización popular en el campo y el severo control de los sindicatos urbanos, mediante la cooptación y también la coacción directa, garantizaban que el sistema fuera sólo marginalmente distinto de sus predecesores para la masa de la ciudadanía.

Los gobiernos de Óscar Osorio (1950-1956) y José María Lemus (1956-1960) consolidaron el poder militar en un período en que hubo diversificación agrícola y en que se registró cierto crecimiento modesto de las manufacturas. En las elecciones de 1956 se presentaron partidos de la derecha civil, como de costumbre, pero el PRUD recibió el 93 por 100 de los votos después de que un reajuste de los nombramientos militares garantizara el pleno apoyo institucional al candidato oficial. Un resultado tan tranquilizador permitió a Lemus comenzar su período en el poder con mayor confianza y suavizar algunos de los controles que impusiera Osorio. Sin embargo, hacia finales del decenio los precios del café empezaron a caer y el ejemplo de la revolución cubana despertó el entusiasmo de los estudiantes, que se opusieron al gobierno de forma cada vez más ruidosa por medio de su sindicato y de un partido reformista que acababa de fundarse y cuyo nombre recordaba el movimiento de 1944, el Partido Revolucionario de Abril y Mayo (PRAM). Al principio Lemus intentó responder al desafío con cierta flexibilidad, toda vez que la alianza edificada alrededor del PRAM ganó la alcaldía de la capital y de otras cinco poblaciones en los comicios celebrados en la primavera de 1960. No obstante, la negativa del gobierno a permitir victorias de la oposición en las elecciones para el Congreso no hizo más que fomentar la campaña de los estudiantes hasta que en agosto de 1960 Lemus declaró la ley marcial y ordenó al ejército que entrase en la universidad. Estas medidas, y la vigorosa represión que las siguió, querían decir que el gobierno se negaba a aceptar una oposición auténticamente independiente y activa. Aunque no cabe duda de que la influencia comunista y la crisis económica causaron consternación entre los oficiales del ejército, no había unanimidad sobre la conveniencia de restringir tan severamente la participación política. Así pues, cuando una sección del ejército derrocó al presidente, que ya era muy impopular, en octubre de 1960 y formó una junta con tecnócratas civiles y simpatizantes de la reforma democrática, el hecho despertó temores, pero no hubo resistencia inmediata por parte de elementos más conservadores. Con todo, cuando se vio claramente que la junta permitiría que la izquierda concudiese a futuras elecciones, la prudencia de dichos elementos desapareció rápidamente y el contragolpe dirigido por el coronel Julio Rivera en enero de 1961 recibió el apoyo de la mayoría de los militares al restituir el gobierno institucional. Al igual que en 1944, momento en que las elecciones libres y el gobierno civil aparecieron como posibilidades tangibles, pronto se restringieron las concesiones políticas que hicieran los militares. Sin embargo, en lo sucesivo el recién formado PCN ajustó la precipitación en el Congreso y los

municipios a modo de válvula de seguridad y para renovar la imagen del régimen dentro de la Alianza para el Progreso. Al Partido Demócrata Cristiano (PDC), fundado en 1960, se le dejó que ganara catorce escaños en el Congreso, frente a los treinta y dos del PCN, en 1964, y en 1966 a uno de los jóvenes líderes del partido, José Napoleón Duarte, le permitieron conquistar la alcaldía de San Salvador, que él no tardó en convertir en una plataforma para la política de acercamiento social y reforma moderada que propugnaba el PDC.⁵ En cambio, el Partido de Acción Renovadora (PAR), que había llevado una existencia débil desde finales de los años cuarenta y resucitó bajo nuevos líderes a principios de los sesenta, fue prohibido en 1967, después de que obtuviera el 29 por 100 de los votos con un programa de reformas mucho más extenso. Su sucesor efectivo, el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), encabezado por Guillermo Manuel Ungo, fue autorizado a participar en los comicios de 1968 con un programa socialdemócrata que incluía el llamamiento a efectuar una reforma agraria —que no era uno de los puntos principales del programa del PDC—, pero carecía de gran atractivo popular y no obtuvo ningún escaño en 1970, lo que bien puede que garantizase la continuación de su existencia.

La presencia de una oposición era parte integrante del régimen del PCN, que continuó explotando su control de las elecciones para mantener un sistema «continuista» de gobierno bajo las presidencias de los coroneles Julio Rivera (1961-1971), Fidel Sánchez Hernández (1967-1972), Arturo Molina (1972-1977) y del general Carlos Humberto Romero (1977-1979). Aunque los aspectos más devotos y filantrópicos de la política social católica promulgada por el PDC, o las exigencias de redistribución que salían de los socialdemócratas, a veces eran perturbadores y amenazaban con granjearse mucho apoyo, su existencia misma servía para sostener la apariencia de democracia y evitar que el sistema fuese una dictadura total, aun cuando estaba garantizado por el ejército regular en las elecciones y, de forma más general, era defendido por fuerzas paramilitares. A partir de finales del decenio de 1960 estos elementos contaron con la ayuda de una organización poderosa y semioficial conocida por el nombre de ORDEN, que funcionaba principalmente como cuerpo de vigilancia en el campo. Contrastando con anteriores cuerpos de este tipo, la ORDEN se creó con el propósito de que fuera una organización de masas y muchos de los que ingresaron en ella no eran atraídos por su ideología reaccionaria, sino más bien por la posibilidad de obtener pequeños favores oficiales o a menudo sencillamente por la necesidad de protegerse de la persecución, generalmente por parte de la Guardia Nacional, que reprimía con firmeza las actividades de los disidentes y velaba por el cumplimiento de la prohibición de formar sindicatos rurales independientes.

En el decenio de 1960 era frecuente que los sindicatos rurales tuviesen su origen en las cooperativas y las asociaciones comunales patrocinadas por la Iglesia y representaron una escasa amenaza visible para el orden establecido hasta que la creciente violencia y el apoyo a la «opción preferente para los pobres» en la labor pastoral y las convicciones teológicas de muchos sacerdotes rurales engendraron corrientes potentes que adquirieron autonomía organizativa en los

5. Los orígenes y la evolución del PDC se analizan en uno de los pocos estudios publicados de un partido político centroamericano: Stephan Webre, *José Napoleón Duarte and the Christian Democratic Party in Salvadoran politics, 1960-1978*, Baton Rouge, 1979.

años setenta.⁶ El catolicismo radical era tal vez más fuerte en El Salvador que en otras partes de América Central, y era igual a la influencia de la izquierda secular en lo que se refería a politizar a los trabajadores rurales y a los estudiantes, aunque no a la clase obrera urbana. A mediados del decenio de 1970 era obvio que estaba mermando el apoyo que el PDC había obtenido entre las masas, pero no privó al partido de gran número de votos tácticos en las elecciones allí donde la izquierda no podía o no quería tomar parte. En ningún sitio se manifestó más claramente la fuerza del movimiento que en las posturas que a finales del decenio adoptó el arzobispo Óscar Arnulfo Romero, eclesiástico hasta entonces conservador a quien los militares y la derecha consideraron un obstáculo importante por su enérgica condena de la violencia y, de forma menos justificada, activo partidario de la izquierda. La conmoción que causó el cambio de actitud de Romero corrió pareja con la que provocó la escala de la organización rural, la cual, debido a que permaneció en gran parte fuera de la pauta de la política oficial de la nación, era difusa y se veía casi por definición absorbida por las tácticas locales, durante mucho tiempo no representó, a ojos de los militares, una amenaza más grave que las mansas entidades de las que nació y que se basaban en la cooptación. Por consiguiente, los intentos de llevar a cabo una reforma agraria frente a la oposición de los terratenientes se hicieron con una energía mínima a la vez que las exigencias de una resolución estratégica del problema rural que presentaba la oposición centrista generalmente eran rechazadas por considerarlas demagógicas. Sin embargo, al percatarse de que en el campo existía una amenaza real, se dio rienda suelta a los instintos políticos de las fuerzas armadas, que emprendieron una campaña represiva que con frecuencia agravó la oposición en lugar de amedrentarla.

En las ciudades, especialmente en San Salvador, el gran crecimiento de las manufacturas y el comercio regional en los años sesenta, a impulsos del Mercado Común Centroamericano (MCCA), proporcionó cierto espacio para la expansión sindical. Asimismo, aunque el número de trabajadores organizados siguió siendo muy bajo y muchos de ellos estaban afiliados a federaciones controladas por partidarios del gobierno, actos independientes tales como la huelga general de 1967 reflejaron una tendencia irregular de aproximación al activismo y alejamiento de las tradiciones mutualistas del artesanado.⁷ Que éste seguía siendo vulnerable ante la cooptación, así como la coacción, lo demuestra el amplio apoyo que recibió el gobierno al invadir Honduras en la llamada «guerra del fútbol» de 1969, cuando el fervor nacionalista se apoderó del PDC, que gozó de un apoyo apreciable entre los trabajadores y provocó una oposición mínima por parte del Partido Comunista (PCS), que era la principal fuerza izquierdista dentro de los sindicatos.

Este conflicto tuvo poco que ver con los choques ocurridos durante varios partidos de fútbol en la primera ronda del campeonato del mundo y se vio menos agravado por las disputas de límites que por la considerable superioridad comercial de El Salvador frente a Honduras y el gran número de trabajadores migrantes salvadoreños que había en dicho país. El desequilibrio comercial fue

6. Carlos Cabarrús, *Génesis de una revolución*, México, 1983; Jenny Pearce, *Promised land: peasant rebellion in Chalatenango, El Salvador*, Londres, 1985.

7. Véase Rafael Menjivar, *Formación y lucha del proletariado*, San José, 1982.

fruto del aprovechamiento por parte de El Salvador de las ventajas que ya tenía bajo el clima comercial más favorable que proporcionaba el MCC, pero la emigración desde El Salvador, país densamente poblado y de agricultura intensiva, había proporcionado a su oligarquía una valiosa válvula de seguridad durante muchos años. Más de medio millón de personas habían abandonado el país desde 1930, la mayoría de ellas con destino a Honduras. Esta población constituía un blanco evidente para el apurado régimen hondureño, encabezado por el coronel Osvaldo López Arellano, que pretendía ofrecer resistencia a la hegemonía económica de El Salvador y también reducir la oposición popular apropiándose de las tierras de los colonizadores salvadoreños con el fin de redistribuirlas. Un mínimo de 100.000 inmigrantes fueron obligados a volver a su país de origen, lo cual causó problemas a largo plazo que superaban con mucho las ventajas a corto plazo de un aumento momentáneo del nacionalismo salvadoreño. Muchos de estos refugiados poseían experiencia sindical adquirida trabajando en las plantaciones de plátanos de Honduras, y la mayoría de ellos se veían en la necesidad de empezar una vida nueva en la capital, ya que las perspectivas de encontrar trabajo en el campo eran ahora mucho peores que cuando se habían ido del país. La magnitud de la afluencia de personas era un problema en sí misma, pero muchos de los refugiados se mostraban menos inclinados a agradecer su liberación que a expresar su descontento por la falta de oportunidades que la acompañó, lo cual también constituía un factor de cierta importancia. La economía urbana ya había agotado su capacidad para absorber más mano de obra y la guerra representó, de hecho el fin del MCC. De forma más inmediata, el programa de reasentamiento del gobierno aportó poco o ningún alivio.

Así pues, no sólo se puso fin a una salida estratégica de trabajadores salvadoreños pobres debido a la guerra con Honduras, sino que gran número de personas desplazadas y desposeídas se sumaron a la creciente población de los barrios de chabolas que rodeaban la capital, lo cual aceleró un proceso de «marginación» que ya era visible. Entre 1950 y 1980 la población urbana del país creció del 18 al 44 por 100 del total —incremento normal según pautas regionales— y la ciudad de San Salvador pasó de 116.000 a 700.000 habitantes, lo cual tampoco era una cifra excepcional en América Central. Sin embargo, a mediados del decenio de 1970 el departamento de San Salvador, donde vivía más de una quinta parte de la población nacional, tenía una densidad demográfica de 843 habitantes por kilómetro cuadrado frente a una media nacional de 170, que en sí misma representaba cinco veces la media centroamericana. Así pues, aunque el conflicto social de los años setenta y ochenta no podía explicarse de forma convincente atendiendo sólo a la densidad demográfica, que era elevada desde hacía siglos, ocurrió que este fenómeno estaba alcanzando proporciones crónicas y creando en el centro político del país condiciones de asentamiento que a la vez exacerbaban las dificultades económicas de las masas de la población y fomentaban pautas extralaborales de malestar y organización. Con la rápida expansión de la población estudiantil —en 1974 ya había más de 30.000 estudiantes matriculados en la Facultad de Humanidades sola— nació un nuevo e importante sector político que perturbó el habitual equilibrio sociopolítico entre la ciudad y el campo.

La guerra con Honduras generó una crisis en el seno del PCS, al que muchos jóvenes radicalizados consideraban incapaz de lanzar un reto decisivo al régimen.

La fidelidad al «camino pacífico hacia el socialismo» mediante elecciones y la prudente labor de los sindicatos estaban de acuerdo con los consejos de Moscú —cada vez más en armonía con los que salían de La Habana— y los instintos organizativos de un partido que había resultado prácticamente destruido por la adopción de una estrategia insurreccional antes de que transcurrieran dos años de su nacimiento. Criticando esta forma de enfocar las cosas y la creencia «idealista» de que podía obtenerse la democracia con el apoyo de una «burguesía nacional» de empresarios antioligárquicos, el secretario general, Cayetano Carpio, junto con varios líderes importantes de los sindicatos y los estudiantes, abandonó el partido para fundar una «organización político-militar», las Fuerzas Populares de Liberación-Farabundo Martí (FPL), en 1971. Esta organización guerrillera no empezó sus operaciones inmediatamente, ya que rechazaba la teoría del foco nacida del ejemplo cubano, así como las ideas de una insurrección rápida, y en su lugar prefería una estrategia consistente en una «prolongada guerra popular» siguiendo el modelo vietnamita. En 1972 un grupo más de clase media y aventurado que formaban partidarios desencantados del PDC rompió con la política legal para formar el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) basándose en un foquismo más militarista. Las disputas internas en torno a la validez de este modelo de vanguardia elitista capaz de despertar la conciencia revolucionaria de las masas por medio del ejemplo más que de la colaboración organizativa alcanzaron un sangriento apogeo con la ejecución del distinguido escritor Roque Dalton en 1975, por orden de los líderes del ERP. Los partidarios de las críticas que Dalton lanzara contra el ERP formaron luego la tercera de las grandes organizaciones guerrilleras, las Fuerzas Armadas de Resistencia Nacional (FARN), cuyos criterios políticos y militares eran más prudentes. La aparición relativamente tardía de estos grupos en El Salvador, en comparación con el resto de América Central, cabe atribuirla en gran parte al hecho de que si bien parecía haber ciertas perspectivas de avances democráticos en el decenio de 1960, las mismas se vieron reducidas progresivamente a lo largo del decenio siguiente al impedir el PCN que la oposición reformista obtuviera el poder a pesar, o más probablemente, a causa de su creciente apoyo popular.

Dado que el mecanismo principal de esta contención siguió consistiendo en la manipulación gubernamental de las elecciones —especialmente descarada en las presidenciales de 1972 y 1977—, la pauta de polarización tendió a seguir el calendario electoral, a la vez que el descontento popular ante las derrotas escasamente creíbles que sufría la oposición provocaba alteraciones significativas del orden público así como la acumulación de un desencanto más general con el conjunto del sistema político. Aunque podría criticarse a los partidos reformistas por su error al creerse capaces de subir al poder o conseguir con halagos que el régimen introdujese cambios progresivos, lo cierto es que actuaron con apreciable habilidad al procurar aprovechar las oportunidades que se les ofrecían. Al formar la Unión Nacional Opositora (UNO), el PDC, el MNR y la Unión Democrática Nacionalista (UDN) —que en realidad era una tapadera detrás de la cual se escondía el ilegal PCS— no sólo suprimieron lo que eran poco más que diferencias tácticas y confesionarias entre ellos, sino que también plantearon al gobierno un desafío convincente detrás de la candidatura del capacitado Duarte, a quien apoyaba Ungo, que era un político menos pintoresco pero más intelectual. A decir verdad, las expectativas de una victoria de la UNO en 1972 eran tan

grandes, que cuando finalmente se declaró vencedor al coronel Molina por menos de 10.000 votos después de una suspensión sospechosamente brusca de la información que sobre el recuento se daba al público, una sección de la oficialidad del ejército se sintió empujada a dar un golpe de estado. Aunque los rebeldes se negaron a repartir armas entre los civiles, no fueron derrotados hasta después de que tropas de los Estados vecinos agrupados en el Consejo de Defensa Centroamericana (CONDECA) fueran transportadas en aviones para que ayudasen a las desorganizadas fuerzas leales y a la siempre fiel policía paramilitar. Duarte había vacilado en apoyar el levantamiento e impedido que los seguidores de la UNO organizaran sus propias protestas callejeras, pero se le consideró un adversario demasiado amenazador para darle más garantías y fue detenido, golpeado brutalmente y desterrado a Venezuela. El trato dispensado a uno de los líderes con más talento de la democracia cristiana de América Latina realzó su figura en el extranjero e incrementó en gran medida su popularidad en el país.

Aunque los sucesos de 1972 lo sacudieron, el régimen de Molina no impuso entonces un control visiblemente más riguroso que el de su predecesor. Hasta redujo las presiones de que era objeto la oposición oficial en un intento de que siguiese participando en el sistema. El indicio más evidente de este aflojamiento temporal lo dio el régimen al consentir que la oposición controlase algunas comisiones del Congreso. Aunque fue fruto de la habilidad táctica más que de una concesión oficial, esta actitud nueva permitió que en 1976 se presentara un proyecto de ley para una reforma agraria limitada sin que el gobierno lo bloquease en el acto. Sin embargo, la oligarquía se opuso resueltamente por medio de sus principales grupos de presión —la Asociación Nacional de Empresas Privadas (ANEP) y el Frente de Agricultores de la Región Oriental (FARO)— e impidió que se aprobara la propuesta de ley a la vez que indicaba al alto mando que se habían superado los límites de la concesión. Esta postura tuvo el brutal complemento de la creciente actividad de grupos de vigilantes derechistas (los escuadrones de la muerte) tales como la FALANGE y la Unión Guerrera Blanca (UGB), que perpetraron asesinatos selectivos y crearon una pauta de represión que, por desgracia, en lo sucesivo sería un rasgo persistente de la vida salvadoreña.

Tanto el terreno cedido a la oposición como la disposición del régimen de Molina a tolerar algún tipo de reforma en el sector rural empujaron a los militares más hacia la derecha. El candidato del PCN para las elecciones de 1977, el general Romero, era ultraconservador. Tratando de proteger a su candidato de una repetición de los acontecimientos de 1972, la UNO presentó a un militar retirado, el coronel Ernesto Claramount, representante de una corriente liberal minoritaria en el seno de las fuerzas armadas. Este paso obligó a la jerarquía a llevar a cabo una reorganización frenética de los mandos del ejército con el fin de tener garantizado el apoyo a un candidato oficial que era más resuelto en sus convicciones que hábil en la defensa de las mismas. Sin embargo, la escala y la torpeza de las maquinaciones que se emplearon a favor de Romero, tanto antes como durante las elecciones, provocaron la ocupación del centro de la capital por parte de los seguidores de su adversario, violencia generalizada en las calles y una huelga general que duró poco. Aunque la guerrilla fue responsable de parte de estas actividades, más lo fueron organizaciones populares y sindicatos que habían votado a la UNO pero se inclinaban por la acción directa para alcanzar sus

objetivos, así económicos como políticos. La represión postelectoral de 1977 contribuyó al crecimiento de esta tendencia porque el presidente Romero, a diferencia de su predecesor, mantuvo e incrementó el control coactivo, exponiéndose a una ruptura con la administración Carter cuando fuerzas oficiales del gobierno, la ORDEN y los escuadrones de la muerte emprendieron una campaña violenta contra la izquierda ortodoxa y contra los radicales católicos que ya habían empezado a formar organizaciones populares de base amplia, frentes o «bloques» en torno a los grupos guerrilleros mucho más pequeños: el Bloque Popular Revolucionario (BPR) (1975) para la FPL; las Ligas Populares, 28 de Febrero (LP-28) (1977) para el ERP; y el Frente de Acción Popular Unificada (FAPU) (1974) para la FARN.⁸ Estas organizaciones seguían enzarzadas en feroz disputa en torno a la estrategia política y militar y sólo eran capaces de organizar operaciones en pequeña escala, generalmente contra individuos relacionados con la oligarquía o el estamento militar. Pero después del manifiesto fracaso de la UNO en su intento de conseguir la reforma por medio del constitucionalismo, la ampliación de la influencia de la izquierda y la creciente aceptación de la lucha armada no dejaban de tener cierta lógica. Unido a la continuación de las divisiones sectarias, esto dio origen a una serie de organizaciones que competirían por el apoyo popular hasta que se vieron obligadas a unificarse a principios de 1980, momento en que el país se hallaba al borde de la guerra civil.

No cabe la menor duda de que en la caída final del régimen del PCN a consecuencia del golpe del 15 de octubre de 1979 influyeron acontecimientos ocurridos a nivel regional, especialmente la revolución nicaragüense de julio, pero también tuvo que ver en ello el empeoramiento de las relaciones entre el régimen de Romero y Washington cuando aquél suspendió las garantías constitucionales y se mostró reacio a poner fin a la escalada de violencia por parte de los militares y sus aliados extraoficiales, que no temieron prometer la liquidación de toda la orden jesuita del país a menos que sus miembros se marcharan. Sin embargo, el ímpetu del conflicto interior había alcanzado tal punto a mediados de 1979, que, en todo caso, parecía inevitable que se suscitara una importante crisis política. Los Estados Unidos consintieron un cambio de régimen y con ello no hicieron más que facilitar un golpe relativamente incruento, y destinado esencialmente a adelantarse a los acontecimientos, que iniciaron oficiales jóvenes y reformistas pero que pronto hicieron suyo rivales conservadores y menos ambiciosos de Romero que deseaban vivamente responder al creciente desafío radical con una estrategia más inventiva y con el apoyo económico y logístico de los norteamericanos, del cual tenían gran necesidad. Romero se había visto obligado a levantar el estado de sitio meses antes, pero esta medida resultó insuficiente para frenar la oleada de huelgas, manifestaciones y operaciones guerrilleras; tanto la suspensión de la Constitución como su restauración en circunstancias que seguían siendo las mismas confirmaron el agotamiento de la estrategia del PCN consistente en combinar la represión con las libertades formales. Ninguna de las dos cosas bastaba por sí sola y cuando se organizaban por separado no hacían más que anularse recíprocamente. Un plan que en esencia era táctico había fracasado y dado paso a la confusión, pues el pueblo se sentía agraviado por la falta de las libertades que se proclamaban al mismo tiempo que la violencia no conseguía in-

8. Latin America Bureau, *El Salvador under general Romero*, Londres, 1979.

timidarlo de modo suficiente. Los oficiales jóvenes que estaban detrás del golpe de octubre, que generalmente se asocia con el coronel Majano, pretendían proporcionar espacio para la negociación (aunque, a diferencia de sus predecesores de 1944 y 1961, se abstuvieron de prometer elecciones inmediatas). Esta actitud gozaba del apoyo tácito de Washington, que seguía conmocionado por el derrocamiento de Somoza y deseoso de evitar un gobierno declaradamente militar. No obstante, los reformistas continuaban siendo una minoría dentro del ejército y aún menor era el apoyo de que disfrutaban en las poderosas fuerzas paramilitares; y como la izquierda radical se negaba a frenar la movilización popular o a renunciar a la actividad armada —sólo se acordó una tregua— basándose en cambios en la jerarquía militar, los oficiales conservadores pudieron aprovechar la lógica del mantenimiento del orden público para la campaña que organizaron rápidamente con el objeto de sabotear las concesiones económicas. Por razones tanto internas como externas resultó imposible resolver con rapidez estas tensiones dentro del bloque dominante. A causa de ello, aunque los reformistas perdieron progresivamente autoridad, el conflicto político dentro del estamento militar y la clase gobernante duró hasta mucho después de que El Salvador entrara en un estado de guerra civil de bajo nivel pero prolongada y muy brutal en la cual los militares y la oligarquía se alineaban contra un bloque popular compuesto por la mayoría de la antigua oposición legal y las organizaciones de la izquierda radical.

En términos económicos, tal vez el estallido de un grave conflicto social en El Salvador en 1979 fue incluso más previsible que la revolución nicaragüense; el incremento ininterrumpido de la producción y de las exportaciones agrarias durante el período de posguerra había ido acompañado de una tendencia no menos impresionante a reducir el acceso a tierras para dedicarlas a la agricultura de subsistencia, lo cual había provocado un aumento del paro y del subempleo y una distribución regresiva de la renta en el Campo más pronunciada que en el resto de América Central y, desde luego, sin esperanza de que el crecimiento de la economía urbana proporcionara un alivio significativo. Entre 1950 y 1980 el PIB creció de 379, 6 millones a 1.526 millones de dólares a razón de una tasa media anual del 5,2 por 100 mientras la población crecía en un 3,3 por 100. El incremento del PIB per cápita de 185 a 289 dólares a lo largo de este período pareció indicar una mejora de la riqueza de la población en general en consonancia con un aumento triple del número de vehículos, cuádruple del de carreteras asfaltadas y teléfonos, así como otros progresos infraestructurales de parecido tenor. Con todo, aunque las existencias globales de riqueza habían aumentado con más rapidez que la población y las fuerzas de producción habían avanzado de forma considerable, la impresión de que el país se había modernizado exhaustivamente era desmentida por los índices correspondientes a la distribución de la renta y la tenencia de la tierra. En 1977 el 6 por 100 más rico de la población ganaba tanto como el 63 por 100 más pobre. En 1975, el 41 por 100 de las familias rurales carecían por completo de tierra, el 34 por 100 cultivaba menos de 1 hectárea (insuficiente para subsistir) y el 15 por 100 poseía menos de 2 hectáreas.⁹ Asimismo, si

9. Ministerio de Planificación, «Distribución del ingreso y gasto por deciles de hogares», San Salvador, 1981; Censo Agropecuario, 1975, citado en J. Mark Ruhl, «Agrarian structure and political stability in Honduras», *Journal of Inter-American Studies*, 26, n.º 1 (1984), p. 47.

bien desde antes de comienzos de siglo el campesino salvadoreño había tenido un acceso a parcelas de tierra mucho más restringido que los pequeños agricultores de los Estados vecinos, la pobreza de tierras se había acelerado de forma apreciable desde las postrimerías del decenio de 1950 a medida que las fincas comerciales dedicadas tanto al café como a cosechas nuevas como, por ejemplo, el algodón y la caña de azúcar, así como a la ganadería, iban ocupando mayor espacio dentro de una frontera agrícola que permanecía virtualmente estática. El aumento de la producción en que se apoyó el crecimiento del PIB durante la posguerra puede explicarlo en parte la mejora de los rendimientos —el del café subió de 655 kilos por hectárea en 1950 a 1224 en 1977—, lo cual también surtió el efecto de, como mínimo, mantener la demanda de mano de obra para la recolección. Sin embargo, aunque la expansión de la tierra dedicada a cultivar café fue relativamente modesta —de 112.000 hectáreas en 1950 a 147.000 en 1977—, la dedicada al algodón se triplicó con creces (hasta alcanzar más de 60.000 hectáreas) mientras la dedicada al cultivo de caña de azúcar aumentaba en un grado equiparable (hasta las 38.000 hectáreas) y la tierra dedicada a pastos para el ganado —el sector que exigía menos mano de obra y más tierra por unidad— crecía en un 50 por 100. En muchos casos esta expansión se logró directamente a costa de las propiedades campesinas en la periferia de regiones cafeteras establecidas y fuera de las tradicionales zonas de grandes fincas. Aunque el algodón era una cosecha arraigada y podía extenderse basándose en las pautas de tenencia que existieran, el aumento de la cría de ganado penetró mucho en las tierras menos fértiles y marginales que hasta entonces habían proporcionado un poco de espacio para la subsistencia. Esta expansión no produjo una estasis absoluta de la extensión dedicada al cultivo de alimentos para consumo doméstico —que puede asociarse de forma general pero no exclusiva con la agricultura campesina—, pero sí obstaculizó el crecimiento de la extensión de tierra cultivada con vistas al mercado interior. Entre 1948 y 1978 la tierra dedicada al maíz aumentó en un 30 por 100; a los frijoles, en un 23 por 100; y al arroz, en sólo un 12 por 100. Modestas mejoras del rendimiento contribuyeron a incrementar la producción en un 75 por 100, un 43 por 100 y un 67 por 100 respectivamente a lo largo de un período en que la población de El Salvador se multiplicó casi por tres.¹⁰ Así, si bien la demanda de mano de obra para la recolección se mantuvo y las exportaciones agrarias crecieron tanto en volumen como en valor, la economía de subsistencia decayó en relación tanto con las fincas comerciales como con la población. Fue necesario importar cantidades cada vez mayores de cereales básicos para mantener los niveles de consumo. Careciendo de tierras vírgenes para asentarse en ellas o siquiera de una cultura de «refugio» socioeconómico comparable con la que sostenían los agricultores indios de Guatemala, el creciente campesinado salvadoreño se encontró atrapado en un movimiento en pinza entre la pérdida de oportunidades de cultivo directo y las de encontrar trabajo asalariado temporero. En modo alguno provocó esto una ruptura del orden rural, menos todavía una revuelta declarada, pero sí agravó el descontento con el régimen de los terratenientes al mismo tiempo que apartaba a gran número de peones rurales de

10. Edelberto Torres Rivas, «The beginnings of industrialization in Central America», Working Paper n° 141, Latin American Program, Woodrow Wilson Center, Washington, D. C., 1984, p. 17.

los controles económicos y sociales de la finca, abriendo la conciencia política del campesinado, que era tradicionalmente cauta, a la influencia perturbadora de sacerdotes locales, maestros de escuela y activistas laicos que se oponían al orden establecido. Los acusados contrastes que la condición humana presentaba en El Salvador, donde la riqueza de la clase terrateniente era tan impresionante y se exhibía tan ostentosamente como en cualquier otra parte de América Latina, tendían, como es natural, a despertar sentimientos de igualitarismo jacobino así como la resignación a un orden histórico e inamovible.

Como hemos visto, una proporción significativa de la población rural se trasladaba a las ciudades, ya fuera de forma permanente o temporal, a medida que el sector de las manufacturas empezaba a crecer. Entre 1950 y 1977 la expansión de la industria se cifró en una media del 6,3 por 100 anual. La proporción del PIB atribuible a la producción manufacturera subió del 12,9 por 100 al 18,7 por 100, lo cual era mucho según las pautas regionales. Gran parte de este crecimiento tuvo lugar bajo el MCC en el decenio de 1960 cuando la parte de las inversiones extranjeras, principalmente norteamericanas, en las manufacturas aumentó de 0,7 por 100 de 1959 al 38,1 por 100 de 1969.¹¹ Estos progresos no correspondían al tipo que imaginaran muchos planificadores en el período posterior a la segunda guerra mundial por cuanto había muy poca industria pesada —los bienes de capital representaban el 8,6 por 100 de la producción en 1978— y el grueso de lo que se producía (64,7 por 100) eran artículos perecederos frecuentemente relacionados con la agricultura. No obstante, la cantidad de *inputs* producidos localmente era inferior a lo que esta estructura podría inducir a pensar y la industria textil importaba el 45 por 100 de sus materias primas, cifra que en el caso de la industria papelera era de casi el 90 por 100. Esto, combinado con el carácter de «montaje y acabado» de muchas de las empresas nuevas, limitaba los efectos de filtración del crecimiento de un sector al resto de la economía. Por otra parte, con muchas de las nuevas instalaciones industriales eran de propiedad extranjera y empleaban más capital que factor trabajo, el aumento global de la población activa (de 87.300 personas en 1962 a 118.000 en 1975) fue mucho más modesto que el de la producción y ocultó un descenso del tamaño de la clase obrera en relación con el conjunto de la población económicamente activa (del 10,2 al 9,3 por 100), así como el hecho de que casi la mitad de esta fuerza laboral dedicada a la manufacturación seguía estando empleada en talleres artesanales de cinco o menos empleados.¹² Así, no sólo el crecimiento industrial dejó de proporcionar otras opciones de empleo para la mayoría de las personas que abandonaban el campo, sino que también hizo que el carácter propiamente «proletario» de la población activa urbana disminuyese a partir de los primeros años sesenta, cuestión de no poca importancia para las teorías sociológicas de la revolución. La influencia del sindicalismo de línea de montaje y fábrica en modo alguno puede excluirse del malestar urbano de finales de los años setenta, pero con frecuencia estaba subordinado, tanto en términos numéricos como de ímpetu político, al papel de los trabajadores administrativos y especializados (en particular los maestros y los de las centrales de energía) radicalizados, los empobrecidos «trabajadores autóno-

11. Gert Rosenthal, «El papel de la inversión extranjera directa en el proceso de integración», en *Centroamérica hoy*, México, 1976, p. 125.

12. Ramón Mayorga, *El crecimiento desigual en Centroamérica*, México, 1983, pp. 60-66.

mos» del sector extraoficial y las organizaciones comunitarias de base local que solían dominar los frentes populares situados en la vanguardia de la movilización del pueblo hasta que la actividad declarada cesó a causa de la represión después de la huelga general de agosto de 1980. No obstante, tiene cierta importancia que los sindicatos, sobre todo los de los sectores administrativo y público, se reavivaran con notable rapidez cuando un mínimo de organización y actividad públicas volvió a ser posible después de las elecciones de 1984. Ello induce a pensar que el descontento urbano no podía reducirse sencillamente a una revuelta de un proletariado «lumpen», marginado.

Es evidente que ni el estancamiento económico ni la mera pobreza causaron el conflicto social de las postrimerías de los años setenta, el primero porque sencillamente no se produjo hasta después de que empezara la guerra civil —y la economía internacional entrara en una recesión— y la segunda porque la pobreza en sí misma no era ninguna novedad en la sociedad salvadoreña ni tan grande como en Honduras, que permanecía relativamente libre de violencia, si bien es indudable que la gente se estaba empobreciendo con mayor rapidez que nunca. Lo que había detrás de la caída de un orden social instaurado un siglo antes era un proceso de crecimiento concertado dominado por el sector de exportación que apartó a decenas de millares de peones rurales de la seguridad tanto de sus tierras como de los salarios que ganaban dedicándose a recolectar cosechas, pero que no supo substituir esta disgregación del campesinado por un proceso de urbanización que fuera estable desde el punto de vista social y compensatorio desde el económico. Este desequilibrio no se limitó a acelerar el empobrecimiento, sino que también creó una población significativa desprovista de un «puro» carácter de clase, con frecuencia móvil, tanto geográfica como socialmente, fuera de los circuitos de control habituales y sometida a estrategias de supervivencia cuya eficacia era cada vez menor. No puede decirse de esta población que fuera exclusivamente urbana o rural, toda vez que la simbiosis entre la ciudad y el campo es demasiado fuerte en El Salvador, como se haría evidente más adelante en el intercambio relativamente fluido entre las dos esferas en términos de operaciones militares. Al menos en este sentido, la crisis fue tan «moderna» como tradicional y presentaba rasgos de las postrimerías del siglo XX (los guerrilleros utilizaban el video para la propaganda y la educación) mezclados con los que se conocían desde hacía siglos (la lucha por tierra; las antipatías culturales; la violencia intercomunal).

Entre octubre de 1979 y enero de 1980 reinó una gran confusión en la política salvadoreña: una junta en la que había tanto oficiales reformistas como oficiales conservadores, representantes de la oposición legal (incluido el PGS), la oligarquía y algunos sectores del bloque radical se esforzaba por llegar a un acuerdo sobre la política que debía seguirse mientras los militares continuaban atacando a las manifestaciones populares. A finales de 1979 ya era claro que la derecha estaba poniendo trabas a las reformas que los elementos progresistas habían conseguido introducir, a la vez que la negativa de los militares a aceptar que el gobierno controlara sus operaciones condujo a la dimisión de todos los reformistas excepto los miembros del PDC. En enero de 1980 los frentes populares celebraron una gran manifestación en la capital para conmemorar el aniversario del levantamiento de 1932 y la formación de la Coordinadora Revolucionaria de

Masas (CRM), que unificó las organizaciones populares y a la que, dos meses después, se unió la mayoría de los partidos reformistas y numerosos sindicatos para formar el Frente Democrático Revolucionario (FDR). En lo sucesivo el FDR actuó como principal entidad política de la oposición. Esta consolidación del bloque popular se aceleró a consecuencia del asesinato del arzobispo Romero en marzo, crimen que se atribuyó de forma general a las fuerzas paramilitares criadas en la periferia del ejército y alabadas públicamente por políticos extremistas de la derecha, tales como Roberto D'Aubuisson, que consideraba subversivos incluso a los escasos y atemorizados representantes de la reforma que seguían en el gobierno. La muerte de Romero indicó hasta donde estaban dispuestas a llegar tales fuerzas en su campaña contra la reforma y causó una escisión en el PDC, ya que una minoría abandonó tanto el gobierno como el partido alegando que ya no era posible, desde el punto de vista político, ni aceptable desde el moral, colaborar con la derecha al objeto de fortalecer el centro contra la izquierda. La mayoría del partido, con todo, siguió apoyando a su líder, José Napoleón Duarte, que recibía apoyo de Washington por su vehemente campaña contra sus antiguos aliados de la UNO, a los que acusaba de ser unos incautos que se dejaban engañar por el comunismo. De forma igualmente previsible, la oposición respondió que Duarte había hecho causa común con los que, no sólo oprimían al pueblo, sino que también le habían torturado y desterrado a él en su época de paladín de los derechos democráticos.

Aunque a partir de entonces la izquierda y el centro le vilipendiaron y tildaron de marioneta, Duarte mantuvo una posición independiente de la extrema derecha y de la mayoría de los militares por cuanto insistió en una reforma agraria como medio necesario para reducir la polarización en el campo. Como la administración Carter apoyaba esta estrategia y el alto mando estaba ahora dispuesto a aceptarla como precio del respaldo logístico norteamericano que tanto necesitaba, la oligarquía, que continuaba estando desorganizada, no pudo impedir que dicha reforma se introdujera oficialmente en mayo de 1980. La reforma siguió luego una trayectoria llena de altibajos porque la redistribución de las grandes fincas cafetaleras no formaba parte de ella o se aplazó *sine die*, y la conversión de varias haciendas menos eficientes y «demasiado grandes» en cooperativas a menudo equivalía a poco más que una alteración de las escrituras, puesto que el sabotaje y la violencia impedían que el control pasara verdaderamente a manos de los trabajadores. Hubo algunos progresos en lo que se refiere a conceder títulos de propiedad de parcelas pequeñas, pero fueron mucho más lentos de lo previsto y, desde luego, no crearon el estrato formado por pequeños agricultores capitalistas que habían imaginado los planificadores norteamericanos encargados del programa. Hostigados en particular por las fuerzas de la derecha pero también, a veces, por las de la izquierda, los receptores de aquellas tierras tanto tiempo esperadas fueron en gran parte incapaces de cambiar de modo significativo sus circunstancias al mismo tiempo que la gran mayoría de la población rural quedaba excluida de la reforma. Pese a ello, incluso las medidas limitadas que llegaron a tomarse fueron anatema para los terratenientes, que empezaron a ejercer sus poderes *de facto* para vetar, con la ayuda de militares que aceptaban la reforma como requisito para el apoyo estadounidense pero cuyos instintos políticos les empujaban a obstaculizar todo cambio en el orden tradicional. Las excepciones de esta regla destacaron por su escasez, pero al extenderse la guerra, empezaron

a aceptar el programa, por razones puramente logísticas, algunos de los comandantes más capacitados y que no eran conocidos por sus ideas progresistas.

Antes incluso de que comenzara a arraigar esta actitud, la dirección de las medidas políticas de la junta ya obligó a la oligarquía a dejar sus operaciones de sabotaje y llevar a cabo una campaña política encaminada a asumir oficialmente el poder. Este cambio de actitud fue impulsado tanto por la caída del PCN como por la estrategia de Washington, que condicionaba su apoyo militar a que, como mínimo, se promulgaran algunas reformas sociales, *quid pro quo* que se vio facilitado en gran medida por la presencia del PDC en la junta, pero que la extrema derecha consideró con razón que era susceptible de ajustarse si conquistaba el poder y la amenaza de la izquierda seguía perturbando a la administración norteamericana. Por lo tanto, la fundación de la Alianza Republicana Nacional (ARENA) bajo el liderazgo del populista reaccionario Roberto D'Aubuisson puede verse como la primera vez desde 1932 en que la clase hacendada intervenía con verdadera independencia en el juego político declarado. El hecho quedó un poco disimulado por la adopción de métodos modernos para hacer campaña siguiendo el estido de los partidos políticos norteamericanos, a modo de complemento del poder de patronazgo y castigo sobre los votantes que trabajaban para los principales seguidores del partido o eran vulnerables a ellos. ARENA repudiaba por completo la reforma económica y abogaba por una solución puramente militar del conflicto, lo cual constituía, por encima de todo, una postura sencilla y coherente —cuyo atractivo electoral a menudo no alcanzaron a valorar sus adversarios— que, de hecho, obligó a Washington a desistir de toda política que representara una amenaza para la burguesía terrateniente. Con todo, aunque las conexiones de D'Aubuisson con los escuadrones de la muerte eran sobradamente conocidas y, junto con sus escalofrantes proclamaciones, crearon una situación embarazosa en el plano diplomático, el hecho de que se opusiera al gobierno dio cierta credibilidad a la idea de que en El Salvador existía la competencia política formal y con ello facilitó la tarea de presentar al gobierno y también a sus adversarios legales como partes constituyentes de un sistema democrático que merecía ser protegido contra la subversión comunista.

El programa que redactó la Coordinadora Revolucionaria de Masas (CRM) en enero de 1980 y que semanas después adoptó el Frente Democrático Revolucionario (FDR) no era una carta favorable al comunismo, pero incluía una exhaustiva reforma agraria y la nacionalización de la infraestructura económica estratégica, así como de los bancos y del comercio exterior. (De hecho, estas dos últimas medidas las puso en práctica la junta en parte basándose en criterios capitalistas racionales y, aunque la oligarquía ofreció resistencia a ellas, no fueron derogadas cuando la derecha tuvo en sus manos el control de la asamblea constituyente y la presidencia en el período 1982-1984.) Si bien el FDR contenía diversas organizaciones poderosas y declaradamente marxistas que pretendían alcanzar alguna forma de socialismo por medio del cambio revolucionario, ninguno de sus miembros estaba en condiciones de imponer un programa de transformación socialista o, a decir verdad, consideraba que el mismo fuese factible si quiera a medio plazo, y la alianza había sido posible gracias sólo al acuerdo sobre un programa «democrático popular» que presentaba una política social comparable con la de la UNO a principios del decenio de 1970. Con todo, en las condiciones de violencia extrema que existieron a partir de comienzos de 1980, los mé-

todos políticos del FDR adquirieron, como era previsible, un tono más radical y los grupos guerrilleros empezaron a influir de modo creciente en la estrategia de la oposición. Este cambio comenzó a raíz del fracaso de las huelgas generales de junio y agosto de 1980 cuando los reformistas se vieron obligados a aceptar que no había más posibilidad que la lucha armada.

La creación de un mando militar combinado bajo la forma del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en el otoño de 1980 señaló el final del período de ambigüedad en las tácticas de la oposición y el comienzo de una guerra civil en la cual unas 70.000 personas perdieron la vida durante los seis años siguientes. En enero de 1981 el FMLN hizo un intento precipitado de lanzar una «ofensiva final» que no sólo provocó un aumento de la intervención norteamericana, sino que también obligó a la guerrilla a alterar sus tácticas: de una campaña predominantemente urbana e insurreccional pasó a otra más rural y de nivel más bajo con algunos ataques en gran escala, especialmente en el norte y el este del país. Los lugares donde mayor fuerza tenían los rebeldes eran Chalatenango (donde dominaba la FPL), Mozarán (dominado por ERP) y en los alrededores del volcán Guazapa, al norte de San Salvador (donde todos los grupos tenían efectivos), aunque una fuerza total de unos 7.000 combatientes poseía la capacidad de hostigar a un ejército de más de 30.000 hombres fuera de las zonas citadas y, en particular, en la rica región agrícola situada alrededor de San Miguel y San Vicente. La administración Reagan aumentó considerablemente la ayuda militar a El Salvador, pero la eficacia de esta ayuda se vio limitada por la falta de experiencia de combate por parte del ejército, la baja calidad de sus oficiales y la proclividad de las fuerzas paramilitares a matar a campesinos desarmados. Este recurso a los tradicionales métodos de control dañó mucho la imagen internacional del régimen y empujó a los gobiernos francés y mexicano a reconocer al FMLN-FDR como organización política representativa. Sin embargo, aunque los militares salvadoreños se ganaron una tremenda reputación de ineficiencia y brutalidad, llevaron a cabo una guerra de desgaste que finalmente redujo a los habitantes de la zona de combate a estrategias de supervivencia más allá de la de apoyar a la guerrilla. Así, a finales de 1982 ya era evidente que a pesar de su notable capacidad de resistencia, el ejército rebelde no podía derrotar a los militares en un futuro cercano.

En la primavera de 1982 se celebraron elecciones para una asamblea constituyente que dieron una mayoría suficiente a un resucitado PCN y a ARENA frente al PDC, que había dominado a la junta bajo la presidencia provisional de Duarte. Incapaz de impedir los comicios, la guerrilla se encontró entonces ante un régimen que sin duda era más conservador que su predecesor pero que también podía afirmar que contaba con un mandato popular. Aunque las afirmaciones de esta índole fueron rebatidas con pruebas de irregularidades electorales que parecían convincentes a ojos de muchas personas que no militaban en las filas rebeldes, y a pesar de que el cambio de administración apenas afectó a las operaciones militares, las elecciones señalaron un cambio de las condiciones políticas porque abrieron una segunda esfera de confrontación. Esta fue boicoteada por el FDR alegando razonablemente que como tantos de sus líderes y seguidores habían muerto luchando, no había ninguna posibilidad de que se le permitiera participar sin que ello precipitase una matanza. La idea de una competencia política entre partidos de la derecha en circunstancias de guerra civil

constituía un auténtico proceso democrático despertó gran escepticismo, tanto en el país como en el extranjero, sobre todo en vista de las discutibles tradiciones electorales de El Salvador. En cambio, era obvio que por insuficiente que fuera como reflejo de la opinión pública, la restauración de las formalidades del sistema democrático de gobierno fue un acontecimiento importante. Esto provocó tensiones dentro de la oposición por motivos tanto tácticos como ideológicos, y las diferencias en el seno de la izquierda no se resolvieron definitivamente hasta después de la muerte de dos veteranos de las FPL, Cayetano Carpio y Mélida Anaya Montes. A consecuencia de estas disputas, a principios de 1984 el FDR dio a conocer un programa nuevo que era notablemente menos radical que el de 1980; suprimió objetivos concretos de índole económica y social y se concentró en los mecanismos necesarios para alcanzar un alto el fuego y la instauración de un gobierno provisional formado por representantes tanto del régimen existente como del FDR. La oposición continuó denunciando el sistema político formal tachándolo de charada, pero la administración Reagan decidió organizar una campaña concertada contra la izquierda en América Central y ello, unido a que el apurado gobierno sandinista de Nicaragua retiró el apoyo logístico que al principio prestara a los rebeldes, indicó que las expectativas de alcanzar una victoria militar a corto plazo estaban mal concebidas. El desplazamiento hacia la negociación recibió un estímulo más cuando en mayo de 1984 Duarte derrotó por escaso margen a D'Aubuisson (el 54 frente al 46 por 100 de los votos) en unas elecciones que, si bien no se libraron de sospechas de juego sucio ni reflejaron las simpatías de una sección considerable de la población, no por ello dejaron de indicar un deseo general de paz. Duarte llevó a cabo su campaña en nombre del acercamiento y ello le permitió hecer frente a la bien financiada y ágil cruzada anticomunista de D'Aubuisson, y aunque Washington no ocultó su preferencia por el PDC, la magnitud de la matanza, la crisis económica y la migración forzosa indudablemente persuadieron a muchos a votar por lo que parecía el camino más rápido y menos aterrador para poner fin a las hostilidades. Con todo, aunque el agotamiento del pueblo frenara el avance de la derecha radical, las expectativas de que terminara la guerra se disiparon rápidamente cuando Duarte, amenazado por el poderoso y suspicaz alto mando y careciendo del apoyo norteamericano para las negociaciones, rechazó las propuestas de un alto el fuego y un gobierno nuevo que los rebeldes hicieron en la ciudad de La Palma en noviembre de 1984. Durante los dos años siguientes las conversaciones de paz embarrancaron debido a la insistencia del presidente en que la oposición depusiera las armas sin condiciones y la negativa de los rebeldes a aceptar que estas condiciones no equivalían a una rendición. Mientras la economía continuaba su acusado descenso, Duarte perdió popularidad y autoridad y los militares no lograron apuntarse ninguna victoria decisiva, limitándose a contener al FMLN. Las perspectivas de una victoria del gobierno parecían tan lejanas como las de una resolución que favoreciera a los rebeldes, los cuales, ante la oposición absoluta de Washington, no podían zafarse de la lógica de una «guerra popular prolongada» que no brindaba a sus seguidores ningún alivio de la violencia y las penalidades económicas.

En semejantes condiciones, que causaron unos 70.000 muertos entre 1980 y 1988, ambos bandos tenían motivos para considerar los méritos del plan de paz regional que propuso el presidente Óscar Arias de Costa Rica en febrero de 1987

y que ratificaron, en una versión con enmiendas, los jefes de Estado de la región en agosto del mismo año con el nombre de acuerdo Esquipulas II. Si bien tanto las fuerzas armadas como el FMLN seguían mostrándose profundamente reacios a aprobar concesiones por parte de sus aliados políticos, el presidente Duarte no pudo eludir la lógica de su anterior iniciativa favorable a negociar, a la vez que la izquierda, que ahora se veía presionada por Managua y La Habana para que desplegara flexibilidad estratégica, se percató de la necesidad de ampliar su campaña tanto en el frente interior como en el diplomático.

Los obstáculos que se alzaban en el camino hacia una solución negociada eran más importantes que en Nicaragua —donde los rebeldes de la Contra habían fracasado en su campaña militar y seguían obligados de forma casi total con Washington— o, de hecho, que en Guatemala —donde la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) era demasiado débil para esperar condiciones razonables de una administración civil que estaba visiblemente atemorizada por los militares. Con todo, los líderes políticos de la oposición salvadoreña nunca habían rechazado por completo el camino electoralista ni se habían dedicado enteramente a la toma del poder estatal por medio de la insurrección. De igual manera, la guerra civil había perjudicado mucho los intereses económicos que se oponían a Duarte desde la derecha y que ahora percibían cierta ventaja en lanzar una campaña nacionalista contra la dependencia del gobierno respecto de los Estados Unidos, y quizá no fuera la razón menos importante de ello el que esto ofreciera la posibilidad de hacer una propuesta independiente a la guerrilla. Aunque no hubo ninguna disminución del nivel de violencia ni del grado de polarización ideológica, empezaba a ser obvio que la intervención norteamericana en los asuntos de El Salvador había tenido algunas consecuencias imprevistas.

La fuerza del desafío conservador que ARENA lanzó al PDC no resultó evidente de forma inmediata porque los democristianos se hicieron con el control del Congreso en 1985 y sus adversarios seguían teniendo mala imagen en el extranjero a causa de la asociación de D'Aubuisson con los escuadrones de la muerte. Sin embargo, la administración Duarte se veía paralizada por algo más que por su extrema dependencia de la ayuda estadounidense, que en 1988 ya equivalía a la mitad del presupuesto nacional. Aunque la ayuda norteamericana reforzaba al ejército, fue el gobierno quien sufrió las consecuencias cuando los militares no alcanzaron a convertir este refuerzo en una victoria frente a la guerrilla. Al mismo tiempo, la largueza de los norteamericanos proporcionó numerosas oportunidades para la corrupción oficial, lo cual dañó especialmente a un partido confesional que concedía gran importancia a sus elevados propósitos morales. Asimismo, desde el momento en que Duarte obtuviera la presidencia provisional su partido había excusado sus fracasos alegando que la extrema derecha controlaba la judicatura y, después de 1982, la legislatura; a partir de 1985 esta explicación resultó en verdad poco convincente para quienes habían votado al PDC, que no supo crear un movimiento popular organizado basándose en sus votantes y luego empezó a padecer divisiones dentro de su élite. En cambio, ARENA logró recuperarse de modo significativo cuando el gobierno no pudo cumplir las promesas que había hecho entre 1981 y 1984. A resultas de ello, la extrema derecha obtuvo una victoria completa en las elecciones legislativas de 1988. Reconociendo que este triunfo preparaba el camino para echar al PDC de la presidencia en los comicios de marzo de 1989, los líderes de ARENA vol-

vieron su atención hacia la tarea de mejorar su imagen internacional y hacer algún gesto favorable a una resolución negociada del conflicto con el fin de aplacar las inquietudes regionales así como las preocupaciones de muchos electores. Estas medidas eran totalmente contrarias a las llamadas frecuentes que hiciera el partido a favor de una solución militar «final» de la guerra civil, lo cual induce a pensar que había captado la importancia de la influencia de los Estados Unidos, pero no deseaba cambiar su perspectiva fundamental. No hay duda de que ésta fue la forma en que muchos interpretaron la substitución de D'Aubuisson, en la jefatura del partido, por Alfredo Cristiani, plantador de café y hombre de modales plácidos que, tras educarse en los Estados Unidos, pronto había demostrado que era un habilísimo abogado de la versión «moderna» de ARENA en Washington.

Al encontrarse ante diversos acontecimientos importantes, así dentro del país como en América Central en su conjunto, en 1987-1989, la izquierda respondió con algunas iniciativas inesperadas de cosecha propia. En el otoño de 1988 Guillermo Manuel Ungo y Rubén Zamora, líderes del FDR, volvieron a San Salvador sin ocultarse, obtuvieron garantías personales y anunciaron que participarían en las elecciones de marzo de 1989 en nombre de Convergencia Democrática (CD), la cual, según dijeron, ganaría unos comicios libres y limpios. Los líderes militares del FMLN se disociaron efectivamente de esta maniobra, pero desistieron de atacarla directamente. Luego, al comenzar la campaña electoral, el propio FMLN tomó la iniciativa y propuso que se aplazaran las elecciones hasta seis meses después como base principal para decretar un alto el fuego, reincorporar a la izquierda en la vida política legal, reducir espectacularmente el tamaño del estamento militar, cortar la ayuda militar estadounidense y celebrar una verdadera prueba electoral. Durante un tiempo la nueva administración Bush pareció dispuesta a hablar de este ofrecimiento y ARENA se mostró todavía más inclinada que el PDC a negociar con sus enemigos. Sin embargo, las condiciones del FMLN resultaron excesivas y la iniciativa fracasó rápidamente. La guerrilla reanudó su campaña de sabotaje de los comicios, pero no logró impedir que Cristiani venciera fácilmente al candidato del PDC, Fidel Chávez Mena, a la vez que, como era de prever, la CD obtenía muy pocos votos.

En cierto sentido, estos acontecimientos ahondaron los aspectos complejos de la vida política salvadoreña y parecieron ofrecer posibilidades que no se habían visto desde el comienzo de la guerra civil en 1980-1981. Pese a ello, incluso en el apogeo de las maniobras era difícil imaginar una resolución estable del conflicto en términos locales. De hecho, la victoria de ARENA pareció anunciar una vuelta al mandato de la oligarquía, al unir un bloque dominante ferozmente reaccionario bajo la aprobación, dada a regañadientes pero decisiva, de los norteamericanos. Un decenio de lucha sangrienta no había conseguido reducir la actividad política, pero la práctica de la política había demostrado igualmente su incapacidad para poner fin a la guerra.

Capítulo 4

HONDURAS DESDE 1930

Durante el primer siglo después de independizarse de España, Honduras libró una batalla en su mayor parte inútil por superar las limitaciones que la geografía imponía a su integración nacional.¹ Las elevadas montañas y los valles angostos, de laderas empinadas, paralizaban las comunicaciones internas, impedían el desarrollo agrícola y producían un localismo acentuado en la política nacional. A finales del decenio de 1920 las fronteras terrestres con Guatemala, El Salvador y Nicaragua seguían estando en litigio y de vez en cuando provocaban un conflicto militar, a la vez que la falta de integración nacional estimulaba a los gobiernos vecinos a intervenir en los asuntos hondureños. Hasta los territorios situados a poca distancia de la costa se hallaban sometidos a las mismas tendencias centrífugas; las islas de la Bahía, recuperadas de Gran Bretaña en 1860, seguían siendo en gran parte autónomas, la soberanía sobre las islas del Cisne era objeto de una disputa con los Estados Unidos, y la posesión de varias islas en el golfo de Fonseca lo era con El Salvador y Nicaragua. Las dificultades del país se veían agravadas por el tamaño de su población. El censo de 1930 calculó en 854.184 el número de habitantes, lo cual daba una densidad demográfica de menos de 20 por milla cuadrada. La abrumadora mayoría se hallaban dispersas por las zonas rurales y dejaban la capital, Tegucigalpa, con sólo 40.000 almas. Regiones extensas del este de Honduras estaban virtualmente deshabitadas.

En Honduras la geografía había dado un giro diferente a las reformas liberales que se extendieron por América Central a partir del decenio de 1870. Mientras que en las repúblicas vecinas los caudillos liberales pusieron en práctica y participaron personalmente en programas destinados a fomentar las exportaciones de café y otros productos agrarios, en Honduras los presidentes Marco Aurelio Soto (1876-1883) y Luis Bográn (1883-1890) dieron mayor importancia a la minería y ambos se hicieron accionistas de compañías recién formadas. La minería, en la que se había basado la economía colonial, brindaba la oportunidad de

1. Richard Harding Davies cuenta la historia de un congresista hondureño que demostró la naturaleza de la geografía del país arrugando una hoja de papel de carta, dejándola caer sobre su escritorio y declarando: «Esto es un mapa esquemático de Honduras». Véase Richard Harding Davies, *Three Gringos in Venezuela and Central America*, Nueva York, 1986, p. 73.

eliminar la desventaja comercial que significaban las malas comunicaciones internas, toda vez que el elevado ratio valor-peso de los principales minerales (plata y oro) reducía la importancia relativa de los costes del transporte interno (casi prohibitivos en el caso del café). Por otra parte, se esperaba que un auge de la minería proporcionase tanto el incentivo como los recursos fiscales para llevar a cabo las mejoras que deberían haberse efectuado mucho antes en el sistema de comunicaciones.

Algunos ciudadanos hondureños participaron en la recuperación de la minería después de las reformas liberales, pero las empresas más prósperas, que leyes generosas se encargaban de fomentar, eran de propiedad extranjera y la New York and Honduras Rosario Mining Company ya había adquirido una posición dominante al finalizar el siglo. El fomento activo de la inversión *directa* extranjera no fue casualidad, toda vez que Honduras en realidad se había visto excluida del mercado internacional de obligaciones desde comienzos del decenio de 1870 a consecuencia de un escándalo financiero que se convirtió en un caso célebre y dejó cicatrices profundas en toda una generación de la élite política. A finales del decenio de 1860 el gobierno hondureño había conseguido tres préstamos con un valor nominal de casi seis millones de libras esterlinas para construir un enlace ferroviario interoceánico en un intento valeroso, aunque ingenuo, de mejorar las comunicaciones y fomentar la integración nacional. El proyecto fracasó en 1872, cuando sólo se habían tendido alrededor de 80 kilómetros de raíles, al hacerse evidente que el gobierno hondureño había sido víctima de una estafa; a mediados del decenio de 1920 la capitalización de los intereses no pagados había dejado a Honduras con una deuda pública exterior de cerca de 30 millones de libras esterlinas, una de las deudas exteriores per cápita más altas del mundo.

El fracaso de la empresa del ferrocarril hizo que posteriores gobiernos hondureños albergasen expectativas exageradas acerca de los efectos que la minería iba a surtir en la integración nacional. No hay duda de que la industria registró una expansión, pero concesiones generosas limitaron los efectos fiscales y el programa gubernamental de construcción de carreteras siguió estando lastimosamente subdesarrollado. Sólo un banco (el Banco de Honduras) nació como respuesta al auge minero, y el principal beneficiario fuera del sector de la minería fue el pequeño enclave comercial dominado por comerciantes árabes, franceses y alemanes. Las malas comunicaciones continuaron obstaculizando el crecimiento de un excedente agrícola comercializado y Tegucigalpa era la única capital centroamericana que no contaba con un servicio ferroviario.

En vista de tan penosos antecedentes, no es difícil comprender el entusiasmo con que sucesivos gobiernos recibieron las propuestas de compañías plataneras de propiedad extranjera a comienzos del siglo. La industria platanera se había desarrollado lentamente desde el decenio de 1860 y los barcos extranjeros hacían escala en las islas de la Bahía y en los puertos de la costa atlántica para comprar plátanos a los productores locales. Sin embargo, los problemas del transporte impidieron el crecimiento y la nueva casta de empresarios extranjeros se brindó a desarrollar las carreteras, mejorar las instalaciones portuarias y diversificar las exportaciones a cambio de tierras y concesiones fiscales. Como en aquel entonces la tierra parecía no tener otra aplicación, y como los privilegios fiscales que se pedían eran similares a los concedidos a compañías mineras extranjeras, los empresarios fueron acogidos con los brazos abiertos.

Los primeros que entraron en Honduras en 1898 fueron los hermanos Vaccaro, cuya empresa se convertiría más adelante en la Standard Fruit and Steamship Company. Cuatro años después, en 1902, se hizo una concesión parecida a William Streich, pero la falta de fondos obligó a éste a vender su negocio a Sam Zemurray al cabo de unos años. Zemurray formó la Cuyamel Fruit Company en 1911, y al año siguiente la United Fruit Company (UFCO) entró en Honduras al otorgarsele concesiones a dos subsidiarias suyas, las Tela y Truxillo Railway Companies. Estas tres compañías (la Cuyamel, la Standard Fruit y la UFCO) pronto dominaron tanto la producción como la exportación de plátanos y fueron artífices del extraordinario auge que llevó a Honduras a ser la principal exportadora de plátanos del mundo antes de 1928. Para entonces ya se habían tendido más de 1.500 kilómetros de raíles e incluso los 96 kilómetros (se habían añadido 16 desde el decenio de 1880) pertenecientes al Ferrocarril Nacional eran administrados por la Cuyamel Fruit Company de Zemurray.

El precio que se pagó por esta expansión rápida fue alto. La competencia entre las compañías plataneras por los favores del gobierno al principio exacerbó el personalismo y el localismo de la política hondureña. En los primeros dos decenios del siglo se celebraron pocas elecciones —si es que se celebró alguna— en las cuales los candidatos no fueran respaldados por compañías rivales. A falta de otras fuentes de fondos, las compañías se convirtieron en prestamistas de último recurso y se esperaba del candidato triunfador que hiciera caso omiso de las irregularidades en el cumplimiento de los contratos existentes o que hiciera concesiones todavía más generosas. Los privilegios fiscales no tardaron en alcanzar un punto en que la cantidad de las exenciones superaba ampliamente los ingresos totales que el gobierno recibía de otras fuentes, a la vez que las importaciones con franquicia arancelaria se vendían por medio de almacenes de las compañías y con ello perjudicaban el joven sector manufacturero. De hecho, los escasos ejemplos de desarrollo industrial que existían a finales de los años veinte representaban principalmente la diversificación efectuada por las propias compañías fruteras.

El crecimiento espectacular de la industria platanera no resolvió el problema de las malas comunicaciones heredado del siglo XIX. A finales del decenio de 1920 una carretera sin asfaltar unía Tegucigalpa como el puerto de San Lorenzo, a orillas del Pacífico, pero el centro de gravedad de la economía se hallaba instalado firmemente en la costa norte (del Atlántico), que seguía sin estar comunicada con la capital por carretera o ferrocarril. Las zonas plataneras de esa costa eran la forma más pura de enclaves con puertos, ferrocarriles, telégrafos, etc., controlados por extranjeros y mano de obra con frecuencia importada (de las Indias Occidentales y El Salvador); un banco (el Banco de Atlántida) fundado por Vaccaro Bros. proporcionaba servicios financieros primitivos y el dólar norteamericano (respaldado por el oro) circulaba libremente, mientras el resto de Honduras permanecía fiel al patrón plata, lo cual constituía un raro ejemplo de bimetalismo. Uno de los escasos vínculos con el resto de la economía lo aportaban los abogados, todos ellos hondureños, de las compañías fruteras, que con frecuencia eran al mismo tiempo políticos en la remota Tegucigalpa.

El gobierno de los Estados Unidos había mirado con recelo los asuntos internos de Honduras en varias ocasiones desde comienzos de siglo. La intervención tanto de Nicaragua como de Guatemala había sido uno de los factores cau-

santes de la decisión de celebrar la conferencia de todos los Estados centroamericanos en Washington en 1907, que produjo la malhadada Corte de Justicia Centroamericana y un tratado de paz y amistad. También preocupaba a Washington el crecimiento geométrico de la deuda pública exterior contraída con europeos tenedores de las obligaciones emitidas por los ferrocarriles, y en 1910 Philander Knox, el Secretario de Estado, invocó la diplomacia del dólar para que la deuda pasase de manos europeas a norteamericanas. Sin embargo, Zermurray desbarató los propósitos de la administración estadounidense al financiar una revolución que derribó al presidente hondureño, que era favorable a la intervención fiscal norteamericana.

No por primera vez, pues, el Departamento de Estado se encontró con que en Honduras estaba en desacuerdo con una de las compañías fruteras, pero el momento de intervenir de forma más activa se retrasó hasta 1924. Las elecciones presidenciales de 1923 habían producido una escisión en tres direcciones sin que ningún candidato obtuviera una mayoría absoluta. El Congreso se negó a confirmar a alguno de los candidatos, López Gutiérrez, el presidente saliente, se declaró dictador y estalló la guerra civil. Al igual que sus predecesores, este conflicto civil quizá habría seguido su curso sin intervención alguna de no haber sido porque poco antes la administración estadounidense había persuadido a todos los países centroamericanos a firmar un nuevo tratado de paz y amistad. Así pues, el prestigio de los Estados Unidos estaba en juego y el resultado fue que los infantes de marina norteamericanos entraron en Tegucigalpa en marzo de 1924 y Washington envió a Sumner Welles con el encargo de convocar una conferencia en la que participasen las partes enfrentadas. El fruto de dicha conferencia fue el Pacto de Amapala, firmado en mayo, que dispuso que se eligiera presidente a Miguel Paz Barahona, uno de los pocos candidatos en las elecciones de 1923 que no había tomado parte en la guerra civil.

La infantería de marina norteamericana se marchó casi tan rápidamente como había llegado y Honduras entró en un período de estabilidad como no había conocido desde la independencia. Sin embargo, más que a la intervención norteamericana, ello se debió a la creciente madurez del sistema político hondureño. El Partido Liberal se había alzado gradualmente por encima del extremo faccionalismo del siglo XIX para convertirse en una máquina política con pretensiones nacionales. Los adversarios de los liberales se habían unido finalmente en un auténtico partido político con la fundación del Partido Nacional en 1923. Los dos partidos se distinguían menos por las disputas ideológicas decimonónicas entre liberales y conservadores que por las condiciones bajo las cuales la revuelta armada se consideraba legítima y de los dos el Partido Nacional fue el que se mostró más reacio a emplear la fuerza como medio de resolver las disputas políticas.

Irónicamente, fue el candidato presidencial del Partido Nacional —Tiburcio Carías Andino— quien recurrió a las armas tras las elecciones de 1923, pero sólo después de que López Gutiérrez se declarase dictador. Posteriormente, tanto Carías como el Partido Nacional dieron muestras de realismo al aceptar la cláusula del Pacto de Amapala que disponía que se eligiese presidente a Paz Barahona (candidato a la vicepresidencia con Carías). Una prueba más seria para el Partido Nacional fue cuando el candidato liberal, el doctor Vicente Mejía Colindres, derrotó a Carías en las elecciones presidenciales de 1928 y se convirtió en el pri-

mer político de la historia de Honduras que conquistaba la presidencia en unas elecciones pacíficas enfrentándose a un candidato oficial. Esta rara experiencia se repitió en 1932, año en que Carias venció al candidato liberal en las elecciones presidenciales celebradas en octubre. Tanto en los comicios de 1928 como en los de 1932 los dos partidos presentaron un solo candidato, dando al vencedor, no sólo una pluralidad, sino también una mayoría absoluta. Esto hizo innecesaria la intervención del Congreso y evitó las complicaciones que con tanta frecuencia habían conducido a la guerra civil.

El período de estabilidad relativa que comenzó en 1924 hizo posible la resolución de varios problemas que venían del pasado. En 1926 el Congreso ratificó un acuerdo que liquidaba los atrasos de la deuda exterior que estaban pendientes de pago; se cancelaron todos los intereses no pagados y se dispuso que el resto del principal (5.398.370) libras esterlinas se liquidaría en un plazo de treinta años y que el pago estaría garantizado por los ingresos consulares administrados por mediación del National City Bank de Nueva York. Estas condiciones no eran onerosas y Honduras fue uno de los poquísimos países latinoamericanos que no incumplieron el pago de la deuda exterior en el decenio de 1930. Por otra parte, el acuerdo permitió al gobierno hondureño volver al mercado internacional de capitales, y en febrero de 1928 se negoció un préstamo con un banco estadounidense para consolidar las deudas públicas contraídas principalmente con las compañías fruteras.

El renovado acceso a la financiación externa podría haber incrementado el espacio de que disponía el gobierno para maniobrar en sus relaciones con las compañías fruteras, pero en diciembre de 1929 Zemurray vendió su Cuyamel Fruit Company a la UFCO y esta venta dejó a la administración Mejía Colindres ante solamente dos empresas multinacionales gigantescas: la UFCO y la Standard Fruit. La proporción de fuerzas se vio con claridad durante esta administración cuando el Congreso descubrió por primera vez numerosas irregularidades en el comportamiento de las compañías que el presidente pasaba por alto y luego no consiguió anular la aprobación que diera Mejías a contratos que otorgaban a las compañías fruteras el derecho a utilizar ciertas aguas nacionales sin compensación. Con todo, la venta de la Cuyamel Fruit Company surtió un efecto secundario deseable: puso fin a la disputa entre Zemurray y la UFCO, en torno a concesiones en el noroeste del país, que en 1928 había estado a punto de provocar una guerra entre Honduras y Guatemala. Los dos países firmaron un tratado en 1930 y la frontera se fijó mediante arbitraje en 1933.

El auge del plátano había empujado la especialización hasta el punto de que esta fruta representaba casi el 90 por 100 de las exportaciones hondureñas a finales del decenio de 1920. Asimismo, los plátanos formaban una parte tan grande de la producción agrícola, que las exportaciones de dicha fruta constituían alrededor de un tercio del producto interior bruto (PIB). Debido a esta dependencia de un solo producto, la economía era desesperadamente vulnerable, no sólo a las fluctuaciones del mercado mundial de plátanos, sino también a las decisiones que tomaran las dos compañías fruteras sobre su asignación global de recursos. Por consiguiente, las repercusiones de la depresión mundial en Honduras fueron muy serias, aunque se retrasaron hasta 1931-1932 porque las compañías fruteras decidieron concentrar la producción inicialmente en sus divisiones de bajo coste en Honduras.

La caída del precio mundial de los plátanos —que en modo alguno fue tan acentuada como la del café— al principio no afectó a Honduras. Como el «precio» era un asiento contable entre subsidiarias distintas de las mismas empresas integradas verticalmente, el rendimiento retenido devuelto de las exportaciones de plátanos no se vio afectado. En 1932, sin embargo, las compañías ya trataban de traspasar una parte de la carga a sus divisiones en Honduras por medio de una reducción de los salarios nominales y de los precios que pagaban a los productores independientes. Ante una serie de huelgas de sus trabajadores, que no estaban organizados (los sindicatos fueron ilegales en Honduras hasta mediados del decenio de 1950), las compañías hicieron algunas concesiones de índole no salarial, pero pudieron imponer las reducciones de salarios.

La naturaleza artificial del precio de las exportaciones hacía que el valor de éstas fuese una estadística que no significaba nada, pero el valor de las importaciones empezó a descender después del ejercicio fiscal de 1929-1930, por diversas razones.² En primer lugar, las compañías fruteras importaban porque dieron carpetazo a los planes de inversión; en segundo lugar, el resto de la economía no era inmune a los efectos de la depresión mundial; y, en tercer lugar, el precio mismo de las importaciones en dólares iba en descenso. Debido a todos estos factores disminuyeron los derechos de aduana y el gobierno tuvo que hacer frente a una grave crisis fiscal cuando iban acercándose las elecciones de 1932. Por mediación de la UFCO se negociaron dos préstamos exteriores con el Canal Bank and Trust Co. de Nueva Orleans, pero, no por primera vez en la historia de Honduras, los salarios del sector público se «aplazaron» y la deuda flotante (eufemismo debajo del cual se ocultaban los salarios no pagados) saltó de cero en 1929 a 8,1 millones de lempiras en 1933.³

EL CARIATO (1933-1948)

Cuando finalmente asumió la presidencia el día 1 de febrero de 1933, Tiburcio Carías se encontró con una situación muy difícil. Todavía no estaba sofocada por completo una rebelión que varios de sus adversarios liberales habían emprendido en noviembre y los gastos de la guerra civil habían incrementado la crisis fiscal heredada de la administración Mejía Colindres. Se prevenía la continuación del descenso de las exportaciones de plátanos, lo que a su vez reducía las importaciones, los ingresos públicos y el nivel general de actividad económica, y las compañías fruteras (especialmente la UFCO) ejercían presiones en busca de favores del gobierno para compensar los efectos de la depresión mundial en el acusado descenso de sus beneficios globales.

Durante el decenio anterior Carías se había esforzado al máximo por esta-

2. El ejercicio fiscal concluía el 31 de julio. Se cambió por el año del calendario a finales del decenio de 1930.

3. El lempira, se instauró como unidad de cuenta de Honduras en virtud de un acta del Congreso en 1926, aunque el acta no entró en vigor hasta 1931. El lempira se fijó en un índice de cambio de dos por dólar norteamericano, mientras que la anterior unidad de cuenta (el peso) había fluctuado en torno al mismo valor desde 1918. En el momento de escribir este capítulo el índice de cambio sigue siendo de dos lempiras por dólar, lo que da a Honduras el período más largo de estabilidad de dicho índice en América Latina, con la excepción de Panamá.

blecer elementos de democracia representativa en Honduras y poner fin a los ciclos de guerra civil. La rebelión liberal que estalló en noviembre de 1932 vino a demostrar que los viejos hábitos no se habían extinguido del todo, si bien ni Mejía Colindres ni el candidato liberal a la presidencia —Ángel Zúñiga Huete— estuvieron implicados directamente en la revuelta. Ante semejante desafío, Carías volvió a recurrir a los métodos de antaño y aprovechó el estado de sitio impuesto a consecuencia de la guerra civil para actuar contra sus adversarios políticos. Zúñiga Huete se exilió en México (de donde no volvería hasta 1948), se emplearon grupos de presos (con bolas de hierro encadenadas a los pies) en las obras públicas de la capital, se redujo progresivamente la autoridad del Congreso para criticar al ejecutivo y la autonomía local para los alcaldes y los municipios se substituyó por un grado mucho mayor de control a cargo del gobierno central.

Estaba previsto que se celebraran nuevas elecciones presidenciales en octubre de 1936, pero poco antes de esa fecha el Congreso se convirtió en asamblea constituyente, amplió el mandato presidencial de cuatro a cinco años y confirmó a Carías en el cargo hasta finales de 1942. Este ejemplo de continuismo parecido al que se había visto en El Salvador y en Guatemala se llevó una etapa más allá en 1939 cuando el Congreso prorrogó la permanencia de Carías en el poder hasta finales de 1948. El cariato, como se denomina el período de dieciséis años en que el presidente Carías permaneció en el poder, rompió finalmente la tradición hondureña de gobiernos débiles, guerras civiles y rápida sucesión presidencial, aunque ello se logró a expensas de la nascente democracia que había empezado a avanzar entre 1924 y 1932.

Anteriores presidentes hondureños habían hechos intentos de continuismo, pero ninguno de ellos con tanta fortuna como Carías. Esto se debió a varios factores, el más importante de los cuales fue quizá el débil liderazgo que aportaron los liberales, que siguieron siendo leales al exiliado Zúñiga Huete, incapaces de aprovechar las oportunidades que creaban la arbitrariedad del gobierno de Carías y las penalidades de los años de la depresión. Una facción del Partido Nacional capitaneada por Venancio Callejas se escindió de Carías en 1936 debido a las nuevas propuestas constitucionales, pero el pacto que Callejas y Zúñiga firmaron en 1938 nunca impuso mucho respeto. Ni siquiera las manifestaciones públicas sin precedentes que tuvieron lugar contra la dictadura en 1944, inspiradas por acontecimientos parecidos en las repúblicas vecinas, lograron galvanizar al Partido Liberal y empujarle a hacer algo decisivo. Zúñiga Huete no consiguió el apoyo del presidente Arévalo de Guatemala, paladín de la antidictatorial Legión del Caribe, y la campaña más ruidosa contra Carías fue la organizada por un partido más radical, el Partido Democrático Revolucionario Hondureño (PDRH), formado en 1947 para luchar contra la dictadura. En las elecciones presidenciales de 1948 los liberales presentaron la misma lista de candidatos que en 1932, y se retiraron cuando sólo faltaban unos días para las votaciones debido a la represión combinada con el temor a la derrota.

Si bien era claro que se esperaba de los liberales que fuesen la primera línea de defensa contra el continuismo de Carías, cabe suponer sin miedo a equivocarse que la segunda línea la constituían las fuerzas armadas. Estallaron revueltas esporádicas, la más seria de ellas en 1943, pero Carías desplegó todas sus habilidades políticas en su relación con los militares y dio comienzo al proceso de profesionalización del ejército que luego terminaría el doctor Juan Manuel Gálvez,

su Ministro de Guerra y sucesor en la presidencia. Ya en 1933 Carías fundó una escuela práctica para cabos y sargentos, e introdujo el servicio militar obligatorio en 1935; los norteamericanos empezaron a preparar a oficiales del ejército en 1942, después de que tanto los Estados Unidos como Honduras entraran en la segunda guerra mundial. Carías compró tres aviones de guerra en 1934, pues se había percatado de la importancia del poderío aéreo en la guerra civil de 1932-1933, durante la cual se emplearon los servicios de los recién formados Transportes Aéreos de Centroamérica (TACA) para apoyar al gobierno; más material militar lo proporcionó la administración Roosevelt durante la contienda. Carías también recibió apoyo de caudillos vecinos; el general Maximiliano Hernández Martínez, el dictador salvadoreño, ayudó a Carías durante la guerra civil con la esperanza de romper el aislamiento diplomático de su propio régimen, a la vez que el general Jorge Ubico de Guatemala maquinó el asesinato tanto de un revolucionario liberal (el general Justo Umaña) como de un destacado comunista hondureño (Juan Pablo Wainwright).

El cariato dio a Honduras el período de estabilidad política más largo de su historia, pero fue un ejemplo de orden sin progreso. No sólo se sacrificaron los primeros pasos vacilantes hacia la democracia, sino que, además, resultó imposible detener la decadencia económica del país. Al finalizar la administración de Mejías Colindres, el producto interior bruto (PIB) per cápita era el segundo de América Central, después del de Costa Rica; en 1934 fue superado por Guatemala y en 1937, por El Salvador, y en 1942 Honduras pasó a ser la república más pobre de la región (y de toda la América Latina continental) cuando Nicaragua se adelantó a ella.⁴ El saludable superávit de la balanza comercial del que Honduras había gozado desde 1925-1926, y que permitía al gobierno mantener la paridad del lempira con el dólar norteamericano, acabó desapareciendo en 1936-1937, y la escasez de moneda nacional obligó a las autoridades a importar billetes y monedas norteamericanos después de 1942 con el objeto de mantener la circulación monetaria.⁵

La causa fundamental de estas dificultades económicas fue la decadencia de la industria platanera después de los espectaculares puntos máximos que alcanzara a principios del decenio de 1930. Al principio la reducción se debió a que las compañías fruteras se ajustaron a la recesión mundial —agravada por las grandes inundaciones de 1934—, pero en 1936 la enfermedad llamada sigatoka ya había penetrado en Honduras desde el Caribe y hacía estragos en las plantaciones de plátanos. Apenas habían creado las compañías un producto para impedir la propagación de la enfermedad, cuando Honduras se vio metida en la segunda guerra mundial. La marina de guerra norteamericana requisó las flotas de las compañías fruteras y el resultado fue que las exportaciones hondureñas de plátanos en 1942-1943 alcanzaron sólo el 10 por 100 del momento máximo de 1929-1930.

4. Véase V. Bulmer-Thomas, *The political economy of Central America since 1920*, Cambridge, 1987, cuadro A.3.

5. La balanza comercial hondureña es muy sensible al precio que se utilice para valorar las exportaciones de plátanos. Desde 1947 se ha seguido la costumbre de valorarlas según los precios en el mercado, lo que —si se aplica a los años de antes de la guerra— da un gran superávit comercial todos los años. Sin embargo, antes de 1947 las autoridades hondureñas trabajaban con un precio que se correspondía más o menos con los costes de las compañías fruteras en moneda local; basándose en esto, se registró por primera vez un déficit comercial en el ejercicio fiscal 1936-1937.

Las exportaciones, las importaciones y la actividad económica en general disminuyeron siguiendo la tendencia de los plátanos. En 1943 (su momento más bajo) el PIB per cápita era inferior en un 36 por 100 al de su momento más alto, 1930.

La caída de las exportaciones de plátanos ocurrió a pesar de la política generosa que adoptó el gobierno en sus tratos con las compañías fruteras. El presidente Carías, su Ministro de la Guerra (Juan Manuel Gálvez) y el presidente del Congreso después de 1939 (Plutarco Muñoz P.) estaban aliados con la UFCO (Gálvez y Muñoz en calidad de abogados de la compañía), pero la Standard Fruit también consiguió zafarse de las obligaciones contractuales. Ambas compañías colaboraron estrechamente en el decenio de 1930, y la Standard Fruit aceptó con ecuanimidad su papel de socio menor, a la vez que se intercambiaban títulos de propiedad de la tierra en un intento de racionalizar las propiedades de las compañías. En 1941 la UFCO fundó la prestigiosa Escuela de Agricultura Panamericana y durante el año siguiente la compañía obtuvo una concesión que permitía a la Truxillo Railroad Company enviar railes de ferrocarril y otras cosas a países vecinos, lo cual representaba una ruptura flagrante del contrato original.

El declive de la industria platanera motivó cierta diversificación agrícola por medio de una reasignación de recursos; la producción de cereales, verduras y otros frutos aumentó en el decenio de 1930, pero este aumento no pudo compensar la caída de la producción de plátanos y las compañías fruteras conservaron firmemente en sus manos el control tanto de la tierra como de los medios de comunicación en los departamentos septentrionales. El atraso de la economía en general y de la agricultura en particular lo captó claramente una misión norteamericana, encabezada por E. M. Bernstein, que informó de las condiciones monetarias y crediticias en 1943 a petición del gobierno Carías. El informe, redactado en términos apropiadamente tranquilizadores, reprendió a las autoridades por la debilidad de las instituciones bancarias, la falta de atención a la agricultura, el elevado coste de los préstamos y la virtual anarquía que rodeaba el proceso de emisión de moneda debido a la falta de un banco central.⁶

Puede que el cariato descuidara el desarrollo económico, pero Carías no podía hacer caso omiso de la crisis fiscal que había heredado de su predecesor. Con el pago de la deuda interior suspendido desde 1932 y dejando a menudo de pagar los salarios de los empleados públicos, Carías se vio obligado a tomar medidas draconianas. Por medio de la UFCO negoció un préstamo con el *Can-* Bank de Nueva Orleans, la paga del sector público se redujo en un 20 por 100 (con la deducción de otro 5 por 100 como pago al Partido Nacional) y se introdujo el control de cambios en 1934. La finalidad de esta última medida era generar beneficios cambiarios para el tesoro más que eliminar una escasez de divisas extranjeras (que seguían siendo abundantes), pero también sirvió para restringir el acceso a las importaciones. El mismo propósito tenían los aranceles que se introdujeron en 1934, si bien en el año siguiente un acuerdo comercial bilateral con los Estados Unidos que Cordell Hull impuso a Honduras mermó los efectos de las nuevas restricciones comerciales; los aranceles volvieron a revisarse en 1937 siguiendo el ejemplo salvadoreño, con tres escalas cuyo fin era discriminar con los países que gozaran de un superávit en el comercio con Honduras. En 1937

6. Véase E. M. Bernstein y otros, *Informe de la Misión Técnica y Financiera sobre condiciones monetarias y de crédito en Honduras*, Tegucigalpa, 1943.

Cárías ya tenía confianza suficiente como para obligar a una reducción drástica de la deuda interior, y los acreedores recibieron sólo un 7 por 100 en efectivo del valor nominal de sus títulos. Unido a las medidas que acabamos de describir y con las que se pretendía aumentar los ingresos, este cambio produjo un equilibrio fiscal aproximado a partir de 1937, a la vez que los aumentos arancelarios proporcionaban un estímulo a la industrialización substitutiva de las importaciones y un número reducido de fábricas modernas abrían sus puertas durante el cariato. La inflación de guerra —fruto de la escasez de importaciones y de la expansión monetaria— también estimuló los ingresos fiscales y permitió al gobierno, no sólo seguir reduciendo la deuda exterior (al amparo del acuerdo de 1926), sino también rebajar la deuda interior.

A pesar de que Cárías descuidara el desarrollo económico, se hicieron algunos progresos. El problema de las comunicaciones empezó a resolverse durante el cariato. La TACA fue recompensada con una concesión generosa por su papel en la guerra civil y en el plazo de unos años los servicios aéreos interiores pasaron a ser los más avanzados de América Central. Entonces el estallido de las hostilidades en Europa aumentó el interés norteamericano por la construcción de carreteras en América Central; Honduras recibió de la administración Roosevelt una concesión de dos tercios por su sección de la Carretera Panamericana e ingenieros estadounidenses terminaron la carretera de enlace alrededor del lago de Yojoa, que finalmente conectaría Tegucigalpa con el ferrocarril nacional y la costa del norte.

Honduras también participó en los esfuerzos que hizo el hemisferio por substituir las importaciones estratégicas norteamericanas, interrumpidas a causa de las hostilidades en Asia. La UFCO dedicó algunas de sus plantaciones de plátanos a la producción de caucho, abacá y palmeras africanas, y estos programas ya daban buenos resultados en 1945. El país también colaboró en un plan que los Estados Unidos patrocinaron y cuya finalidad era exportar fruta y verduras a la Zona del Canal de Panamá. La escasez de importaciones motivó la expansión de la silvicultura, el desarrollo de la producción de algodón y la reanudación de la refinación de azúcar (los ingenios de azúcar habían cerrado sus puertas durante la depresión); todos estos productos se exportaron en escala modesta después de 1945.

La segunda guerra mundial también benefició de forma inesperada a los productores de café hondureños por cuanto en 1941 el Acuerdo Panamericano sobre el Café asignó al país un cupo generoso que ya se había multiplicado por dos al terminar la guerra. La mejora de las comunicaciones, la recuperación que después de la contienda experimentaron los precios mundiales y la mayor disponibilidad de mano de obra estacional para la recolección debido a las presiones demográficas contribuyeron a que Honduras se transformase en importante exportadora de café, y al finalizar el cariato el nivel de la producción cafetalera ya representaba el doble del inicial. Con la vuelta a las condiciones normales de comercio después de 1945, las exportaciones de plátanos también se recuperaron y se hallaban cerca de la mitad de su nivel máximo cuando llegó el final del cariato. A consecuencia de ello, la economía hondureña disfrutó de un auge modesto durante los últimos cinco años de la dictadura, si bien el PIB per cápita en 1948 todavía era inferior al máximo alcanzado antes de la guerra.

A menudo se ha incluido a Tiburcio Cárías en el grupo de dictadores cen-

troamericanos que ocuparon el poder durante mucho tiempo en los años treinta y cuarenta del presente siglo, pero había diferencias entre el gobierno del caudillo en Honduras y en otras partes.

El cariato no fue tan tiránico como el gobierno de los caudillos en las repúblicas vecinas. Algunos liberales destacados continuaron ocupando puestos importantes, en general se permitió que la prensa liberal siguiera publicándose y el exilio del líder del partido, Zúñiga Huete, fue por voluntad de éste mismo. Algunos de los gobernadores de departamento que nombró Carías, especialmente Carlos Sanabria en Colón, eran tiranuelos, pero el propio Carías nunca compartió con los otros caudillos el entusiasmo por el fascismo europeo, y la declaración de guerra de Honduras contra las potencias del Eje en diciembre de 1941 no fue tan cínica como algunas. De igual modo, Carías no pretendió dominar la vida política después de retirarse de la presidencia en 1948. Aunque aplastó sin piedad la oleada de protestas contra su gobierno en 1944, ya en 1945 había decidido no presentarse a la reelección, y las presiones norteamericanas sólo tuvieron importancia marginal en esta decisión. Su sucesor escogido a mano, Juan Manuel Gálvez, concurrió a las elecciones presidenciales de octubre de 1948 sin ningún rival, pero después mostró cierto grado de autonomía respecto del ex dictador. Por otra parte, Carías aceptó la derrota de Gálvez en las elecciones presidenciales de 1954, año en que el Partido Nacional se escindió, sin recurrir a la guerra civil. Con todo, no hay que exagerar estas diferencias. Carías era capaz de ser tremendamente implacable cuando lo juzgaba necesario y el movimiento obrero fue objeto de pocos miramientos en una larga dictadura que la decadencia económica empeoró. Lo mejor que podría decirse del cariato es que dio a Honduras el período sin guerras civiles más largo desde la independencia.

El gobierno del caudillo dejó sin resolver varios problemas clave. La relación con las compañías fruteras, en particular con la UFCO, siguió siendo muy insatisfactoria; las multinacionales no aportaron virtualmente nada a los ingresos fiscales a cambio de las numerosas concesiones que se les otorgaron, pero lograron zafarse de la mayoría de sus responsabilidades contractuales alegando, a modo de atenuante, que ello se debía al estado de la economía mundial. La débil posición fiscal y el papel subordinado del gobierno disminuyeron las posibilidades de diversificación económica y dejaron a la economía dependiente de una industria que parecía encontrarse en decadencia estructural. Durante la mayor parte del cariato las compañías fruteras siguieron siendo el prestamista del último recurso, a la vez que los préstamos extranjeros dependían con frecuencia del apoyo de la UFCO.

Las «alturas dominantes» de la economía hondureña (los plátanos, la minería, el comercio exterior, los ferrocarriles, el transporte aéreo y la manufacturación moderna) estaban todavía en manos extranjeras en el momento de concluir el cariato, el sector comercial urbano lo controlaban «los Turcos»⁷ y el único sector brillante (el del café) era fruto de la labor de cultivadores pequeños y medianos sin influencia política. La élite política del lugar, incluyendo a Carías, limitaba sus actividades económicas a la ganadería, los bienes raíces o las actividades del comercio interior que estuvieran libres de competencia extranjera. Sin em-

7. «Los turcos» era el nombre que daban a los inmigrantes árabes procedentes del Levante, muchos de los cuales llegaban con pasaporte turco después de la primera guerra mundial.

bargo, la falta de una oligarquía terrateniente, a diferencia de El Salvador y Guatemala, no dejaba de tener sus ventajas; la inmensa mayoría de los hondureños rurales (con la excepción del proletariado relativamente bien pagado que trabajaba en la industria platanera) seguía teniendo acceso a tierra, y la propiedad ejidal (es decir, comunal) estaba muy extendida. El cariato no proporcionó una opción al desarrollo de enclave cuyo símbolo eran las compañías fruteras, pero al menos no había cerrado todas las posibilidades.

MODERNIZACIÓN CAPITALISTA Y REFORMA SOCIAL (1949-1963)

Juan Manuel Gálvez, que fue presidente de 1949 a 1954, parecía ser un hombre poco apropiado para la tarea de modernizar Honduras. Como antiguo abogado de la UFCO y Ministro de la Guerra bajo Carias, se esperaba de él que mantuviera la estabilidad política alcanzada durante el cariato y que cambiara pocas cosas más. Gálvez, sin embargo, echó los cimientos de la modernización capitalista y la reforma social y su obra la continuaron los tres gobiernos que le sucedieron. En 1963, cuando los militares se hicieron con el poder, Honduras ya había gozado de quince años de progreso social y económico casi ininterrumpido tanto bajo el Partido Nacional como bajo el Partido Liberal. Estos cambios —que son modestos incluso para tratarse de América Latina— resultaban casi revolucionarios en el contexto hondureño e impidieron que el Estado se identificara excesivamente con un único grupo de intereses. Aunque distaba mucho de ser democrático y seguía dominado por el personalismo, el sistema político se alejó del modelo represivo que ofrecían las repúblicas vecinas y se acercó al ejemplo costarricense, donde grupos de presión bien organizados competían por los favores oficiales.

Gálvez empezó un período de gobierno de seis años introduciendo una ley del impuesto sobre la renta —la primera en la historia de Honduras— que obligaba a las compañías fruteras a pagar el gobierno el 15 por 100 de sus beneficios. Si bien la UFCO sólo accedió a esta reforma, que debería haberse efectuado mucho antes, a cambio de concesiones fiscales para sus operaciones ajenas a la producción de plátanos (por ejemplo, la producción de abacá), el cambio fue espectacular; en su primer ejercicio fiscal completo (1950-1951), el nuevo impuesto proporcionó cerca del 20 por 100 de los ingresos públicos y la mayor parte de este porcentaje se obtuvo de las compañías fruteras. El impuesto se elevó de nuevo en 1955 y representó el 30 por 100 (siguiendo el ejemplo costarricense) y las compañías fruteras dejaron de ser el prestamista de último recurso. Aunque la relación entre las compañías y el Estado seguía siendo muy desigual, el impuesto sobre la renta era la forma más efectiva de incrementar el rendimiento retenido de las exportaciones de plátanos.

Gálvez también dedicó atención a las debilidades del sistema bancario y financiero que la misión Bernstein identificó tan claramente en 1943. Con el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI), en 1950 se fundó un banco central que tenía el monopolio de la emisión de papel moneda y de las transacciones cambiarias, además de contar con los recursos necesarios para garantizar la circulación del lempira. Por primera vez la divisa hondureña estuvo disponible en cantidades suficientes para satisfacer las exigencias del comercio, al tiempo que las reservas inter-

nacionales eran más que suficientes para garantizar el tipo de cambio con el dólar norteamericano. En 1950 también se creó un banco estatal de desarrollo (el Banco Nacional de Fomento o BNF) para que apoyase la diversificación económica (especialmente la agrícola) a la que hasta entonces no habían prestado la debida atención los bancos privados.⁸ Se dotó al BNF de los recursos que necesitaba para proporcionar instalaciones de almacén y medios de comercialización, factores de producción materiales y asesoramiento técnico, con el fin de que los préstamos no se concedieran sólo a los agricultores en gran escala.

Provista de ingresos fiscales más elevados y con la ayuda de concesiones hechas por organismos norteamericanos, la administración Gálvez pasó a ocuparse del descuidado terreno de las obras públicas. El primer capítulo de un vistoso libro que se editó para conmemorar la presidencia de Gálvez estaba dedicado en su totalidad a las alcantarillas municipales, lo cual representaba un gran cambio respecto de las habituales prioridades de los gobiernos hondureños.⁹ Los progresos más importantes se hicieron en el campo de la construcción de carreteras con caminos de acceso que llegaban hasta la frontera agrícola del sur, el oeste y el este del país y considerables mejoras del enlace por ferrocarril y carretera que conectaba la costa del Atlántico con la del Pacífico a través de Tegucigalpa. También se hicieron grandes avances en la producción de electricidad y las telecomunicaciones, con lo que Honduras pasó a disponer de la infraestructura social mínima que la modernización capitalista necesitaba.

En Honduras el desarrollo capitalista había dependido tradicional y principalmente de la iniciativa extranjera, pero bajo la administración Gálvez comenzó a aparecer una pequeña burguesía nacional vinculada a la diversificación agrícola y al crecimiento urbano. Las reformas de la banca y la mejora de las comunicaciones ayudaron a la producción de café, cereales básicos, madera y carne. El incremento de la producción de algodón en la costa meridional (estimulado por la construcción de la Carretera Panamericana) al principio fue fomentado en gran parte por empresarios salvadoreños que enviaban la materia prima a El Salvador para su desmote, pero la participación hondureña aumentó después de que el BNF instalara una planta para llevar a cabo esta operación. La diversificación agrícola redujo la importancia relativa de los plátanos, cuya aportación a las exportaciones descendió finalmente hasta quedar por debajo del 50 por 100 en 1954. También estimularon el desarrollo industrial, aunque desde una base muy baja, las reformas de Gálvez y el rápido crecimiento de la población urbana, el cual, especialmente en San Pedro Sula y en Tegucigalpa, superó sobradamente el crecimiento demográfico de todo el país. En 1950 cerca del 20 por 100 de los 1,37 millones de hondureños vivían en ciudades.

El movimiento reformista bajo Gálvez fue principalmente de carácter desarrollista y distaba mucho de representar un auténtico pluralismo político. Se suavizó el clima de represión que existiera bajo Carías, los prisioneros políticos

8. En 1948 se fundó un banco privado (Banco Capitalizador) con capital salvadoreño; con ello se puso fin al duopolio que durante casi cuarenta años ejercieron sobre la banca hondureña el Banco Atlántida y el Banco de Honduras, pero al principio no contribuyó mucho a la diversificación económica.

9. Véase *La obra del doctor Juan Manuel Gálvez en su administración, 1949-1954*, Tegucigalpa, sin fecha.

salieron de la cárcel y el Partido Liberal gozaba de libertad para funcionar normalmente, pero la administración Gálvez hostigó al pequeño movimiento marxista, prohibió el PDRH en 1952 y secundó inequívocamente los esfuerzos norteamericanos por derribar el régimen de Arbenz en Guatemala. Se promulgaron leyes favorables a los trabajadores en 1952, pero los sindicatos y las huelgas todavía eran ilegales, y Honduras permaneció fuera de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que había abandonado bajo Carías en 1938.

Por consiguiente, en abril de 1954 la noticia de que los trabajadores de una de las subsidiarias de la UFCO se habían declarado en huelga fue recibida con hostilidad no disimulada por la administración Gálvez. Esta huelga relacionada con la paga y las condiciones de trabajo vino en un momento especialmente tenso de la historia de América Central, con el ejército contrarrevolucionario de Carlos Castillo Armas reunido en Honduras y a punto de invadir Guatemala. Por otra parte, en abril una facción del ilegal PDRH fundó un Partido Comunista también ilegal y, como era inevitable, se culpó a los comunistas de causar la huelga. Gálvez detuvo y encarceló a los líderes del comité de huelga y los trabajadores, sometidos a intensas presiones del gobierno, eligieron a líderes más moderados. Pero la huelga se propagó a otras actividades en la costa septentrional e incluso encontró eco en Tegucigalpa. Los nuevos líderes anticomunistas obtuvieron el apoyo de la American Federation of Labor (AFL) y la administración Gálvez empezó a presionar a la UFCO para que llegara a un acuerdo. Éste se alcanzó finalmente el 9 de julio, pocos días después de la caída de Arbenz y de la victoria de las fuerzas contrarrevolucionarias apoyadas por los Estados Unidos en Guatemala.

En términos estrictamente económicos la huelga fue una victoria pírrica para los trabajadores. Los modestos incrementos salariales (entre el 10 y el 15 por 100) se vieron contrarrestados por numerosos despidos, ya que tanto la UFCO como la Standard Fruit redujeron sus respectivas plantillas a la mitad durante los siguientes cinco años debido a dificultades de producción y a la competencia de las exportaciones de plátanos ecuatorianas. Sin embargo, la huelga conquistó el reconocimiento jurídico del derecho de los trabajadores a organizarse y puso freno a la oposición de la UFCO a la existencia de sindicatos, oposición que sucesivos gobiernos hondureños habían utilizado para resistirse a promulgar leyes laborales de carácter progresista. En el plazo de un corto período Honduras había vuelto a ingresar en la OIT y a reconocer el 1 de mayo como Día Internacional del Trabajo, a la vez que los sindicatos —bajo los ojos vigilantes de la AFL— se desarrollaron con rapidez a lo largo de la costa del norte y pronto se propagaron a los centros urbanos del interior.

La huelga de 1954 también coincidió con los preparativos para las elecciones presidenciales de octubre. El Partido Liberal había revivido bajo el liderazgo del educador doctor José Ramón Villeda Morales, pero el Partido Nacional se había escindido cuando Tiburcio Carías decidió concurrir en busca de la presidencia de nuevo. Una fracción escindida —el Movimiento Nacional Reformista (MNR)— capitaneada por Abraham Williams, vicepresidente bajo Carías, significó que en los comicios participaron tres partidos. Los liberales obtuvieron una pluralidad considerable, pero no una mayoría. Haciendo honor a la tradición, los vencidos se negaron a ocupar sus escaños en el Congreso, fue imposible constituir un quórum y Julio Lozano Díaz, que había sucedido a Gálvez en la presidencia al retirarse éste el 16 de noviembre (debido a su mala salud), se declaró jefe ejecutivo en funciones.

Al principio los tres partidos políticos acogieron bien la intervención de Lozano. Evitaba derramamientos de sangre y podía utilizarse para preparar el terreno con vistas a nuevas elecciones. Asimismo, Lozano mantuvo el programa reformista de los años anteriores y proporcionaba continuidad respecto de la administración Gálvez. Se concedió el sufragio a las mujeres y en febrero de 1955 se introdujo una Carta Fundamental de Garantías Laborales que abarcaba virtualmente todos los aspectos de las relaciones laborales, desde los salarios mínimos hasta los convenios colectivos. Aquel mismo año se fundó un consejo económico nacional, que más adelante se convertiría en el Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE), para proporcionar los elementos básicos de la planificación económica mucho antes de que la Alianza para el Progreso hiciera de ello una condición para recibir ayuda. Sin embargo, Lozano pronto indicó claramente que no tenía intención de entregar el poder en unas elecciones libres, organizó su propio partido (el Partido Unión Nacional o PUN), exilió a Villeda Morales y convocó elecciones para una asamblea constituyente en octubre de 1956, que el PUN afirmó haber ganado con casi el 90 por 100 del «voto».

Los otros tres partidos políticos unieron sus fuerzas para protestar contra la dictadura de Lozano, pero no pudieron impedirla. Las fuerzas armadas, en cambio, tenían tanto los medios como el motivo para intervenir. La profesionalización de los militares iniciada bajo Carías se había acelerado durante la administración Gálvez; las administraciones norteamericanas habían aportado fondos abundantes para preparar y equipar al ejército, pues les preocupaban las consecuencias que la revolución guatemalteca pudiera tener para la seguridad. Honduras firmó un pacto de ayuda militar con los Estados Unidos en 1954, en virtud del cual nació la estrecha relación entre las fuerzas armadas de los dos países que ha durado hasta hoy. El carácter anticonstitucional del régimen de Lozano era una afrenta para los oficiales de mentalidad constitucional de las fuerzas armadas hondureñas, y antes de que transcurrieran dos semanas de las elecciones para la asamblea constituyente un triunvirato militar, del que formaba parte un hijo del ex presidente Gálvez, había expulsado a Lozano del poder.

La intervención de los militares fue muy diferente de la política de cuartelazo de las épocas de guerra civil. Los militares intervinieron como institución y en defensa de la constitución, prometiendo que se celebrarían nuevos comicios en el plazo de un año. Asimismo, se ganaron el respeto universal al cumplir su promesa. A pesar de ello, la intervención militar tenía un precio; las fuerzas armadas exigieron a los ganadores de las elecciones un alto grado de autonomía para los militares y el derecho a intervenir en el futuro si se suscitaba una crisis constitucional. Esta privilegiada posición de los militares que intauró la Constitución de 1957 explica muchas de las peculiaridades del sistema político hondureño en los últimos tres decenios.

Las elecciones para la asamblea constituyente celebrados en septiembre de 1957 dieron una victoria abrumadora a los liberales. Villeda Morales, a quien el triunvirato militar habían destinado a Washington, donde había calmado los temores que sus supuestas simpatías comunistas despertaban en los norteamericanos, asumió la presidencia al finalizar el año mediante elecciones indirectas, tres años después de que se le escapara por poco la victoria en unas elecciones directas. El nuevo presidente se desvivió por complacer al estamento militar, la mayoría de cuyos oficiales debían sus puestos el Partido Nacional bajo Carías y Gál-

vez. A decir verdad, las sospechas que Villeda Morales despertaba en algunas secciones de las fuerzas armadas fueron la razón principal de que el presidente accediese a compartir el poder con los militares el amparo de la Constitución de 1957, con el Congreso encargado de resolver las disputas.

El mandato presidencial de Villeda Morales duró seis años (1957-1963) y en su transcurso se llevó a cabo una importante extensión del programa de reformas que emprendieron sus predecesores. Sus seguidores más entusiásticos afirmaban que Villeda Morales había introducido la democracia social en Honduras y echado los cimientos de una auténtica democracia política. Sin embargo, el villedismo nunca superó del todo el personalismo que había atormentado la política hondureña desde la independencia, y al presidente le preocupaba más la amenaza que la Cuba de Castro suponía para la seguridad del hemisferio que la que el despotismo reaccionario de las repúblicas vecinas significaba para la libertad política. El Partido Liberal seguía siendo una amalgama poco compacta de facciones rivales cuyo carácter era determinado principalmente por el hombre que ostentaba el mando. Así, el villedismo no pudo sobrevivir a Villeda Morales, y el partido tuvo que esperar cerca de veinte años antes de que apareciese un nuevo presidente liberal con la autoridad necesaria para imprimir su propia personalidad en la máquina del partido.

Las reformas sociales que empezaron a efectuarse después de la huelga de la industria platanera en 1954 fueron ampliadas de diversas maneras por la administración Villeda. El Código del Trabajo de 1957 incluía y ampliaba la Carta del Trabajo de 1955 y, después de dos intentos fallidos, en 1962 se promulgó una ley de la seguridad social. Al principio la ley amparaba únicamente a los trabajadores del distrito central, pero se había establecido el principio de la seguridad social y la proporción de la población activo que se beneficiaba de él aumentó ininterrumpidamente en los dos decenios siguientes. Casi todas las disputas laborales se resolvían mediante los procedimientos de conciliación que se indicaban en el Código del Trabajo. Se estimuló el desarrollo industrial por medio de una Ley de Fomento Industrial que se aprobó en 1958 y que daba ventajas fiscales a las empresas nuevas. Honduras también firmó el Tratado Tripartito con Guatemala y El Salvador que dispuso la reducción de los aranceles en el comercio intrarregional y que precedió a la formación del Mercado Común Centroamericano (MCC) en 1960.

El crecimiento de las manufacturas fue rápido bajo Villeda Morales y mantuvo el ritmo del decenio anterior. Entre 1948 (último año del cariato) y 1963 (último año de la presidencia de Villeda Morales), la parte de las manufacturas en el PIB se multiplicó por dos y superó el 14 por 100 sin que en modo alguno la participación extranjera fuese dominante. A pesar de todo, los años de la presidencia de Villeda fueron difíciles para la economía hondureña; problemas técnicos obstaculizaron la producción de algodón a finales de los años cincuenta y la caída de los precios del café después de la guerra de Corea desaconsejó que se plantara más café. Tuvo cierto éxito la expansión de las exportaciones de carne a los Estados Unidos y las de azúcar se beneficiaron cuando después de 1960 correspondió a Honduras una parte del cupo de azúcar que los norteamericanos compraban antes a Cuba, pero las continuas dificultades de la industria del plátano eran como una piedra de molino colgada del cuello de la economía y hacían que el crecimiento del PIB real fuera muy inferior al que se registraba en las

repúblicas vecinas. Honduras seguía siendo el país más pobre de América Central y de la América Latina continental.

Ambas compañías fruteras hicieron experimentos con nuevas variedades de plátanos resistentes a las enfermedades después de 1960 y la industria empezó a recuperarse. Sin embargo, no se anularon los numerosos despidos efectuados después de la huelga de 1954 y el paro entre los trabajadores de la industria platanera se convirtió en un problema muy serio. El gobierno experimentó con planes de colonización campesina en tierras no utilizadas que habían devuelto las compañías fruteras, pero el malestar social no desapareció en las zonas plataneras y fuera de ellas muchas familias veían limitado, su acceso a tierras por el crecimiento de la diversificación de las exportaciones del sector primario (en particular la ganadería y las exportaciones de carne). Con la ayuda de trabajadores despedidos por la industria platanera y la participación activa de los comunistas, se formó un sindicato campesino activista —la Federación Nacional de Campesinos Hondureños (FENACH)— que empezó a exigir cambios radicales en el sistema de tenencia de la tierra. En 1962 el gobierno respondió con una ley de reforma agraria administrada por el Instituto Nacional Agrario (INA), a la vez que la AFL y la federación laboral anticomunista de la región (la Organización Regional Interamericana de Trabajadores u ORIT) se apresuraba a contrarrestar la influencia de la FENACH ayudando a fundar un sindicato campesino rival, la Asociación Nacional de Campesinos (ANACH). La ley de reforma agraria no fue bien recibida por las compañías fruteras que lograron que se aprobaran varias enmiendas más favorables a sus intereses, pero la citada medida permaneció en el código de leyes y proporcionó una válvula de seguridad que en los años siguientes podría abrirse o cerrarse según las condiciones sociales. La reforma agraria nunca ha sido radical en Honduras, pero siempre fue algo más que una concesión simbólica a la Alianza para el Progreso y acabó afectando a una minoría significativa del campesinado.

Villeda Morales temía las consecuencias de la revolución cubana, pero la verdadera amenaza para su régimen procedió de la derecha tradicional. Una serie de revueltas pequeñas culminó con un levantamiento de la Policía Nacional en julio de 1959, el cual fue sofocado con cierta dificultad. A modo de represalia el presidente creó otro cuerpo, la Guardia Civil, sometido al control presidencial (a diferencia de la Policía Nacional, cuyo control estaba a cargo de las fuerzas armadas) Los choques entre la Guardia Civil, cuyos efectivos eran de 2.500 hombres, y las fuerzas armadas fueron frecuentes y contribuyeron a un acentuado empeoramiento de la relación entre los militares y el gobierno liberal. Otra desavenencia fue fruto de la adopción por el partido, como candidato a la presidencia de las elecciones de 1963, de Modesto Rodas Alvarado, que había sido protegido de Zúñiga Huete en los años cuarenta y era hombre de conocidas ideas antimilitares. La perspectiva de seis años de rodismo fue demasiado para muchos oficiales y los militares, capitaneados por Osvaldo López Arellano, coronel de las fuerzas aéreas, derrocando a Villeda Morales poco después de que el presidente accediera a desarmar a la Guardia Civil y cuando faltaban únicamente diez días para la fecha de las elecciones.

EL GOBIERNO DE LOS MILITARES (1963-1982)

El régimen militar, cuyo jefe era López Arellano, no fue reconocido por el presidente John F. Kennedy (a quien Villeda Morales había apelado personalmente en el momento de producirse el golpe), pero la postura anticomunista del nuevo gobierno dio origen a un cambio de actitud por parte de la administración de Lyndon Johnson después del asesinato de Kennedy. Esta segunda intervención militar completó la transformación de las fuerzas armadas como institución y confirmó el papel del ejército como actor clave en la vida política de Honduras.

La razón verdadera del golpe fue que los militares temían que el ganador de las elecciones fuese Rodas, que había comprometido al Partido Liberal a revisar la Constitución de 1957 e instaurar nuevamente el control civil de las fuerzas armadas. Tanto Rodas como Villeda Morales se exiliaron y el primero conservó la lealtad del Partido Liberal por medio de su bien organizada facción rodista, mientras que la Guardia Civil del segundo fue abolida y su lugar lo ocupó una organización policial (el Cuerpo Especial de Seguridad) sometida a control militar. El anticomunismo del gobierno militar no era pura retórica destinada a granjearse el apoyo de los Estados Unidos. Los comunistas habían ayudado a fundar la FENACH y habían penetrado en el sindicato de los trabajadores de la Standard Fruit (SUTRASFCO). El nuevo gobierno se apresuró a poner a la FENACH fuera de la ley y a purgar al SUTRASFCO, a la vez que imponía restricciones al resto del movimiento obrero. A nivel regional López Arellano se unió a los gobiernos militares vecinos para formar el CONDECA, pacto de defensa mutua de acentuado cariz anticomunista, apoyado por la administración norteamericana, y en 1965 Honduras envió tropas en apoyo de la invasión de la República Dominicana por los estadounidenses.

Estas iniciativas, unidas a la insuficiente financiación del INA y a la escasa prioridad que se dio a la reforma agraria, confirmaron la naturaleza conservadora del nuevo régimen y le valieron el apoyo entusiasta de los terratenientes tradicionales. Semejante alianza quizá habría bastado para gobernar con mano férrea los asuntos nacionales en la vecina Guatemala o en El Salvador, pero en el contexto hondureño representaba una coalición relativamente débil. De hecho, hasta que en 1966 se formó la Federación Nacional de Agricultores (FENAGH) no tuvieron los terratenientes una representación institucional de sus intereses de clase. Sin embargo, López Arellano logró consolidar su dominio del poder por medio de una alianza táctica con el Partido Nacional, unificado ahora bajo Ricardo Zúñiga A., que vio una oportunidad de saldar cuentas con su rival el Partido Liberal. Subrayó la naturaleza táctica y oportunista de la alianza el hecho de que López Arellano había formado parte de la junta que preparara el camino para el gobierno liberal de 1957, en el que había ocupado el puesto de Ministro de Defensa.¹⁰ Sin embargo, la nueva alianza con el Partido Nacional fue efectiva superficialmente y sirvió para «legitimar» el gobierno de López, aunque las elecciones de 1965 para una asamblea constituyente fueron echadas a perder por el fraude y las tácticas de mano dura orquestadas por la Mancha Brava, misterioso grupo paramilitar vinculado al Partido Nacional y las fuerzas armadas. La mayoría del Partido Nacional en la nueva asamblea introdujo una nueva constitución

10. No fue miembro de la junta al principio, pero ingresó en ella en 1957.

que confirmaba la autonomía de las fuerzas armadas y se apresuró a elegir a López Arellano (ascendido ahora a general de brigada) presidente para un período de seis años.

La identificación inicial de López con los terratenientes tradicionales y los elementos más conservadores de la sociedad hondureña le acarreo la oposición, no sólo del movimiento laboral organizado, sino también de los nuevos grupos industriales. En el plazo de unos pocos años estos grupos habían hecho causa común y forjado una alianza poderosa con la cual el oportunista López estaba dispuesto a negociar. Esto transformó la naturaleza de las lealtades políticas en Honduras: el gobierno de los militares en el decenio de 1970 adquirió un carácter reformista, casi popular, que ofrecía un gran contraste con el conservadurismo de los años sesenta. Sin embargo, incluso en los sesenta el gobierno de los militares evitó el despotismo reaccionario que tan visible era en países vecinos; se conservaron, y en algunos casos hasta se ampliaron, las reformas fiscales, laborales y sociales efectuadas por gobiernos anteriores.¹¹

La purga de comunistas del movimiento laboral organizado fortaleció los sindicatos «libres y democráticos» vinculados a la ORIT y apoyados por los Estados Unidos. Antes de que transcurriera un año del golpe de 1963 ya se había formado una Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH), organización de ámbito nacional que agrupaba a los trabajadores de la industria del plátano de la costa septentrional, a los sindicatos del distrito central y al campesinado organizado en la ANACH. El SUTRASFCO, debidamente purgado, también se unió a la CTH, que se afilió a la ORIT y a la Federación Internacional de Sindicatos Libres. La nueva confederación tuvo que hacer frente a cierta competencia por parte de los sindicatos campesinos de signo social cristiano que se habían organizado en la costa meridional con el apoyo de la Iglesia católica, pero dicha competencia no fue suficiente para amenazar su posición hegemónica a nivel nacional.

El golpe de octubre de 1963 coincidió con un resurgir de la agricultura de exportación hondureña. La producción de plátanos aumentó considerablemente después de que se introdujeran nuevas variedades, a la vez que el algodón, el café, la carne de buey y el azúcar se beneficiaban de la mejora de los precios mundiales y de la mayor disponibilidad de créditos. La demanda de tierra nueva para apoyar esta expansión fue en aumento e hizo subir las rentas y provocó disputas en torno al acceso a tierras ejidales y nacionales. Las organizaciones campesinas pidieron al gobierno que diera más fuerza al programa de reforma agraria —virtualmente paralizado desde el golpe— y empezaron a invadir tierras en apoyo de sus reivindicaciones.

El foco principal de la agitación campesina fue el organismo encargado de la reforma agraria, el INA, que en cinco años (1962-1966) sólo había repartido tierra entre 281 familias. En un gesto cuyo propósito era reducir la impopularidad de su régimen, en 1967 López nombró director del INA a Rigoberto Sandoval Corea, a quien también se encargó la planificación nacional. Fue una medida asututa porque Sandoval supo fomentar la reforma agraria, sin provocar una oposición excesiva por parte de la FENAGH o de las compañías fruteras, mediante la

11. El gobierno López introdujo, por ejemplo, un impuesto del 3 por 100 sobre las ventas al por menor en diciembre de 1963. Fue el primer gobierno que hizo esto en América Central.

creación de cooperativas que a menudo producían cosechas para la exportación.¹² Así, el sector reformado no perjudicó el modelo inducido por las exportaciones, que era el preferido del gobierno, y la mayor parte de la tierra se obtuvo por medio de la «recuperación» de propiedades ejidales o nacionales en lugar de recurrir a la expropiación de haciendas privadas.

Aunque la revivificación del INA y del programa de reforma agraria redujo las tensiones en las zonas rurales, la oposición al régimen iba creciendo en las ciudades. La entrada de Honduras en el Mercado Común Centroamericano había hecho disminuir los ingresos que el gobierno recibía en concepto de derechos de importación, principal fuente de los mismos, y había obligado al régimen de López a introducir nuevos impuestos. Estos recayeron con especial fuerza sobre las zonas urbanas y levantaron una tempestad de protestas en 1968, año en que el gobierno introdujo una nueva serie de impuestos sobre los bienes de consumo y elevó los aranceles (siguiendo el ejemplo de otros países centroamericanos) sobre las importaciones extrarregionales. Hubo una convocatoria de huelga general que sólo sirvió para que el gobierno decretase un estado de sitio que pronto obligó a desconvocarla, pero la huelga cimentó la relación extraoficial entre la CTH y los industriales del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), que también se oponían a muchos rasgos de las medidas económicas del gobierno. Esta alianza inverosímil entre los trabajadores y los capitalistas urbanos, perjudicados ambos por la política económica que siguió López en los años sesenta, sembró la discordia en el seno de las clases hacendadas de Honduras e impidió que se consolidara una política antiobrera unida entre la élite política.

Los industriales, cuyo baluarte principal estaba en San Pedro Sula, desaprobaban la forma en que el MCC parecía discriminar contra Honduras. Aunque las exportaciones hondureñas al resto de América Central habían aumentado desde su formación, el incremento había sido mucho menos rápido que el de las exportaciones de otros miembros del MCC a Honduras. Debido a ello, la balanza comercial de Honduras con el resto de América Central era negativo desde comienzos del decenio y a partir de entonces fue aumentando todos los años. Por otra parte, muchas de las exportaciones hondureñas al MCC eran productos agrícolas que se vendían a precios que no eran distintos de los vigentes en los mercados mundiales, mientras que las importaciones que llegaban del MCC consistían en bienes industriales cuyo precio reflejaba el elevado arancel externo común que imponían todos los miembros. Honduras, según el argumento de los industriales, había pagado un alto precio por la pertenencia al MCC y era necesario cambiar las reglas del juego para proteger los intereses de los miembros más débiles.

Vinculado estrechamente a los tradicionales intereses agrícolas, al principio el régimen de López prestó escasa atención a las quejas de los industriales, que ya afloraron a la superficie en 1965. El déficit comercial con el MCC debía pagarse en dólares, pero el auge de las exportaciones agrarias en la primera mitad del decenio de 1960 proporcionó divisas extranjeras en abundancia. Sin embargo,

12. Estas cooperativas, organizadas en 1970 por la Federación de Cooperativas de la Reforma Agraria de Honduras (FECORAH), a menudo recibían apoyo financiero de las instituciones bancarias del Estado y en algunos casos vendían su producción a las compañías fruteras para que la comercializaran.

esta situación cambió pronto, ya que las exportaciones de algodón descendieron a causa de la baja de los precios después de 1965 y las de plátanos alcanzaron su punto máximo en 1967. Las divisas extranjeras eran ahora más escasas y el gobierno unió su voz al coro que reclamaba un trato especial para Honduras dentro del MCC.

Los otros miembros del MCC no fueron insensibles a estas peticiones hondureñas y en marzo de 1969 ya se había alcanzado un acuerdo sobre un sistema de incentivos fiscales para la región que hubiera permitido a Honduras ofrecer privilegios especiales para atraer inversiones extranjeras y nacionales hacia su sector manufacturero. Sin embargo, esta concesión pronto dejó de ser pertinente porque Honduras se retiró del mercado común en diciembre de 1970, a raíz de la guerra con El Salvador, y procedió a negociar tratados comerciales bilaterales y no recíprocos con Costa Rica, Guatemala y Nicaragua.¹³

La guerra con El Salvador en julio de 1969 fue el resultado de diversos factores, y el descontento con el MCC era sólo uno de ellos. Los salvadoreños llevaban muchos decenios emigrando a Honduras en busca de tierra y trabajo, pero dos tercios de los 300.000 inmigrantes que, según los cálculos, habían entrado en Honduras desde el decenio de 1890 habían llegado después de 1950. La razón abrumadora de la emigración salvadoreña era el deseo de tierra, pero la presión sobre ésta se había acelerado rápidamente en Honduras y causado un incremento del número de microfincas (las que no llegaban a una hectárea) y de trabajadores sin tierra. La tensión en torno el acceso a la tierra se veía exacerbada por el litigio pendiente entre Honduras y El Salvador a causa de la frontera, que seguía estando por definir en gran parte de su longitud, pero las llamas crecieron de verdad cuando en marzo de 1969 el INA anunció que del programa de reforma agraria únicamente se beneficiarían los hondureños de nacimiento y que los salvadoreños sin título de propiedad serían expulsados. Los extremos de pasión nacionalista que rodeaban los partidos de fútbol valederos para el campeonato del mundo entre los dos países proporcionaron el motivo definitivo y el ejército salvadoreño respondió a la expulsión de sus compatriotas invadiendo Honduras el 14 de julio.

La guerra fue poco gloriosa para los dos bandos y el ejército hondureño se libró de sufrir una humillación vergonzosa sólo porque la Organización de Estados Americanos intervino pronto para poner fin al conflicto. Se acordó un alto el fuego, pero las relaciones diplomáticas quedaron interrumpidas y la frontera permaneció cerrada al comercio normal, lo cual comprometió las exportaciones salvadoreñas a Nicaragua y Costa Rica. Aunque las fuerzas aéreas de López Arellano combatieron con cierta distinción y lograron un blanco directo en las instalaciones salvadoreñas de refinación de petróleo en Acajutla, la guerra mermó gravemente la autoridad del presidente al proporcionar el catalizador para la reordenación de las fuerzas políticas de Honduras que venía preparándose desde hacía algún tiempo.

La guerra había creado un fuerte sentimiento de unidad nacional en Hondu-

13. Los tratados permitían a Honduras acceder a otros países sin pagar impuestos, al mismo tiempo que le permitían cobrar derechos arancelarios sobre las importaciones procedentes de estos países. Sin embargo, el comercio con El Salvador permaneció bloqueado durante todo el decenio de 1970.

ras y todas las organizaciones políticas, empresariales y obreras (exceptuando el Partido Comunista) respondieron a la llamada del patriotismo. A los pocos meses de terminar la contienda, la COHEP ya había convocado un encuentro de las «Fuerzas Vivas», en el que los líderes empresariales y obreros se unieron a destacados dignatarios públicos. El encuentro dio pie a contactos extraoficiales con el presidente, que seguía aferrándose a la esperanza de ser reelegido. Las conversaciones siguieron celebrándose durante todo 1970 y a finales de dicho año ya se había llegado a un acuerdo sobre un pacto político en virtud del cual los partidos tradicionales se unirían detrás de un solo candidato apolítico en las elecciones de 1971, que conducirían a un gobierno de unidad nacional.

El acuerdo satisfizo a López, que seguiría al frente de las fuerzas armadas, pero no respondía a las exigencias de los partidos tradicionales. Por consiguiente, fue modificado para que permitiera a los partidos competir por la presidencia a la vez que el ganador se comprometía a nombrar a los dignatarios públicos atendiendo a sus méritos en lugar de basándose en su afiliación a determinado partido. Incluso esto resultó demasiado para los partidos Liberal y Nacional, sin embargo, y el día antes de las elecciones de marzo de 1971 volvió a revisarse una vez más el pacto para que permitiese que los dos partidos principales se repartieran a partes iguales los puestos de gobierno más importantes. No obstante, el Plan Político para la Unidad Nacional (o el pacto, como lo llamaba casi todo el mundo) seguía comprometiendo a la nueva administración a poner en práctica el programa de reformas acordado en los encuentros de las Fuerzas Vivas.

El vencedor de las elecciones fue el candidato del Partido Nacional, Ramón Ernesto Cruz, que obtuvo e 49,3 por 100 del voto popular. Con formación de abogado, hombre de edad avanzada, no era el hombre apropiado, política ni temperamentalmente, para encabezar un gobierno de unidad nacional que debía llevar a cabo una amplia serie de reformas. Sandoval Corea fue substituido en la dirección del INA por un conservador, la agitación campesina fue objeto de severa represión y el Partido Nacional, con Ricardo Zúñiga ocupando el puesto clave de Ministro de Gobernación y Justicia, concentró sus esfuerzos en imponer el control del partido a la burocracia estatal. No tardó en verse claramente que la nueva administración era incapaz de elevarse por encima de las limitaciones de las tradicionales rivalidades entre los partidos. El respeto al gobierno civil estaba muy mermado, el movimiento obrero amenazaba con una gran manifestación a favor de los objetivos originales del pacto y el día 4 de diciembre de 1972 intervinieron los militares, y López Arellano se convirtió una vez más en el jefe del Estado.

La caída del gobierno de unidad nacional debilitó el prestigio de ambos partidos tradicionales y dio a los militares libertad para formar una alianza extraoficial con el COHEP y el movimiento laboral, y los intereses de ambos fueron fomentados durante la primera fase (populista) de gobierno militar. El Decreto N° 8, introducido antes de finalizar 1972, dispuso el traspaso o el alquiler forzoso de la tierra no cultivada; la organización de los terratenientes (FENAGH) protestó enérgicamente y consiguió que se hicieran algunas modificaciones en la ley, pero el ritmo de la reforma agraria se aceleró y 11.739 familias se beneficiaron de ella en los primeros dos años (1973-1974). La introducción de una nueva Ley de Reforma Agraria el 1 de enero de 1975 llevó el proceso un poco más allá al fijar los límites máximos de la extensión de las propiedades rústicas privadas y

señalar criterios más explícitos para determinar qué tierras eran improductivas o se utilizaban de forma insuficiente. A pesar de ello, las demoras en la aplicación de la ley dieron a algunos grandes terratenientes la oportunidad de subdividir sus propiedades, mejorar la eficiencia y librarse de que les aplicaran dicha ley.

La segunda administración López en la que influía claramente el experimento reformista de los militares peruanos, también abordó la cuestión del desarrollo económico nacional en el ambiente posterior al MCC. En enero de 1974 se dio a conocer un plan de desarrollo de quince años que disponía que el Estado participara en el sector primario y cooperase con el COHEP en nuevas empresas industriales. Se crearon numerosas organizaciones paraestatales que en gran parte eran autónomas y gozaban de libertad para recaudar fondos en el mercado internacional de capitales. Reducida en gran medida la competencia del resto de América Central y contando ahora con el apoyo del Estado, el sector manufacturero creció rápidamente y aumentó su parte del PIB durante el decenio de 1970, a la vez que la explotación de los enormes recursos forestales del país avanzaba bajo los ojos vigilantes de un organismo estatal, la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR).

El populismo del general López ocultaba una debilidad en su posición, herencia del mal papel que habían hecho las fuerzas armadas en la guerra con El Salvador. Los oficiales jóvenes, que apoyaban el programa de reformas, llevaron a cabo una campaña en pro de una nueva estructura de mando cuyo objetivo era compartir el poder con el jefe del Estado. El Consejo Superior de las Fuerzas Armadas (CONSUFFAA) fue reorganizado en marzo de 1975 y aprovechó que el general López se hallaba ausente temporalmente del país para nombrar al coronel Juan Alberto Melgar Castro jefe de los militares. El general López continuó siendo el jefe del Estado, pero se vio obligado a renunciar también a este puesto cuando durante el mes siguiente el *Wall Street Journal* publicó la noticia de que había recibido un soborno de la UFCO (que ahora se llamaba United Brands) para que el gobierno rebajara el nuevo impuesto sobre la exportación de plátanos decretado por la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB), a la que Honduras pertenecía.

El CONSUFFAA, cuya autoridad ya estaba firmemente establecida, nombró jefe del Estado a Melgar Castro, a quien el coronel Policarpo Paz García substituyó en el puesto de jefe de las fuerzas armadas. La medida reveló bien a las claras la naturaleza colectiva del gobierno militar y el Jefe del Estado quedó reducido a la condición de primero entre iguales. Este cambio revistió importancia porque Melgar Castro —aliado con el Partido Nacional— era hombre de instintos conservadores, aunque el ímpetu favorable al programa reformista procedente de otras direcciones seguía siendo fuerte. Así, Melgar Castro nombró a Sandoval Corea jefe del INA y el programa de reforma agraria continuó hasta la dimisión de Sandoval en 1977, después de la cual fue mucho más despacio.

El escándalo causado por el soborno de la United Brands brindó al gobierno hondureño una oportunidad excelente para establecer la relación con las compañías fruteras en un plano de mayor igualdad. Los sentimientos nacionalistas eran muy intensos en aquel momento y el gobierno asumió el control de los muelles de la costa septentrional, creó su propio organismo para comercializar los plátanos, la Corporación Hondureña de Bananos (COHBANA), adquirió líneas de ferrocarril de las compañías, expropió tierras de las compañías fruteras al ampa-

ro de la ley de reforma agraria e hizo que las multinacionales se sometieran al nuevo impuesto sobre la exportación. Las compañías fruteras, en particular la United Brands, no estaban en condiciones de discutir y no era la menor razón de ello el hecho de que tres decenios de diversificación de las exportaciones habían reducido su importancia y la parte de las exportaciones correspondiente al plátano había descendido hasta situarse en un 25 por 100 al finalizar los años setenta. Sin embargo, las compañías distaban mucho de estar vencidas y consiguieron rechazar el desafío de la COHBANA al mismo tiempo que negociaban reducciones del impuesto sobre la exportación al debilitarse los precios internacionales del plátano.

Bajo Melgar Castro los militares empezaron a ocuparse del enojoso asunto de la vuelta al gobierno de los civiles. A principios de 1976 se creó un consejo asesor de la presidencia cuya misión consistía en preparar una ley electoral con vistas a celebrar elecciones para una asamblea constituyente. Los militares estaban divididos ante la perspectiva de entregar el poder a los desacreditados civiles y también ante la disminución del ritmo de avance de la reforma agraria y de otras reformas. Las alegaciones de que altos cargos de la administración estaban involucrados en el contrabando de drogas y en otras actividades delictivas proporcionaron la justificación para otro cambio de gobierno; el CONSUFFAA intervino a mediados de 1978 y substituyó a Melgar Castro por un triunvirato encabezado por Paz García.

El nuevo gobierno mostró escasa simpatía por el progreso registrado en la política agraria, fiscal y social y no tenía ningún deseo de poner en práctica un nuevo programa reformista. Su mayor prioridad era dirigir un retorno pacífico al gobierno civil en condiciones que fueran aceptables para los militares, tarea que los transtornos sociales en los vecinos El Salvador y Nicaragua hacían todavía más urgente. Con la administración Carter presionando también para que se volviera al gobierno civil, se dispuso que las elecciones para la asamblea constituyente se celebraran en abril de 1980.

Las elecciones para la asamblea constituyente de 1980 señalaron el comienzo de una transición al gobierno civil y el final de casi dos decenios de gobierno militar directo. El decenio de 1960 destacó por el elevado nivel de incompetencia administrativa (muchas subvenciones extranjeras, por ejemplo, no llegaron a desembolsarse); el de 1970, por la corrupción y los escándalos públicos. A pesar de ello, el largo período de gobierno militar había sido testigo de una mejora progresiva de los indicadores sociales y económicos de Honduras a partir de sus bajísimos niveles de comienzos de los años sesenta.¹⁴ Y la segunda mitad de los setenta había coincidido con el crecimiento económico más rápido jamás registrado en el país. Los militares se retiraron del gobierno directo con su prestigio todavía intacto, y en condiciones que el alto mando juzgaba admisibles.

Se esperaba que de las elecciones para la asamblea constituyente saliera una mayoría conservadora porque los militares habían colaborado estrechamente con el Partido Nacional durante casi veinte años. Sin embargo, un obstáculo importante para la colaboración de los militares con los liberales desapareció cuan-

14. Entre 1961 y principios de los años ochenta la tasa de analfabetismo descendió del 53 al 40 por 100 de la población adulta; la urbanización saltó del 23 al 37 por 100; y la esperanza de vida subió de cuarenta y cinco a sesenta y dos años.

do a finales de 1979 murió Modesto Rodas Alvarado. Aunque la facción rodista siguió existiendo bajo el liderazgo de Roberto Suazo Córdova, perdió su carácter antimilitarista y los nuevos líderes liberales se desviaron por calmar los temores de los militares de alta graduación ante la posibilidad de que el control de las fuerzas armadas volviese a pasar a manos civiles. El triunvirato ya no tenía ninguna preferencia entre los dos partidos tradicionales y los liberales, capitaneados por Suazo Córdova, obtuvieron una impresionante victoria en los comicios. La asamblea constituyente determinó que el presidente se escogiera por medio de elecciones directas y que su mandato durase cuatro años. En las elecciones presidenciales de noviembre de 1981 Suazo Córdova, representante de los liberales, ganó por una clara mayoría frente a Ricardo Zúñiga, candidato del Partido Nacional.¹⁵ Así pues, en enero de 1982 Suazo Córdova pasó a ser el primer presidente civil que el país tenía desde el desgraciado doctor Cruz.

EL GOBIERNO CIVIL DESDE 1982

La transición al gobierno de los civiles se había conducido de una manera y en unas condiciones aceptables a ojos de los militares, que conservaron mucha autonomía y continuaron desempeñando un papel destacado durante el decenio de 1980. El nombramiento del general Gustavo Álvarez Martínez como jefe de las fuerzas armadas tras la elección de Suazo Córdova instaló en el poder a un hombre de acentuadas tendencias autoritarias y claras credenciales anticomunistas; Álvarez ayudó a fundar la Asociación para el Progreso de Honduras (APROH), organización de carácter corporativista (casi fascista). Durante los primeros dos años de gobierno de Suazo Córdova, Álvarez fue tomando progresivamente en sus manos las riendas del poder. El gobierno civil carecía de poder para resistirse a ello, pero las ambiciones de Álvarez y su aparente deseo de arrastrar a Honduras a una guerra contra los sandinistas de Nicaragua llenaron de inquietud a los demás oficiales del CONSUFFAA. Por medio de una maniobra rápida y bien planificada, Álvarez fue enviado al exilio en marzo de 1984, y el general Walter López, comandante de la aviación, ocupó su lugar al frente de las fuerzas armadas. Poco después dejó de existir la APROH y con ello retrocedió la amenaza de otro período de gobierno directo a cargo de los militares. Con todo, fue significativo que, justo igual que en 1956, fueran las fuerzas armadas las que conservaran el gobierno constitucional mientras el gobierno civil era poco más que un espectador.

La natural resistencia de los militares a retirarse a los cuarteles después de las elecciones de 1980 recibió un impulso complementario con el empeoramiento de la situación económica. La guerra civil en El Salvador empujó a miles de salvadoreños a cruzar de nuevo la frontera con Honduras para refugiarse en este

15. Al pequeño Partido Demócrata Cristiano (fundado en 1970) y al Frente Patriótico Hondureño (amplia coalición de grupos de izquierdas) no les autorizaron a participar en las elecciones de noviembre de 1980. Sólo al pequeño Partido de Innovación (PINU), fundado en 1970 durante el diálogo de unidad nacional, se le permitió competir contra los partidos Nacional y Liberal. (Obtuvo sólo el 3.5 por 100 de los votos). Tanto al Partido Demócrata Cristiano como al Frente Patriótico se les permitió tomar parte en las elecciones presidenciales de noviembre de 1981.

país, a la vez que los guerrilleros salvadoreños utilizaban los llamados «bolsones» (bolsas desmilitarizadas de territorio en litigio situadas en las zonas fronterizas) para reagrupar sus fuerzas. La búsqueda de un tratado de paz con El Salvador, que había sido infructuosa durante la mayor parte de los años setenta, adquirió más importancia debido a la preocupación que las victorias de la guerrilla causaban a los Estados Unidos. En diciembre de 1980 se firmó un tratado de paz con rapidez insólita, dejando para más adelante la tarea de definir la frontera y preparando el camino para la cooperación entre las fuerzas armadas de ambos países con el fin de acabar con la amenaza de los guerrilleros.¹⁶ Un eco apagado del movimiento guerrillero salvadoreño se oyó en la propia Honduras cuando tres grupos pequeños de guerrilleros adquirieron notoriedad con una oleada de secuestros de personas, actos de piratería aérea y atracos en bancos. Sin embargo, no podían con las fuerzas de seguridad y carecían de atractivo popular; aunque la democracia hondureña estaba muy lejos de ser perfecta, ofrecía espacio suficiente para la reforma y el cambio pacífico y ello significaba que sólo los más decididos a ello entraban a engrosar las filas del movimiento guerrillero. En 1984 la amenaza de la guerrilla ya había desaparecido virtualmente, aunque de vez en cuando reaparecería en las lejanas provincias orientales de Mosquitia.

Mucho más seria era la amenaza que para la seguridad representaban los adversarios del régimen sandinista de Nicaragua que tenían sus bases en Honduras, ya que significaba la posibilidad de una guerra entre los dos países. La frontera con Nicaragua había quedado fijada de forma definitiva en 1960, después de un fallo del Tribunal Internacional de Justicia, pero el terreno escabroso y la falta de carreteras de acceso hacían que la vigilancia de la frontera fuese virtualmente imposible. Después de la caída de Somoza en julio de 1979, lo que quedaba de la guardia nacional nicaragüense huyó cruzando la frontera con Honduras y al principio se contentó con hacer incursiones en el otro lado, motivadas por poco más que el deseo de vengarse. Sin embargo, la consolidación del régimen del FSLN (Frente Sandinista de Liberación Nacional) y los patinazos de los sandinistas en las provincias de la costa atlántica de Nicaragua hincharon el número de estos «contras» durante 1980 y 1981 y produjeron mucha tensión entre Honduras y Nicaragua debido a su presencia en territorio hondureño.

El crecimiento del número de contras coincidió con un acusado empeoramiento de la relación entre Nicaragua y Washington. En noviembre de 1981 la administración Reagan decidió autorizar operaciones secretas de la CIA contra los sandinistas con los fondos que se hacían llegar a los contras. El propósito aparente de la medida era cortar el suministro de armas de Nicaragua a los rebeldes salvadoreños a través de Honduras, pero el objetivo real era desestabilizar el régimen sandinista. Al mismo tiempo, los militares estadounidenses empezaron una larga serie de maniobras conjuntas con sus colegas hondureños; miles de soldados norteamericanos fueron adiestrados en el combate en el difícil terreno hondureño y se construyeron numerosas bases militares estadounidenses.

La lógica de las prioridades geopolíticas de los Estados Unidos proporcionaba escasas oportunidades de reforzar el gobierno civil de Honduras, especial-

16. El tratado disponía que una comisión de límites determinara la frontera en toda su longitud. Si (como sucedió) los miembros de la comisión no llegaban a un acuerdo después de cinco años, el litigio se sometería al arbitraje del Tribunal Internacional de Justicia.

mente porque el principal aliado de Washington en dicho país era el general Álvarez, que compartía con la administración Reagan la inquietud producida por la consolidación del régimen sandinista. La caída de Álvarez en 1984 no puso fin a la cooperación militar de Honduras con los Estados Unidos, pero hubo un cambio de actitud. Los Estados Unidos cerraron la base militar de Puerto Castilla, que se usaba para adiestrar a tropas salvadoreñas, y los contras se vieron obligados a comportarse de forma más discreta. Puede que los nuevos líderes militares hondureños compartieran la antipatía de Álvarez por los sandinistas, pero no estaban dispuestos a embarcarse en una guerra contra el ejército nicaragüense, cuya fuerza era muy superior. Durante toda su presidencia Suazo Córdova protestó débilmente en el sentido de que no había bases de la Contra en suelo hondureño. Esta negación, que los hechos contradecían rotundamente, le valió al gobierno de Honduras escaso respeto en los círculos internacionales, aunque poca cosa más podía hacer.

Al acercarse el final de la administración Reagan, con la confusión enseñoreándose de su política en América Central, el gobierno hondureño se sintió capaz de imponerse de forma más visible frente a la Contra. El presidente José Azcona Hoyo, que a finales de 1985 había ganado las elecciones presidenciales como candidato del Partido Liberal,¹⁷ al principio se limitó a pedir que fuerzas internacionales de pacificación vigilaran la frontera con Nicaragua; sin embargo, a comienzos de 1987 el gobierno hondureño se sintió capaz de unir sus fuerzas con las del resto de América Central, al amparo del plan de paz Arias, y pedir la disolución de la Contra y el fin del apoyo militar que los Estados Unidos prestaban a las «fuerzas irregulares».

La presión de los Estados Unidos contra los sandinistas y el uso de territorio hondureño para instalar bases militares norteamericanos hicieron que la débil administración civil careciera virtualmente de libertad en su política exterior. Así pues, sólo en la política interior podía establecer su identidad, y el programa de reformas, que permanecía parado desde finales de los años setenta, recibió cierta atención. Empezó nuevamente el reparto de tierra al amparo de la ley de reforma agraria, aunque el objetivo principal del programa (financiado por la U. S. Agency for International Development o AID) era dar título de propiedad a los campesinos cuyos derechos de propiedad eran inseguros. Con todo, las oportunidades del gobierno para llevar a cabo reformas importantes disminuyeron mucho a causa de la recesión económica, que coincidió con el comienzo de la administración civil. El empeoramiento de las condiciones externas de comercio y la segunda crisis del petróleo en las postrimerías del decenio de 1970 provocaron un enorme déficit comercial que se financió obteniendo préstamos en el

17. En abril de 1985 Suazo Córdova provocó una crisis constitucional al intentar, primeramente, sucederse a sí mismo y luego nombrar a su sucesor. La crisis no se resolvió hasta después de que los militares aplicaran fuertes presiones. En las elecciones presidenciales de noviembre de 1985 el Partido Liberal presentó cuatro candidatos; el Partido Nacional, tres. Los liberales obtuvieron una victoria dudosa porque el más destacado de ellos (José Azcona Hoyo) obtuvo menos votos que el candidato principal del Partido Nacional (Rafael Leonardo Callejas). Azcona fue declarado vencedor porque el voto conjunto de los cuatro candidatos liberales superaba al de los tres del Partido Nacional. Sin embargo, cuando Azcona sucedió a Suazo Córdova en la presidencia en enero de 1986 fue la primera vez desde 1933 que un presidente elegido constitucionalmente sucedía a otro.

extranjero con elevados tipos de interés nominal (y real). La deuda pública exterior, que se había mantenido dentro de límites tolerables durante la mayor parte de los años setenta, se transformó en una seria carga para la economía, y la evasión de capitales —que respondía sobre todo a la creciente crisis regional— agravó el problema de la balanza de pagos. El gobierno militar saliente firmó acuerdos de compromiso contingente con el Fondo Monetario Internacional en febrero de 1980 y agosto de 1981, pero ambos fueron suspendidos cuando las autoridades no consiguieron alcanzar los objetivos que el FMI fijó para el déficit del sector público.¹⁸

El gobierno de Suazo Córdova tuvo mucho más éxito que su predecesor en lo que se refiere a tomar medidas de ajuste y estabilización, aunque para ello fue necesario seguir tanto las directrices del FMI como las prioridades de la AID. Sin embargo, las autoridades insistieron en mantener la paridad del lempira frente al dólar a pesar de la enorme presión que ejercían las instituciones donantes norteamericanas; esto dejó a las exportaciones no tradicionales en una posición de relativa falta de competitividad y en una posición débil para aprovechar las oportunidades que ofrecía la Caribbean Basin Initiative, pero evitó la elevadas tasas de inflación que habían exacerbado las tensiones sociales en los países vecinos.¹⁹

La caída del PIB real y del PIB per cápita real durante los peores años de la recesión (1982-1983) fue mucho menos grave en Honduras que en el resto de América Central. A decir verdad, la recuperación de modestas tasas de crecimiento después de 1983 (a la que contribuyó la ayuda económica y militar en gran escala que prestaron los Estados Unidos) permitió al país acortar parte de la distancia que le separaba del resto de la región. En 1988 el PIB per cápita real ya podía compararse con los niveles que existían en El Salvador y Nicaragua (donde la guerra civil se había cobrado un tributo espantoso), pero continuaba siendo muy inferior al promedio latinoamericano. A instancias del FMI, el gobierno de Suazo Córdova y luego el de Azcona Hoyo abordaron el empeoramiento de la situación fiscal con cierto valor y aumentaron la parte del PIB correspondiente a los ingresos públicos hasta dejarla en un 16,3 por 100 en 1987, esfuerzo fiscal comparable con el que hicieron varias de las principales repúblicas latinoamericanas.²⁰ A pesar de ello, Honduras no pudo generar recursos suficientes para el servicio de su deuda exterior sin sacrificar todos los esfuerzos a favor de la reforma y a comienzos de 1989 se declaró una moratoria.

Así pues, durante los difíciles años ochenta Honduras retuvo el hilo reformista que se había observado durante toda su historia desde la época de la administración Gálvez. Con la posible excepción de la fase populista bajo López Arella-

18. Para más detalles, véase V. Bulmer-Thomas, «The balance of payments crisis and adjustment programmes in Central America», en R. Thorp y L. Whitehead, eds., *The debt crisis in Latin America*, Londres, 1987.

19. La Caribbean Basin Initiative, puesta en marcha por el presidente Reagan en 1982 e inaugurada oficialmente el 1 de enero de 1984, ofreció a la mayoría de los países de América Central y el Caribe la posibilidad de que una amplia variedad de sus exportaciones no tradicionales accedieran durante doce años, sin pagar derechos, al mercado norteamericano.

20. Véase, Banco Interamericano de Desarrollo, *Economic and social progress reports: Latin America*, Washington, D. C., 1988, cuadro C-1.

no (1972-1975), el ritmo de la reforma siempre había sido moderado y de vez en cuando se había detenido, pero la dirección del cambio era clara. En cuestiones de política laboral, legislación social, reforma agraria y esfuerzo fiscal, a finales de los años setenta había un marcado contraste entre Honduras y sus vecinos más próximos. Este contraste proporcionó a Honduras cierta inmunidad ante la posterior crisis regional, aunque el país no pudo librarse de todas las ondas de choque emanantes de los epicentros situados en Nicaragua y El Salvador.

La capacidad de la atrasada Honduras para poner en práctica una serie de medidas reformistas donde países de economía más avanzada habían fracasado se debió en gran parte a su peculiar estructura agroindustrial. La falta de una poderosa oligarquía terrateniente nacional dio al capital extranjero, en particular a las compañías fruteras, el papel de obstáculo clave a las reformas. Hondureños de todas las clases sociales pudieron unirse detrás de una serie de medidas reformistas porque los principales perjudicados por ellas eran las compañías fruteras. (Esto contribuye a explicar el éxito de la introducción del impuesto sobre la renta en 1949 y de las leyes laborales después de 1954.) El débil Estado hondureño no había podido con las compañías fruteras cuando no existían otras fuentes de fondos y los plátanos ocupaban un lugar tan importante en la economía, pero el período de posguerra coincidió con la aparición de nuevas fuentes de préstamos del exterior (por ejemplo, el Banco Mundial) y la diversificación de la economía por medio de la expansión del café y el algodón.

Si Washington se hubiera identificado con las compañías fruteras, como ocurrió en la Guatemala de Arbenz, la aprobación de las medidas reformistas habría sido mucho más difícil. Sin embargo, el Departamento de Estado miraba con recelo a las compañías fruteras en Honduras desde el desastroso episodio de 1910 en que la diplomacia del dólar fue desbaratada por Sam Zemurray. No había razones propias de la guerra fría para favorecer a las compañías fruteras en tiempos de Gálvez y el Departamento de Justicia norteamericano presentó un pleito civil antimonopolio contra la UFCO en 1954. La rápida ascensión de los sindicatos con participación de los comunistas, después de 1954 supuso un reto importante a los estrategias de la guerra fría en Washington, pero sucesivos gobiernos hondureños se mostraron tan empeñados como cualquier administración norteamericana en expulsar a los marxistas de los puestos influyentes: ambos gobiernos, el hondureño y el estadounidense, reconocieron que un movimiento laboral «libre y democrático» podía ser una fuente de fuerza. La ascensión después de la guerra de una influyente clase agroexportadora, cuyo símbolo fue la formación de la FENAGH, representó una amenaza en potencia para el programa reformista a mediados de los años sesenta, pero para entonces el movimiento laboral ya se hallaba establecido firmemente bajo líderes anticomunistas y la nueva clase industrial competía con la FENAGH por los favores del gobierno. Esto impidió una identificación demasiado estrecha entre el gobierno y los exportadores agrarios (problema importante en los países vecinos).

El experimento reformista hondureño fracasó de la forma más obvia en el campo de la democracia. El sistema político adolecía de muchos defectos, el menor de los cuales no era la abrumadora influencia de los militares, y carecía de credibilidad como democracia de pleno funcionamiento. A diferencia de lo que ocurría en El Salvador y Guatemala, el problema no podía identificarse con la incorporación de una influyente izquierda marxista en el proceso democrático,

toda vez que en Honduras la importancia de dicha izquierda era marginal. La política hondureña la dominaban dos partidos tradicionales, coaliciones poco compactas de facciones rivales comprometidas con el personalismo y unidas solamente en pos de la atracción del poder y el acceso a sus prebendas, y estos partidos demostraron que eran incapaces de avanzar con los tiempos y continuaron siendo un obstáculo para la instauración de un liderazgo presidencial efectivo. Para la causa de la democracia en Honduras en los años ochenta, después de la vuelta al gobierno civil, no fue una ayuda la tensión entre los Estados Unidos y Nicaragua. Las prioridades geopolíticas de los norteamericanos dieron origen a un incremento enorme de la cantidad y la calidad de las fuerzas armadas hondureñas como baluarte estratégico contra los sandinistas. La presencia militar norteamericana que fue semipermanente a partir de 1983, condujo a una estrecha colaboración con las fuerzas armadas hondureñas en la estrategia contra la insurrección, de la que en gran parte quedaban excluidos los miembros civiles del gobierno. La insistencia en la seguridad aumentó la importancia de los militares en los asuntos internos, en una época en que la consolidación de la democracia exigía que aquéllos volvieran a sus cuarteles. Aunque las fuerzas armadas respetaron la Constitución después de 1984 y dejaron que el gobierno civil se encargase de la mayoría de los aspectos de la política económica y social, los progresos políticos continuaron siendo frágiles en Honduras.

Capítulo 5

NICARAGUA DESDE 1930

En 1930, transcurrido más de un siglo desde que se independizara de España, la soberanía nacional de Nicaragua estaba en duda. Ocupado por la infantería de marina norteamericana casi continuamente desde 1912, en realidad el país había perdido su independencia política; de hecho, una minoría elocuente era partidaria de su anexión por los Estados Unidos. Funcionarios norteamericanos se encargaban de la mayoría de los aspectos de la política fiscal y monetaria, por lo que Nicaragua también había perdido su autonomía financiera. La economía era relativamente débil. El sector de exportación (basado en el café, los plátanos, la madera y el oro) seguía siendo la fuerza motriz de la economía, pero carecía del dinamismo de los países vecinos: las ganancias obtenidas de la exportación se cifraban en sólo 10 millones de dólares anuales. De resultados de ello, Nicaragua, con una población de únicamente 680.000 personas, tenía la renta per cápita más baja de toda América Central. La falta de recursos del gobierno había sido un obstáculo para difundir la educación pública y la inmensa mayoría de la población continuaba siendo analfabeta. Asimismo, la tarea de integrar la nación aún no estaba terminada. Las provincias orientales a orillas del mar Caribe todavía no estaban comunicadas con la capital, Managua, por ninguna carretera o ferrocarril, y los habitantes anglófonos de la costa atlántica, cuyo vínculo oficial con Gran Bretaña no se había roto hasta 1894, seguían considerando a «los españoles» de la orilla occidental como a representantes de un país extranjero.

LA OCUPACIÓN MILITAR NORTEAMERICANA

Debido a su situación y a sus excepcionales rasgos geográficos, Nicaragua ha despertado el interés de potencias extranjeras desde los primeros tiempos de la dominación colonial española. Después de la independencia, durante la mayor parte del siglo XIX, los interesados daban por sentado que en el futuro se construiría un canal interoceánico a través de Nicaragua, ya que el río San Juan y el lago de Nicaragua son navegables y limitarían las obras de construcción importantes a la estrecha franja de tierra que separa dicho lago del océano. Gran Bretaña y los Estados Unidos rivalizaron intensamente por el control del citado ca-

nal hasta que en 1850 el tratado de Clayton-Bulwer obligó a ambas potencias a rechazar el control exclusivo de todo proyecto de esta clase. Sin embargo, en el tratado de Hay-Paunceforth de 1901 Gran Bretaña reconoció que su influencia había disminuido en América Central y cedió a los Estados Unidos el control exclusivo y la protección de todo canal que se construyera. Con el reconocimiento por el presidente Theodore Roosevelt de la independencia de Panamá en 1903 y la construcción de un canal a través del istmo (terminado en 1914) no disminuyó el interés geopolítico de los Estados Unidos por Nicaragua. Al contrario, la estabilidad de los países situados cerca de Panamá adquirió nueva significación y a partir de entonces fue más importante que nunca impedir que potencias rivales se hicieran con el control de cualquier canal que atravesara Nicaragua. Las administraciones de los primeros decenios del siglo XX nunca renunciaron a la idea de un canal nicaragüense controlado por los norteamericanos. De hecho, hasta comienzos del decenio de 1930 se hicieron frecuentes estudios del terreno.

Por lo tanto, las relaciones con José Santos Zelaya, el presidente liberal de Nicaragua (1893-1909), revestían interés especial para el Departamento de Estado norteamericano. Zelaya hizo concesiones generosas a los empresarios estadounidenses en las industrias minera, maderera y platanera, pero su relación con el Departamento de Estado era muy tirante a causa de sus intervenciones en los asuntos de las repúblicas vecinas (en particular Honduras) y sus flirteos con Alemania y Japón sobre un posible canal que cruzara Nicaragua. Por ende, cuando en 1909 estalló una revuelta conservadora en el litoral oriental de Nicaragua, la administración del presidente William Howard Taft se apresuró a aprovecharla para derribar a Zelaya. Sin embargo, la sucesión no fue pacífica y la infantería de marina norteamericana desembarcó en Nicaragua al estallar la guerra civil en 1912.

La llegada de los infantes de marina puso el sello militar a un proceso de intervención estadounidense que había empezado en octubre de 1910 con el envío a Managua de Thomas C. Dawson, ministro norteamericano en Panamá. Los «acuerdos de Dawson», firmados en 1911, daban por sentado que una condición previa para que en Nicaragua hubiera estabilidad política era la estabilidad financiera y que ésta no se alcanzaría sin la atenta supervisión de los Estados Unidos. Así comenzó el largo período de intervención norteamericana en los asuntos financieros de Nicaragua, intervención que sobrevivió a la «política del buen vecino» del decenio de 1930 y no terminó definitivamente hasta el de 1940. Para asegurarse el apoyo de sus aliados políticos nicaragüenses a la intervención financiera, el Departamento de Estado prometió que bancos norteamericanos concederían un préstamo de 15 millones de dólares en los términos y las condiciones que se especificaban en el tratado Knox-Castrillo de 1911. Sin embargo, el Senado de los Estados Unidos rechazó el tratado en tres ocasiones, por lo que el gobierno nicaragüense tuvo que contentarse con un préstamo «interino» más modesto de 1,5 millones de dólares, a la vez que la intervención financiera seguía adelante pese a la falta de un tratado. Un norteamericano ocupó el cargo de administrador general de aduanas y lo que se recaudaba en concepto de derechos de aduana se destinaba ante todo al servicio de la deuda pública exterior, con lo que se garantizó a los europeos tenedores de bonos el pronto pago de los mismos y se evitó toda posible necesidad de una intervención europea, que hubiera sido contraria a la Doctrina Monroe. Se fundó un Banco Nacional, la mayoría de cu-

yas acciones estaban en poder de banqueros norteamericanos, con el fin de mantener la paridad de la nueva unidad monetaria (el córdoba) con el dólar norteamericano y que Nicaragua permaneciera fiel al patrón de cambio oro y tuviera sus reservas en Nueva York. Los banqueros también compraron la mayoría de las acciones del Ferrocarril Nacional y, aunque el gobierno nicaragüense les compró su parte en 1924, tanto el Banco Nacional como el Ferrocarril Nacional continuaron teniendo una mayoría de norteamericanos en sus respectivos consejos de administración a la vez que la sede central de ambas organizaciones se encontraba en los Estados Unidos.¹

A raíz del ignominioso Tratado Bryan-Chamorro de 1916,² el Departamento de Estado impuso nuevos planes financieros, en 1917 y 1920, que estipulaban un control todavía más estricto de los asuntos fiscales de Nicaragua. Se creó una Alta Comisión (con mayoría de miembros norteamericanos) y se le dio el control de una parte del presupuesto del gobierno nicaragüense (incluidas las obras públicas), así como poderes para supervisar los cambios de los derechos de aduanas, función que no era insignificante en un país donde los impuestos sobre el comercio exterior representaban por lo menos el 50 por 100 de los ingresos públicos. El Departamento de Estado también colaboró en la creación de tres comisiones, con fuerte representación norteamericana, que se encargarían de juzgar las reclamaciones surgidas de perturbaciones de la vida civil durante los primeros tres decenios del siglo.

La supervisión financiera resultó barata, con gran alivio del Departamento de Estado. Ni los banqueros ni el gobierno estadounidense se convirtieron en grandes acreedores del gobierno nicaragüense, cuya deuda pública exterior siguió consistiendo principalmente en bonos cuyos acreedores eran europeos; las inversiones norteamericanas —tanto directas como de cartera— fueron menos importantes en Nicaragua que en cualquier otro país latinoamericano excepto Paraguay.³ Las conexiones de Philander Knox (Secretario de Estado en la administración Taft) con una compañía minera de propiedad norteamericana en Nicaragua motivaron algunos gestos de desaprobación,⁴ pero el gobierno de los Estados Unidos pudo afirmar de modo convincente que sus motivos para intervenir en Nicaragua no eran de índole económica. La supervisión financiera también

1. En 1929 los banqueros Brown Bros. & Co. y J. & V. Seligman & Co. dimitieron. Su lugar como agente fiscal del Banco Nacional y del Pacific Railroad lo ocupó el International Acceptance Bank de Nueva York.

2. El tratado Bryan-Chamorro (firmado en 1914, pero no ratificado por el Senado norteamericano hasta 1916) dio a los Estados Unidos, a perpetuidad, derechos exclusivos de propiedad para la construcción, explotación y mantenimiento de un canal interoceánico. También concedió, a los Estados Unidos un arriendo de noventa y nueve años en las islas del maíz, frente a la costa atlántica, y para una base naval en el golfo de Fonseca. A cambio, los Estados Unidos pagaron al gobierno nicaragüense 3 millones de dólares, la mayor parte de los cuales debían utilizarse para saldar deudas atrasadas. Véase I. J. Cox, *Nicaragua and the United States (1909-1927)*, Boston, 1927, p. 845.

3. Véase E. Kamman, *A search for stability: United States diplomacy toward Nicaragua 1925-1933*, Notre Dame, Indiana, 1968, pp. 220-224.

4. Philander Knox representó en diversos momentos a la empresa minera nicaragüense La Luz and Los Angeles Company, que pertenecía a la familia Fletcher. Un empleado administrativo de esta compañía, Adolfo Díaz, fue presidente de Nicaragua en tres ocasiones durante la ocupación norteamericana.

fue efectiva. El córdoba permaneció aproximadamente a la par con el dólar norteamericano durante los difíciles años de la primera guerra mundial e incluso superó los peores años de la depresión después de 1929. El servicio de la deuda pública exterior no sólo fue puntual, sino que también descendió nominalmente durante el decenio de 1920, a medida que los reembolsos superaban los nuevos préstamos. Bajo las condiciones que impusieron el administrador general de aduanas, la Alta Comisión y los banqueros, el gobierno evitó los peores excesos de la financiación deficitaria que se observarían durante el período de Zelaya, a la vez que tanto el Banco Nacional como el Ferrocarril Nacional pasaban a producir grandes beneficios.

Sin embargo, lo que los acuerdos de Dawson daban por sentado, es decir, que la estabilidad financiera traería estabilidad política, resultó muy falso. A los pocos meses de retirarse la infantería de marina estadounidense en 1925, volvió a estallar la guerra civil. Por otra parte, había una complicación más que consistía en que el gobierno mexicano apoyaba a la oposición liberal capitaneada por Juan Bautista Sacasa, ex vicepresidente, en su intento de recuperar el poder; además de las otras razones que se dieron para justificar la intervención, el gobierno norteamericano tenía que pensar ahora en la posible pérdida de prestigio que nacería de una victoria «mexicana». Así pues, los infantes de marina estadounidenses volvieron a Nicaragua en 1926 y en mayo de 1927 los liberales y los conservadores firmaron un tratado de paz bajo la supervisión de Henry Stimson, ex Secretario de Guerra de los Estados Unidos. Esta vez como nueva condición previa de la estabilidad política, el Departamento de Estado exigió que se abolieran todas las fuerzas armadas nicaragüenses (incluida la policía) y se substituyeran por una Guardia Nacional que en sus primeros tiempos sería mandada por oficiales norteamericanos. El modelo de este nuevo cuerpo era la Guardia Nacional de Haití, país ocupado también por los norteamericanos, y pronto se adaptaría en la República Dominicana, a la vez que su objetivo consistía en vencer las profundas divisiones que existían en la sociedad nicaragüense entre los liberales y los conservadores persuadiendo al partido de la oposición de que podía subir al poder por medios electorales, sin recurrir a la fuerza. El tratado de paz no lo firmaron todos los líderes liberales. Augusto César Sandino, que había vuelto de México en 1926 para unirse a la revuelta liberal y había ascendido a la graduación de general del ejército capitaneado por José María Moncada, se negó a someterse a cualquier tratado que permitiera que los infantes de marina norteamericanos siguiesen en Nicaragua. Sandino se refugió en las montañas de Nueva Segovia, en el norte de Nicaragua, con una banda de treinta hombres.

La primera prueba a que tuvo que someterse el nuevo orden fueron las elecciones presidenciales de 1928. Al igual que todos los comicios celebrados desde la caída de Zelaya, la infantería de marina norteamericana supervisó los de 1928, pero esta vez el resultado no estaba previsto. El Partido Liberal presentó a su héroe de guerra, el general Moncada, que obtuvo una victoria escasa frente a su rival conservador en unas elecciones muy reñidas en las que la participación fue considerable. El liberal Moncada se mostró tan deseoso de cooperar con los círculos oficiales norteamericanos como antes se mostraran sus predecesores conservadores, y las elecciones de 1930 para el Congreso, también bajo la supervisión de los infantes de marina norteamericanos, dieron la mayoría a los libera-

les. En enero de 1931 Henry Stimson —que ahora ocupaba el puesto de Secretario de Estado en la administración Hoover— anunció que las fuerzas norteamericanas se retirarían definitivamente de Nicaragua después de las elecciones presidenciales de noviembre de 1932.

Stimson estaba ahora convencido de que finalmente se había alcanzado la estabilidad política en Nicaragua. La administración norteamericana había comprobado con cierta sorpresa que la mayoría de los líderes liberales eran sensibles a las percepciones que los norteamericanos tenían de la región y deseaban que su política tuviera en cuenta los intereses de los Estados Unidos. La excepción sobresaliente, Sandino, había sido denunciada por su propio partido, el Liberal, y Stimson confiaba en que la Guardia Nacional, que permanecería bajo el mando de oficiales norteamericanos hasta la retirada de la infantería de marina, sería capaz de contenerla, cuando no de derrotarla. Por razones tanto económicas como políticas, en los propios Estados Unidos había aumentado la oposición a la presencia de los infantes de marina, a la vez que en América Latina la condena de la ocupación había crecido desde que el descontento aflorase por primera vez a la superficie en la Sexta Conferencia Panamericana celebrada en La Habana en 1928. En último lugar, pero sin que ello signifique que su importancia sea menor, el derrumbamiento del comercio mundial después de 1929 dejó al Canal de Panamá con una amplia capacidad sobrante, por lo que la necesidad de un segundo canal que atravesara Nicaragua (cuyo derecho estaba asegurado por el tratado Bryan-Chamorro) ya no era tan apremiante. (El último estudio de la ruta del canal nicaragüense se llevó a cabo en 1932.)

El legado de más de dos decenios de Intervención militar casi ininterrumpida en Nicaragua no fue satisfactorio. Los partidarios Departamento de Estado podían señalar algunas conquistas positivas: se había logrado la estabilidad financiera; las elecciones de 1928, 1930 y 1932, celebradas bajo supervisión norteamericana, se contaban entre las más libres de la historia de Nicaragua; el Departamento de Estado ya no favorecía visiblemente a un partido (el Conservador) frente al otro y ahora podía tratar con una generación nueva de liberales, lo cual permitía seguir una política de no intervención. En cambio, la estabilidad financiera se había conseguido sólo mediante el sacrificio del desarrollo económico de Nicaragua. Utilizando la terminología moderna, se sacrificó el crecimiento en aras del puntual servicio de la deuda. Por término medio, en el decenio que concluyó en 1926-1927 más de una tercera parte de los gastos públicos anuales correspondieron al servicio de la deuda; después de la formación de la Guardia Nacional en 1927, los gastos militares se convirtieron en una carga pesada sobre el presupuesto y absorbieron cerca del 30 por 100 en 1929-1930; los gastos en obras públicas —que eran un residuo en los planes financieros después de pagarse todos los otros gastos— eran tan bajos, que en 1928 un experto norteamericano en finanzas comentó:

Hay muy poco que pueda mostrarse después de tales sumas, y es probable que porciones considerables, aunque se atribuyan a obras públicas, se hayan desviado hacia otros fines, como en el caso de los fondos para la instrucción pública. Las carreteras han absorbido el grueso de los desembolsos en concepto de obras públicas, pero en la república no existe ni una milla de carretera de primera clase aparte de ciertas calles asfaltadas recientemente en la capital. Otras porciones de los fondos para obras

públicas se han dedicado a la construcción o reparación de edificios públicos, pero también en este caso las realizaciones no concuerdan con las asignaciones.⁵

La intervención norteamericana también deformó las percepciones y el comportamiento de la élite nicaragüense. Una generación entera se había acostumbrado a la idea de la intervención de los Estados Unidos; la inmensa mayoría de la élite nicaragüense —la del gobierno y la del mundo de los negocios— no sólo aceptaba la intervención norteamericana como algo inevitable, sino que la acogía con agrado por considerarla deseable. En 1927 el ministro de Hacienda nicaragüense propuso que los Estados Unidos extendieran su control fiscal para dar cabida en él a los impuestos internos además de los derechos de aduana, que una junta de previsiones presupuestarias con mayoría de ciudadanos estadounidenses elaborase el presupuesto de la nación y que un interventor norteamericano supervisara todos los gastos públicos. Aquel mismo año, el presidente Adolfo Díaz repitió su ofrecimiento (hecho por primera vez en 1911) de enmendar la Constitución nicaragüense, de forma que permitiese a los Estados Unidos intervenir casi a voluntad, a cambio de un modesto préstamo. De hecho, al finalizar el decenio de 1920 la administración norteamericana se sentía un poco azorada ante esta actitud obsequiosa que ella misma había engendrado.

Con la decisión de retirar la infantería de marina de Nicaragua, la administración Hoover se anticipó a la «política del buen vecino» que seguiría Roosevelt, pero una política norteamericana de no intervención en los asuntos nicaragüenses no era convincente. La supervisión fiscal continuó igual que antes y seguía estando en vigor el Tratado Bryan-Chamorro, que daba a los Estados Unidos derechos a un canal, así como a bases militares y navales. Por otra parte, no creyó en dicha política la élite nicaragüense, que durante cerca de veinticinco años había aprendido a dominar el arte de interpretar las preferencias de los Estados Unidos como medio de medrar en política. Se seguía dando por sentado que el Departamento de Estado tenía sus favoritos y que éstos ganarían siempre; por lo tanto, el éxito político dependía de convencer al público de que un individuo o una facción disfrutaba del apoyo implícito de los Estados Unidos.

LOS EFECTOS DE LA DEPRESIÓN

Cuando los infantes de marina norteamericanos se retiraron finalmente de Nicaragua —los últimos se fueron el 2 de enero de 1933— las dificultades ya habían aumentado considerablemente a causa de la crisis económica mundial. En vísperas de la depresión de 1929 la economía de Nicaragua dependía en gran medida de las exportaciones, que a su vez eran dominadas por el café; más de la mitad de estas exportaciones iba destinada a los Estados Unidos, a la vez que éstos suministraban casi dos tercios de las importaciones. Los derechos y sobretasas de aduana que se aplicaban a estas importaciones constituían el grueso de los ingresos públicos, al tiempo que el comercio exterior también determinaba en gran medida el nivel de actividad del comercio, el transporte y los servicios.

5. Véase W. Cumberland, *Nicaragua: an economic and financial survey*, Washington, D. C., 1928, p. 106.

A pesar de la presencia de muchos empresarios extranjeros, el sector del café se caracterizaba por la ineficiencia y los rendimientos bajos; el café nicaragüense no había conquistado la reputación de ser de gran calidad —comparando con el de Costa Rica, el de El Salvador y el de Guatemala— y el precio que recibían los cultivadores era inferior al que se pagaba en el resto de América Central. Estos precios ya alcanzaron su cota más alta en 1925, pero el descenso precipitado no empezó hasta después de 1929. Durante los primeros dos años (1930 y 1931) el volumen de las exportaciones se sostuvo en los niveles de antes de la depresión, pero una mala cosecha en 1931-1932 contribuyó a un descenso del 49 por 100 del volumen de lo exportado y el valor de las exportaciones de café en 1932 representó únicamente el 25 por 100 del nivel de 1929.

Los otros productos que exportaba Nicaragua (principalmente plátanos, madera y oro) no resultaron afectados tan perjudicialmente por la depresión como el café, pero la importancia de éste era suficiente para hacer que la ganancia obtenida del total de exportaciones descendiera de 11,7 millones de dólares en 1928 a 4,5 millones de dólares en 1932. Al mismo tiempo, bajo la mirada vigilante de la intervención fiscal norteamericana, seguía esperándose que estos ingresos en divisas reducidos se utilizaran para pagar el cargo por servicio correspondiente a la deuda pública exterior, que seguía siendo nominalmente la misma. Esto hizo necesario reducir las importaciones de forma todavía más drástica que las exportaciones; las importaciones descendieron de 13,4 millones de dólares en 1928 a 3,5 millones de dólares en 1932. Esta reducción se logró sin romper la paridad del córdoba con el dólar norteamericano si bien Nicaragua abandonó el patrón de cambio oro e introdujo restricciones cambiarias en noviembre de 1931 bajo una junta de control integrada por el administrador general de aduanas, el director del Banco Nacional, norteamericanos los dos, y el Ministro de Hacienda, que era nicaragüense.

Así pues, el servicio de la deuda pública (interna y externa) se efectuó con puntualidad, aunque la amortización de la deuda externa se suspendió parcialmente a partir de 1932. Nicaragua se unió a Argentina, Honduras y la República Dominicana, los únicos países latinoamericanos que durante el decenio de 1930 pagaron en su totalidad los intereses correspondientes a la deuda exterior. Sin embargo, el espacio de que disponía Nicaragua para maniobrar era todavía menor que el de las otras repúblicas citadas, ya que además de la prioridad que se daba a la deuda pública, había que encontrar fondos complementarios para la preparación y el reclutamiento de la Guardia Nacional. El gobierno del presidente Moncada intentó desesperadamente proteger los ingresos públicos introduciendo sobretasas de aduana,⁶ pero los ingresos fiscales siguieron bajando y de 5,6 millones de córdobas en 1920-1929 pasaron a 3,8 millones en 1932-1933, a la vez que la proporción de los mismos que se destinaba a la Guardia Nacional y al servicio de la deuda ascendió hasta cifrarse en el 50 por 100 en el momento de la retirada de la infantería de marina norteamericana.

Esta situación crítica empeoró aún más a causa del desastroso terremoto que sacudió Managua en marzo de 1931, matando a mil personas y destruyendo virtualmente todos los edificios del gobierno. Éste negoció una serie de créditos de

6. Estos recargos incrementaron la tarifa arancelaria media del 34 por 100 en 1928 al 50 por 100 en 1953.

urgencia en 1932, 1933 y 1934 con el Banco Nacional al objeto de financiar la reconstrucción y la reducción de los atrasos de los salarios del sector público, pero los gastos en concepto de sanidad, educación y construcción de carreteras cesaron prácticamente y los despidos de empleados del gobierno pasaron a ser comunes. El Banco Hipotecario, fundado por el gobierno Moncada en octubre de 1930 para ayudar el sector agrícola, cerró en 1931 antes de que pudiera iniciar sus operaciones y no volvió a abrir sus puertas hasta octubre de 1934. El producto interior bruto (PIB) per cápita disminuyó en un 32,9 por 100 en términos reales entre 1929 y 1932, el descenso más acusado que se registró en América Central.⁷ Asimismo, la retirada de los infantes de marina norteamericanos —cuyo número había superado los 5.000 en enero de 1929—⁸ privó a Nicaragua de una valiosa fuente de poder adquisitivo justo en el momento en que la depresión empezaba a surtir sus mayores efectos. El PIB per cápita continuó descendiendo y alcanzó su punto más bajo en 1936, año en que ya era el más bajo de América Central y uno de los más bajos de toda América Latina,

EL EPISODIO DE SANDINO⁹

La retirada de la infantería de marina de los Estados Unidos en enero de 1933 dejó a Sandino y su ejército, el Ejército Defensor de la Soberanía Nacional de Nicaragua (EDSN), todavía en libertad. Durante seis años de lucha ni los infantes de marina norteamericanos ni la Guardia Nacional, cuyos oficiales también eran norteamericanos, habían podido destruir al EDSN, pese a que por primera vez los militares norteamericanos recurrieron a los bombardeos aéreos en apoyo de las tropas de tierra. El EDSN, que llegó a tener un máximo de 3.000 miembros (muchos de los cuales eran eventuales), obtuvo algunas espectaculares victorias militares entre ellas la destrucción de la mina La Luz y Los Ángeles, que pertenecía a la familia Fletcher, pero su base de operaciones se hallaba limitada principalmente a las remotas y poco pobladas provincias de Nueva Segovia, Jinotega y Zelaya.¹⁰

Sandino, después de abandonar Nicaragua en 1920 a raíz de un incidente violento, había trabajado para compañías estadounidenses en Honduras, Guatemala y México, experiencia que le permitió ver por dentro las operaciones del capital extranjero (norteamericano) en América Latina. Regresó a Nicaragua en 1926, inspirado, como hemos visto, por la revuelta liberal que siguió a la primera retirada de las tropas norteamericanas. Cuando éstas volvieron a Nicaragua, Sandino se negó a rendirse al amparo de las condiciones del acuerdo que propuso Stimson en mayo de 1927. El propósito ostensible de Sandino al comenzar una guerra constitucionalista era restaurar el gobierno constitucional en manos libe-

7. Véase V. Bulmer-Thomas, *The political economy of Central America since 1920*, Cambridge, 1987, cuadro A3.

8. En enero de 1931 quedaban 1.412 y cuando se retiraron definitivamente el 2 de enero de 1933, 910.

9. El significado original de un «episodio» es «un intervalo entre, dos canciones del coro en la tragedia griega»; esto parece muy apropiado.

10. Los aspectos militares del episodio de Sandino se comentan de forma competente en Neil Macaulay, *The Sandino affair*, Chicago, 1967.

rales bajo Juan Sacasa. Pero Sacasa aceptó el pacto Stimson-Moncada, y en noviembre de 1928 el propio Moncada ganó las elecciones presidenciales para los liberales. Por consiguiente, el objetivo de Sandino pasó a ser la defensa de la soberanía nacional, que exigía, como mínimo, la retirada de todas las tropas estadounidenses. Sin embargo, no era cosa sencilla defender la soberanía nacional en un país donde dos decenios de ocupación militar norteamericana habían creado una extensa red que servía para representar los intereses de los Estados Unidos.

Las administraciones Coolidge y Hoover veían a Sandino en términos puramente militares y en los comunicados oficiales le calificaban de bandido, aunque las cartas que le mandaban los representantes de la ocupación militar norteamericana iban dirigidas al general Sandino. Mientras tanto, el público norteamericano recibía gran parte de las noticias sobre Sandino de los representantes nicaragüenses de la United Press y la Associated Press, el primero de los cuales era el norteamericano que ocupaba el puesto de administrador general de aduanas, a la vez que el segundo era su ayudante, también norteamericano.¹¹ Sin embargo, cuando un exceso de confianza por parte de los oficiales estadounidenses dio por resultado una serie de reveses militares, la opinión pública norteamericana empezó a sentirse afectada por las noticias de infantes de marina muertos o heridos. Así pues, la administración estadounidense cambió de política y decidió que en lo sucesivo el grueso de la lucha recayera en la Guardia Nacional en vez de en la infantería de marina, e incluso aprobó la formación de un grupo sumamente partidista de auxiliares que complementara la tarea, supuestamente imparcial, de la Guardia Nacional.

La consecuencia de este cambio de política fue que la mayor parte de las bajas las sufrieron los nicaragüenses de ambos bandos. Entre 1926 y 1933 murieron 136 infantes de marina norteamericanos, pero sólo 47 de ellos perdieron la vida combatiendo contra el EDSN, lo que supone un promedio de uno cada siete semanas.¹² Esta cifra baja significaba que el objetivo de Sandino, es decir, la defensa de la soberanía nacional, debían alcanzarlo unos nicaragüenses matando a otros nicaragüenses, situación que vino a subrayar la dificultad de defender una causa nacionalista en un país donde la potencia imperialista contaba con agentes nativos que defendían sus intereses.

Aunque Washington tenía a Sandino por un bandido, la opinión pública latinoamericana le consideraba como un héroe y un símbolo de la lucha contra el «coloso del norte».¹³ Los sentimientos antiintervencionistas de América Latina alcanzaron su apogeo en el período comprendido entre la Sexta Conferencia Panamericana, que se celebró en La Habana en 1928, y la Séptima, cuyo escenario fue Montevideo en 1933, coincidiendo con la campaña de Sandino, que se ganó numerosos partidarios en la región y halló eco en Europa, Asia e incluso Norteamérica.

11. Véase C. Beals, *Banana gold*, Filadelfia, 1932, pp. 304-305.

12. Las restantes muertes se debieron a las causas siguientes: asesinato (11); accidentes (41); suicidios (12); enfermedades (24); y muertos a tiros al resistirse a la detención (1). Véase Macaulay, *The Sandino affair*, p. 239.

13. La lucha de Sandino inspiró un extraordinario número de libros, artículos y folletos en toda América Latina ya desde 1927. Para un ejemplo excelente de estos escritos, de tono deferente, véase Instituto de Estudios del Sandinismo, *El sandinismo - documentos básicos*, Managua, 1983, pp. 211-231.

Hasta finales de 1928 el representante clave de Sandino fue el poeta y político hondureño Froilán Turcios, que dirigía una revista de amplia difusión, *Ariel*.¹⁴ Sin embargo, Turcios rompió con Sandino a causa de una disputa que subrayó las dificultades con que tropezó Sandino al buscar una estrategia estable para la defensa de la soberanía nacional. En diciembre de 1928, después de que Moncada fuera elegido presidente, Turcios escribió a Sandino para proponerle un tratado de paz al amparo del cual Moncada solicitaría la retirada inmediata de las tropas norteamericanas y entonces Sandino depondría las armas y reconocería al gobierno de Moncada a cambio de que éste se comprometiera a restaurar la Constitución y suprimir todos los edictos y contratos anticonstitucionales.¹⁵ Sandino rechazó la propuesta sin más —de ahí que Turcios dejara de ser su representante—, pero antes de que transcurrieran dos semanas escribió al contraalmirante Sellers, comandante de la escuadra de servicios especiales de la marina norteamericana, y al general de brigada Logan Feland, del cuerpo de infantería de marina de los Estados Unidos diciéndoles que sólo llegaría a un acuerdo de paz con el general Moncada, «ya que éste —siendo miembro del Partido Liberal, al que traicionó— puede enmendar sus errores mediante el compromiso que está en condiciones de hacer con nosotros, en nombre del pueblo nicaragüense y del propio Partido Liberal, en el sentido de que respetará las propuestas que nuestro ejército hará en el momento oportuno».¹⁶

Así pues, Sandino no sabía con certeza si su objetivo de soberanía nacional podría alcanzarse restaurando el gobierno constitucional bajo Moncada (o algún otro representante del Partido Liberal) o si requería la eliminación de todas las instituciones tradicionales (incluido el Partido Liberal) que habían colaborado con el imperialismo estadounidense. Esto último representaba una postura mucho más radical hacia la cual deseaban empujar a Sandino tanto la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) como la Internacional Comunista. A ojos del APRA, que fue fundada por el peruano exiliado Víctor Raúl Haya de la Torre en México en 1924, la guerra de Sandino simbolizaba la lucha de todo el continente latinoamericano por la soberanía nacional, la independencia y la igualdad social. Froilán Turcios recibió el nombramiento de apриста honorario y el peruano Esteban Pavletich fue enviado a Nueva Segovia en 1928 para que se uniese al EDSN. Pavletich se ganó la confianza de Sandino, a quien acompañó durante su larga estancia en México, desde junio de 1929 hasta mayo de 1930, donde quería ampliar la base de apoyo latinoamericana a su lucha. Fue del APRA de donde Sandino tomó en préstamo el término «indoamericanismo», y su plan de celebrar una conferencia regional en Argentina con el fin de promover la construcción de un canal en Nicaragua, que estaría bajo control internacional se inspiró mucho en el proyecto aprista de arrebatar el control del canal de Panamá de manos de los Estados Unidos.

Sandino también tomó en préstamo el análisis social del APRA y en una

14. El nombre de *Ariel* fue en homenaje a una novela del uruguayo José Enrique Rodó, escrita en 1909, que simbolizaba la lucha entre América Latina y los Estados Unidos. Véase Hugo Cancino Troncoso, *Las raíces históricas e ideológicas del movimiento sandinista: antecedentes de la revolución nacional y popular nicaragüense, 1927-1979*, Odense, 1984, p.56.

15. La carta de Turcios se publica entera en S. Ramírez, ed., *El pensamiento vivo de Sandino*, San José, 1.976, 2a. ed., pp. 156-158.

16. Véase Ramírez, *El pensamiento*, p. 155.

ocasión afirmó, por ejemplo, que «ni la extrema derecha ni la extrema izquierda son nuestro lema. Por este motivo, nada ilógico hay en que nuestra lucha se base en la cooperación de todas las clases sociales sin etiquetas ideológicas».¹⁷ Este análisis parecía ser consecuente con la realidad social nicaragüense, ya que el bajo nivel de desarrollo económico había generado sólo minúsculas bolsas de proletarios (por ejemplo, en las plantaciones de plátanos y las minas) mientras que el grueso de la población activa (más del 80 por 100 en el censo de 1920) se dedicaba a la agricultura y únicamente una pequeña proporción la constituían peones sin tierra. Del mismo modo, los oficiales del EDSN —tanto nicaragüenses como de otras nacionalidades latinoamericanas— procedían en gran parte de la pequeña burguesía. Sin embargo, Sandino hablaba a veces en términos de clase. En una carta de 1930, que luego se hizo famosa a raíz de la revolución nicaragüense de 1979, escribió que «con la intensificación de la lucha y la creciente presión de los banqueros yanquis, nos están abandonando los vacilantes y los miedosos, debido a la forma que ahora cobra la lucha; sólo los trabajadores y los campesinos seguirán hasta el final, sólo su fuerza organizada alcanzara la victoria».¹⁸ Al cabo de un año, en una carta que escribió a uno de sus oficiales más allegados, Pedrón Altamirano, afirmó que el movimiento sandinista debía disociarse de todos los elementos burgueses porque a éstos les convenía llegar a un acuerdo humillante con los Estados Unidos.

Estas posturas reflejan la influencia que en Sandino ejercían la internacional Comunista y la Liga Anti-Imperialista de las Américas, que fue fundada en 1925, no como organización comunista pero con los comunistas desempeñando un papel destacado en sus actividades. Fue a través de la Liga que Sandino entabló una estrecha comunicación personal con algunos de los principales comunistas latinoamericanos de su época, tales como el venezolano Gustavo Machado, que visitó a Sandino en Las Segovias, y —lo que es más importante— el venezolano Carlos Aponte y el salvadoreño Agustín Farabundo Martí. Tanto Aponte como Farabundo Martí se unieron al EDSN en 1928 y ambos ascendieron hasta la graduación de coronel, y Martí en particular se ganó la confianza y la estrecha amistad de Sandino.

Sandino no era comunista y si a veces usaba la fraseología y el análisis clasi-sista del marxismo, ello era más el reflejo de su deseo de conservar el apoyo de la Liga que un auténtico compromiso con la lucha de clases. Las diferencias afloraron finalmente a la superficie en las postrimerías de 1929, durante la estancia de diez meses de Sandino en México y poco antes de su entrevista con el presidente mexicano Portes Gil. A principios de 1930 la ruptura ya era total y la Internacional Comunista empezó a denunciar a Sandino de ser un traidor que se había convertido en un caudillo liberal pequeño burgués. Abandonado tanto por Turcios como por la Internacional Comunista, junto con las organizaciones tras las cuales se escondía, Sandino se encontraba ahora más aislado que nunca y a partir de mediados de 1930 tuvo que hacer frente a la confusa situación política de Nicaragua rodeado de oficiales que destacaban por su valor y su habilidad militar pero cuya experiencia política era mínima.

17. Citado en R. Cerdas Cruz, *Sandino, el APRA y la Internacional Comunista*, Lima, 1984, pp. 65-66.

18. Véase Cerdas Cruz, *Sandino*, p. 106.

Después de que Sandino regresara de México en mayo de 1930, el EDSN obtuvo importantes victorias militares y era claro que gozaba de mucho apoyo por parte de la población de los alrededores de sus bases de operaciones, aunque en las principales ciudades este apoyo era mucho menos seguro. Sandino pidió que se boicotearan las elecciones de 1928, 1930 y 1932, pero su llamamiento, al igual que la campaña del EDSN para obstaculizar los comicios, no dio fruto, ya que en todos los casos la participación fue altísima.¹⁹ Sandino no logró edificar un ala política del EDSN en las principales ciudades: el Partido Laborista (PL), fundado en León en 1928 y encabezado por el doctor Escolástico Lara, se derrumbó poco después, y parecida suerte corrió el Partido Liberal Republicano (PLR), que era pro Sandino y se creó en Managua. Un año antes de las elecciones de 1932 Sandino propuso a Horacio Portocarrero —nicaragüense que vivía en El Salvador— como presidente de un gobierno provisional, pero esta iniciativa tampoco prosperó.

Estas decepciones políticas contribuyeron a la incertidumbre de Sandino en su relación con los partidos políticos tradicionales, en particular el Liberal. A veces parecía considerar que toda la élite política estaba corrompida irremisiblemente por el imperialismo norteamericano y era incapaz de defender la soberanía nacional. Sin embargo, en este aspecto, como en tantos otros, no fue consecuente y su dilema se vio complicado por la victoria del candidato liberal, Juan Sacasa, en las elecciones presidenciales de noviembre de 1932. Sacasa ocupó la presidencia el 1 de enero de 1933, víspera de la retirada de los últimos infantes de marina estadounidenses, y, aunque se sentía traicionado por Sacasa, Sandino no podía cerrar los ojos ante el cambio de circunstancias, que se hizo todavía más palpable al dar Sacasa el cargo de Ministro de Agricultura a Sofonías Salvatierra, simpatizante sandinista.

Salvatierra encabezaba el Grupo Patriótico, formado en 1932 para fomentar la paz entre Sandino y el gobierno. Las negociaciones empezaron en diciembre de 1932 y el protocolo de paz que Sandino propuso el 23 de enero de 1933 decía de forma clara que la «defensa de la soberanía nacional» suponía el fin de la intervención fiscal de los Estados Unidos, la revisión del Tratado Bryan-Chamorro y la reorganización de la Guardia Nacional para que estuviera sometida a la Constitución nicaragüense.²⁰ Aunque resulte asombroso el tratado de paz definitivo —firmado en Managua el 2 de febrero— no mencionaba nada de todo esto. En vez de ello, Sandino se conformó con un tratado en el cual el EDSN se avenía deponer las armas a cambio del acceso a tierras estatales situadas a lo largo del río Coco, de una guardia personal para Sandino compuesta por cien hombres (sometida a revisión al cabo de un año) y el compromiso del gobierno con un programa de obras públicas en los departamentos del norte durante un año como mínimo.

Más adelante Sandino afirmaría que había accedido a firmar este tratado con el fin de evitar que las autoridades norteamericanas tuvieran una excusa para una tercera intervención militar. Sin embargo, el tratado, dejó sin resolver todo

19. En 1928 los votantes fueron 133.633 de un electorado de 148.831 lo que representa una participación del 88,8 por 100. Véase Kamman, *Search for stability*, p. 166, n.49. En las elecciones presidenciales de 1932 el número de votantes descendió a 129.508.

20. Véase G. Selser, *Sandino*, Nueva York, 1981, pp. 161-162.

lo relacionado con la intervención no militar de los Estados Unidos en Nicaragua y en particular hizo caso omiso del carácter anticonstitucional de la Guardia Nacional. A los pocos días se registraron choques entre la Guardia y ex miembros del EDSN, y Sandino se negó a entregar el resto de las armas alegando que la Guardia no era una autoridad constituida debidamente y, por lo tanto, no podía hacerse cargo de ellas. Esto enfureció a los oficiales de la Guardia, y su furia se transformó en miedo cuando —respondiendo a un estado de sitio temporal que Sacasa decretó en agosto, tras una serie de explosiones en el principal arsenal de la Guardia— Sandino se brindó a acudir en ayuda del gobierno con seiscientos hombres armados. La tensión aumentó mucho a principios de 1934 y los oficiales de mayor graduación, capitaneados por Anastasio Somoza García, su Jefe Director, acordaron en secreto aprovechar un viaje que Sandino pensaba hacer a Managua en febrero para asesinarle, y asesinar también a muchos de sus seguidores. La implacable destrucción de los restos del EDSN y sus cooperativas agrícolas en las provincias septentrionales borró virtualmente el recuerdo de Sandino durante muchos años. Sólo dos miembros de su ejército interpretaron un papel importante en las luchas de la guerrilla nicaragüense a partir de finales de los años cincuenta y se da la circunstancia irónica de que había que recurrir a un libro escrito en calidad de «negro» por Somoza para encontrar referencias a los escritos de Sandino.²¹ Sin embargo, las lecciones del episodio de Sandino fueron claras para el pequeño grupo de nicaragüenses —principalmente estudiantes— que estaban decididos a mantener vivo su recuerdo: en primer lugar, la defensa de la soberanía nacional no podía limitarse a poner fin a la intervención militar de los Estados Unidos, y, en segundo lugar, no podía confiarse a la élite política tradicional de los partidos Conservador y Liberal la tarea de defender el interés de la nación.

LA CONSOLIDACIÓN DEL GOBIERNO DE SOMOZA (1934-1951)

El programa que anunció Stimson para la retirada de los infantes de marina norteamericanos en enero de 1931 aceleró la formación de la Guardia Nacional nicaragüense. Como hemos visto, se pretendía que no fuera partidista. Sin embargo, dado la rivalidad intensa entre las familias liberales y conservadoras de Nicaragua, el citado objetivo nunca fue realista, especialmente porque en Nicaragua las lealtades políticas presentaban una acentuada dimensión regional.²² El objetivo de crear una Guardia Nacional imparcial era todavía menos realista debido al poco tiempo que se concedió para preparar a los oficiales nicaragüenses. De la academia militar que fundó la infantería de marina norteamericana sólo habían salido 39 oficiales antes de marzo de 1932 —nueve meses antes de la retirada— cuando el mínimo que se estimaba necesario eran 178. El director norteamericano de la Guardia Nacional, Calvin B. Matthews, opinaba que estos oficiales eran demasiado jóvenes e inexpertos para desempeñar los cargos superiores,

21. Véase A. Somoza, *El verdadero Sandino o el calvario de las Segovias* Managua, 1936.

22. La ciudad de León era el baluarte liberal, mientras que la base conservadora era Granada. Managua había pasado a ser la capital en el siglo XIX en respuesta a la encarnizada rivalidad entre estas dos ciudades.

pero el Departamento de Estado había decidido no demorar la evacuación de los infantes de marina y ello obligó a llenar los puestos más elevados con nicaragüenses que carecían de la apropiada preparación militar. Así pues, el 5 de noviembre de 1932 (víspera de las elecciones presidenciales), en la legación estadounidense en Managua, se acordó que los candidatos presidenciales liberal y conservador nombrarían un número igual de personas de su partido que pudieran substituir a los oficiales de la infantería de marina norteamericana. El presidente saliente, Moncada, nombraría luego a las personas presentadas por el candidato triunfador después de las elecciones y el presidente entrante escogería al nuevo jefe de la Guardia Nacional entre ellas. Así pues, el carácter «independiente» de la policía uniformada de Nicaragua se estableció basándose en las lealtades políticas de sus mandos superiores, lo cual representa una contradicción en los términos.

La victoria de Sacasa en las elecciones de noviembre de 1932 garantizó que los puestos superiores de la Guardia serían para los nombrados por el candidato liberal. El candidato favorito de Moncada para el puesto de Jefe Director era Anastasio Somoza García, que había apoyado la revuelta liberal de 1926, servido al presidente en calidad de ayudante personal y más adelante, tras un período breve en que estuvo en desgracia, en calidad de Subsecretario de Asuntos Exteriores.²³ Sin duda Moncada escogió a Somoza influido por el apoyo de que éste gozaba entre los norteamericanos desde que llamó la atención de Stimson al hacer de intérprete en la conferencia de paz de 1927; a finales de 1932 tanto el ministro norteamericano, Matthew Hanna, como el también norteamericano jefe de la Guardia Nacional ya estaban convencidos de que Somoza era el hombre apropiado para el cargo. Sacasa, sin embargo, no estaba convencido y primero eligió al general Carlos Castro Wassmer, veterano liberal. Con todo, como ni Moncada ni los dignatarios estadounidenses aceptaron a Castro, Sacasa se vio obligado a escoger entre una lista de tres candidatos, uno de ellos Somoza, que contaban con la aprobación de aquéllos.²⁴ Sometido a presiones, escogió a Somoza, esposo de su sobrina. Desde el principio, por lo tanto, la relación entre Somoza y Sacasa fue tirante y el primero se sentía confiado porque sabía que gozaba del apoyo de los norteamericanos.

El asesinato de Sandino por la Guardia Nacional en febrero de 1934 debilitó temporalmente la posición de Somoza, pero Sacasa no pudo aprovechar esta circunstancia y el joven Jefe Director superó su mayor crisis y salió de ella muy reforzado. Somoza había prometido personalmente al nuevo ministro de los Estados Unidos, Arthur Bliss Lane, que no haría nada contra Sandino, y, efectivamente, sus actos obligaron a Sacasa a responder substituyendo a varios de los oficiales implicados en el asesinato por otros, muchos de los cuales eran parientes suyos, y adoptando temporalmente el título de comandante en jefe. Sin embargo, a Somoza sólo se le exigió que volviera a prestar juramento de lealtad en presencia del cuerpo diplomático. A pesar de las repetidas peticiones del ministro Lane, Washington se negó a efectuar declaraciones públicas desaconsejando a Somoza que dañara la posición del gobierno Sacasa, a la vez que el Jefe Director

23. Véase B. Diederich, *Somoza and the legacy of U. S. involvement in Nicaragua*, Londres, 1982, pp. 13-14.

24. Véase R. Millett, *Guardians of the dynasty*, Maryknoll, Nueva York, pp. 134-135.

«filtraba» una serie de informaciones que inducían a pensar que no sólo había ordenado matar a Sandino, sino que había dado la orden confabulado con dignatarios norteamericanos. Somoza cultivaba su propia imagen como el hombre de Washington y el pétreo silencio del Departamento de Estado empujaba a los nicaragüenses a creer que dicha imagen era verdadera. La posición de Sacasa se debilitó todavía más cuando los Estados Unidos, después de reconocer la dictadura de Martínez en El Salvador en 1934, anunciaron que iban a abandonar la política de no reconocimiento amparada por los tratados de Washington firmados en 1923. Asimismo, cuando en 1935 la esposa de Sacasa informó a Lane de que su marido iba a pedirle a Somoza que renunciara a la jefatura de la Guardia Nacional y que aviones procedentes de El Salvador y Honduras bombardearían su cuartel general si se negaba, el Departamento de Estado se apresuró a intervenir para detener el plan del presidente.

Otro factor que perjudicaba la posición de Sacasa era la continua debilidad de la economía. Los precios mundiales del café seguían representando una cuarta parte de su cota máxima de antes de la depresión, a la vez que las exportaciones de azúcar sufrían a causa de la negativa de los Estados Unidos a conceder a Nicaragua un respetable cupo azucarero al amparo de un tratado comercial recíproco.²⁵ Las exportaciones de plátanos cuya importancia había rivalizado con la del café a principios del decenio de 1930, empezaron a disminuir acusadamente después de 1933 debido a los efectos de las enfermedades, y en 1943 ya habían desaparecido por completo. El gobierno hizo cuanto pudo sin salirse de sus limitados medios: en 1934 el Banco Hipotecario empezó finalmente operaciones favorables a los cultivadores de café con una política crediticia cuyo objetivo era evitar la necesidad de ejecutar hipotecas. Aquel mismo año se fundó la Caja Nacional de Crédito Popular (Monte de Piedad) para encauzar los préstamos a los pequeños agricultores con tipos de interés muy bajos. Se aprobaron dos leyes (la Ley de Habilitaciones y la Ley de Usura) para mitigar los problemas del sector agrícola, y a finales de 1934 los productores ya recibían una modesta prima sobre el tipo de cambio oficial por sus exportaciones. Sin embargo, el valor de las exportaciones continuó estando profundamente deprimido durante todo el período presidencial de Sacasa (1933-1936), provocando el descenso de las importaciones y contribuyendo a crear una crisis permanente en el capítulo de ingresos públicos.

Las dificultades de Sacasa no favorecían automáticamente a Somoza. Fracasó una concentración celebrada en 1934 durante una estancia de Sacasa en el extranjero. Y Somoza aún no había afianzado del todo su control de la Guardia Nacional. Por otra parte, dos disposiciones de la Constitución representaban otros tantos obstáculos a las ambiciones presidenciales de Somoza; la primera decía que el jefe de la Guardia Nacional no podía ser candidato a la presidencia, mientras que la segunda exigía que transcurriera un plazo de seis meses antes de que un familiar del presidente pudiera suceder a éste en el cargo. Somoza estudió las mil y una maneras de salvar estos obstáculos, entre ellas la formación de una asamblea constituyente especial que cambiara las reglas, pero la falta de confianza entre él y Sacasa no produjo resultado alguno.

25. El tratado acabó firmándose en 1936, después de que Cordell Hult, el Secretario de Estado, aplicara presiones económicas a Nicaragua para que bajase los aranceles correspondientes a varias importaciones.

Por consiguiente, Somoza no tuvo más remedio que esperar que llegara el momento propicio y concentrarse en la construcción de una máquina política. Formó una banda de indeseables, los Camisas Azules, cuyo modelo consciente eran los camisas negras de Mussolini y los camisas pardas de Hitler, y utilizó su periódico *La Nueva Prensa* para dar a conocer su propósito de ser candidato a la presidencia. La verdadera oportunidad de Somoza se presentó en febrero de 1936 al intervenir en una huelga de taxistas provocada por la escasez de gasolina. Su actitud conciliadora logró poner fin a la disputa, contrastó de forma notable con la postura inflexible de Sacasa y le granjeó las alabanzas tanto de los líderes obreros como de los empresarios. Durante el mes siguiente, Lane, el ministro norteamericano, fue substituido por Boaz Long, que se mostró más favorable a Somoza y sus ambiciones presidenciales. En mayo Somoza ya se sentía lo bastante fuerte como para provocar un enfrentamiento con el primo de Sacasa que ostentaba el mando del fuerte de Acosasco, en León. El presidente reaccionó con rapidez des acostumbrada y ordenó a su primo que resistiera al tiempo que convocaba una reunión extraordinaria de líderes liberales y conservadores para seleccionar a Leonardo Argüello como candidato conjunto en las elecciones presidenciales de noviembre.

Somoza no se inmutó. Sus unidades de la Guardia Nacional dominaron a Ramón Sacasa en el fuerte de Acosasco y con ello dieron a Somoza el control militar de todo el país. Sacasa dimitió el 6 de junio de 1936 y tres días después un dócil Congreso nombró presidente interino al doctor Carlos Brenes Jarquín. Las elecciones se aplazaron hasta diciembre y en noviembre Somoza dimitió de su cargo de Jefe Director de la Guardia Nacional con el fin de que su ascensión al poder permaneciera dentro de los límites que señalaba la Constitución. Se formó el Partido Liberal Nacionalista (PLN) para lanzar la candidatura de Somoza, que contó también con el apoyo de una facción del Partido Conservador. La oposición pidió que los Estados Unidos supervisaran las elecciones y se retiró al no obtener lo que solicitaba. Sin embargo, el nombre de Argüello siguió constando en la papeleta y este candidato obtuvo 169 votos contra los 107.201 que cosechó Somoza. El presidente electo volvió a asumir entonces el control de los 3.000 hombres de la Guardia Nacional y compaginó el cargo de Jefe Director de la misma con el de presidente a partir del 1 de enero de 1937.

El apoyo con que contaba Somoza era muy inferior al que sugerían las cifras electorales. La élite política tradicional, que antes había visto en Somoza un medio de satisfacer sus propias ambiciones, empezaba ahora a darse cuenta de que la posición dominante de Somoza era una amenaza, a la vez que algunos miembros de la Guardia Nacional no estaban satisfechos con la forma en que el presidente llevaba los asuntos militares. Somoza, sin embargo, poseía un eficiente sistema de información que le permitió consolidar rápidamente su posición en el seno de la Guardia y dividir a sus adversarios políticos. Concedió enormes aumentos salariales a los miembros de la Guardia y comenzó la formación tanto de una fuerza aérea como de una marina de guerra bajo el control de la Guardia Nacional. Las funciones de ésta se ampliaron para que incluyeran el control de los impuestos interiores y del ferrocarril nacional. Al mismo tiempo, intensificó su dominio de los servicios postales, telegráficos y de radio interna, lo cual, unido al control de la inmigración y la emigración, proporcionaba a los miembros de la Guardia innumerables oportunidades de complementar sus salarios, además de controlar la sociedad.

La respuesta de Somoza a la amenaza procedente de la élite política tradicional fue más sutil. Aunque a veces recurría a la táctica de la mano dura, como, por ejemplo, cuando en 1937 hizo detener a cincuenta y seis miembros del Partido Conservador en una concentración, Somoza se percataba de que con ello no encontraría una solución a largo plazo. Por consiguiente, adoptó una serie de medidas destinadas a acabar con el estancamiento de la agricultura, toda vez que los intereses económicos de la élite tradicional —la liberal y la conservadora— estaban estrechamente relacionados con la marcha de este sector. La medida más importante fue la serie de devaluaciones que, a partir de marzo de 1937, llevaron el córdoba (\$) de la paridad a cinco por dólar norteamericano antes de finalizar 1939 y dieron un estímulo muy grande a las exportaciones agrícolas, especialmente las de café, y que sólo en parte se vio contrarrestado por nuevos impuestos sobre las exportaciones y transacciones con el tipo de cambio al objeto de aumentar los ingresos públicos. Se alentó al sistema bancario a financiar nuevas cosechas y tanto la producción de algodón como la de sésamo subieron rápidamente. Somoza también dictó leyes favorables a las inversiones extranjeras; a consecuencia de ello, las exportaciones de oro, en particular, aumentaron notablemente. Sin embargo, Somoza no descuidó sus propios intereses económicos; se suponía que pasaban por sus manos un impuesto del 5 por 100 sobre todos los salarios del sector público, otro de 1,5 centavos por libra de carne de buey exportada y una parte de los beneficios obtenidos por las minas de propiedad extranjera.

Estas medidas económicas hicieron subir mucho el coste de la vida. Los precios al por menor de los alimentos aumentaron en un 124 por 100 entre 1937 y 1939 y las personas de renta fija sufrieron las consecuencias. La Guardia Nacional, con todo, fue protegida por medio de grandes incrementos salariales y la élite tradicional se benefició del aumento de los precios nominales de los productos agrícolas. La oposición de la élite a Somoza comenzó a derrumbarse y Leonardo Argüello, su antiguo adversario en las elecciones presidenciales, tomó la iniciativa y unificó el Partido Liberal detrás del nuevo caudillo nicaragüense. Animado por su éxito, Somoza persuadió al Congreso, a finales de 1938, a que se transformara en asamblea constituyente y ampliara el mandato presidencial de cuatro a seis años sin reelección (exceptuando al presidente en el poder entonces). Al cabo de unos meses la asamblea volvió a ser el Congreso nacional y una de las primeras cosas que hizo fue declarar a Somoza presidente para ocho años, hasta mayo de 1947.

Una vez asegurada su base de poder nacional, Somoza dirigió su mirada hacia la administración Roosevelt, que le había invitado a visitar oficialmente Washington en 1939. Somoza obtuvo la mayoría de las cosas que pidió a Roosevelt: ayuda en la formación de oficiales para la Guardia Nacional en la Academia Militar de Nicaragua, préstamos del Export-Import Bank para comprar mercancías norteamericanas, y apoyo financiero y material para la construcción de una carretera que comunicase la región anglófona del Atlántico con las provincias del Pacífico, que estaban más densamente pobladas. El viaje fue de incalculable valor para Somoza, ya que confirmó la creencia generalizada entre el pueblo de que el Jefe Director gozaba del apoyo de la Casa Blanca y, por consiguiente, era imposible derrocarlo sin arriesgarse a despertar la ira de Washington. En el caso de Nicaragua, la no intervención y la política del buen vecino llevaron a respaldar a un presidente cuya venalidad y crueldad eran bien conocidas de los dignatarios norteamericanos.

El estallido de la segunda guerra mundial creó problemas graves para la economía nicaragüense y durante un tiempo hizo pensar en la perspectiva de una revuelta contra Somoza. Al amparo del sistema del marco aski no convertible, Alemania había incrementado de forma ininterrumpida su comercio con Nicaragua durante los años treinta. La pérdida de los mercados alemanes y europeos después de 1939 no se vio compensada al principio por un aumento de las compras por parte de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, la suspensión de las garantías constitucionales y la imposición del estado de sitio por parte de Somoza crearon un malestar generalizado. La comunidad de exiliados, capitaneada por el conservador Emiliano Chamorro, intentó lanzar un desafío, pero una rápida reorganización de la Guardia Nacional —que incluyó la destitución del general Rigoberto Reyes, jefe del estado mayor— mantuvo a Somoza firmemente en el poder. En octubre de 1941 un acuerdo de préstamos y arriendos con los Estados Unidos proporcionó a la Guardia Nacional material moderno por valor de 1,3 millones de dólares, lo cual debilitó en gran medida las perspectivas de una revuelta organizada de conformidad con el tradicional método nicaragüense, es decir, la invasión del país por una fuerza voluntaria integrada por exiliados mal pertrechados.

La entrada en guerra de los Estados Unidos en diciembre de 1941 brindó a Somoza numerosas oportunidades de demostrar su apoyo a la administración Roosevelt sin que ello le costara mucho. Nicaragua declaró inmediatamente la guerra a Japón, Alemania e Italia, e invitó a los Estados Unidos a construir bases navales y aéreas en la república. El gobierno participó en los programas que crearon los norteamericanos para abastecer de fruta y verdura la zona del Canal de Panamá, al mismo tiempo que proseguían con rapidez las obras de construcción de la Carretera Panamericana (dos tercios de la cual fueron financiados por la administración Roosevelt). Nicaragua fomentó la producción de caucho en la región atlántica como parte del esfuerzo que hizo el hemisferio por proporcionar a los Estados Unidos acceso a materias primas estratégicas que antes se obtenían del Lejano Oriente. La producción de café se estabilizó al amparo del cupo que el Inter-American Coffee Agreement asignó a Nicaragua, a la vez que las exportaciones de oro aumentaban mucho.

El valor de las exportaciones casi se triplicó entre 1938 y 1944, pero las importaciones sufrieron las consecuencias de la escasez de medios de transporte marítimo y de otras cosas y su valor solamente se multiplicó por dos. El resultado fue que las reservas de oro y divisas de Nicaragua aumentaron constantemente durante la guerra haciendo subir el dinero en circulación y contribuyendo a un notable incremento de los precios. La creación de una Junta de Control de Precios encabezada por el norteamericano que ocupaba el cargo de administrador general de aduanas poco hizo por frenar los precios, que subieron en un 325 por 100 entre 1939 y 1945. En cambio, el control de los precios unido a la restricción de las importaciones creó enormes oportunidades de corrupción para la familia Somoza, el valor de cuya fortuna aumentó con rapidez durante la guerra. Al finalizar ésta, se decía que Somoza controlaba cincuenta y un ranchos ganaderos, cuarenta y seis plantaciones de café, dos plantaciones de caña de azúcar, una compañía aérea, una mina de oro, una industria láctea y fábricas productoras de textiles, cemento y cerillas. Gran parte de estas propiedades habían pasado a manos suyas al expropiarse empresas que pertenecían a ciudadanos de las potencias del Eje.

La rápida subida del índice del coste de la vida creó malestar entre los trabajadores de las ciudades, cuyo número había crecido durante la guerra. A la élite tradicional, por otra parte, le sentó mal que Somoza se enriqueciera a costa suya valiéndose del control de los precios y las importaciones. Hasta la administración Roosevelt empezó a preguntarse si le convenía apoyar a Somoza cuando éste dio a conocer sus planes para la reelección en 1947. Todos estos factores se combinaron para producir una verdadera amenaza para el régimen de Somoza a partir de 1944, pero la falta de unidad entre sus adversarios, junto con la indudable habilidad táctica del dictador permitió que la dinastía superase el mayor desafío que se lanzó contra su existencia hasta su derrocamiento en 1979.

Desde la huelga de taxistas de febrero de 1936 a Somoza le había gustado hacerse pasar por amigo del trabajo organizado. Incluyó pequeñas reformas sociales en la Constitución de 1938 y con ello contribuyó a las dificultades del Partido Trabajador Nicaragüense (PTN), fundado en 1931 como el partido del trabajo organizado. Posteriormente, los líderes del PTN se dividieron a causa de la actitud que el movimiento laboral debía adoptar ante Somoza, y el partido se disolvió en 1939. Durante la guerra Somoza invitó a Lombardo Toledano, el líder obrero marxista mexicano, a Nicaragua y prometió con frecuencia que introduciría un código del trabajo, el cual pasó a ser la demanda central tanto de los grupos obreros partidarios de Somoza como del Partido Socialista Nicaragüense (PSN), formado en 1944 por ex líderes del PTN. Sin embargo, la actitud de estos grupos no era de enfrentamiento con Somoza y éste, por su parte, maniobró para conseguir que el mundo del trabajo respaldara sus planes de reelección.

Más hostil fue la actitud de la élite tradicional, que creía que tenía más que perder si el dictador continuaba en el poder. La decisión que tomó Somoza a principios de 1944, la de buscar la reelección, escindió el Partido Liberal y condujo a la formación del Partido Liberal Independiente (PLI), que hizo causa común con los conservadores para organizar una huelga con la que se pretendía derribar a Somoza a mediados de 1944. Sin embargo, el movimiento obrero, que seguía albergando la esperanza de que se introdujera el código del trabajo, no secundó la huelga, a la que también perjudicó Irving Lindberg, el administrador general norteamericano de aduanas, así como jefe de la junta de control de precios, al anunciar que toda empresa que participara en la huelga sería expropiada.

Washington, que no había autorizado la intervención de Lindberg, también ansiaba impedir la reelección de Somoza. Al pedir éste más armas en 1944 y 1945, su solicitud fue denegada a la vez que se le sometía a fuertes presiones. A pesar de ello, el dictador no cedió hasta finales de 1945, momento en que el PLI y los conservadores ya habían acordado que Enoc Aguado sería su candidato conjunto a la presidencia. Somoza invitó al anciano Leonardo Argüello, su adversario en 1936, a representar la causa somocista y a su debido tiempo Argüello obtuvo una fácil victoria electoral en mayo de 1947. Sin embargo, el nuevo mandatario demostró un grado sorprendente de independencia y empezó en seguida a atacar la base de poder que tenía Somoza en la Guardia Nacional cambiando los destinos de los oficiales. El dictador quedó estupefacto, pero recuperó pronto la compostura y antes de que transcurriera un mes dio un golpe de estado, expulsó a Argüello del poder e hizo que el Congreso eligiera a su propio tío, Víctor Román y Reyes, como presidente interino.

La maniobra provocó una crisis importante porque la administración Tru-

man se negó a reconocer al nuevo régimen incluso después de que éste adoptara una constitución nueva que presentaba un acentuado tono anticomunista. A finales de 1947 los gobiernos de Costa Rica y la República Dominicana reconocieron al gobierno de Román y Reyes, lo cual redujo un poco el aislamiento del régimen, pero la administración Truman se mantuvo firme hasta marzo de 1948, momento en que Somoza jugó su mejor baza invadiendo Costa Rica para apoyar al presidente Teodoro Picado, cuyo gobierno tenía el respaldo del Partido Comunista, en la guerra civil de dicho país. La administración Truman quería que se eliminase la influencia comunista en el gobierno costarricense y persuadió a Somoza que retirase sus tropas a cambio del reconocimiento del régimen de Román y Reyes, paso que se dio oficialmente a raíz de la reunión de la organización de Estados Americanos (OEA) que se celebró en abril de 1948. Durante los siguientes treinta años, sucesivas administraciones estadounidenses nunca volverían a vacilar en lo que se refiere a prestar apoyo a la familia Somoza.

Mientras tanto Somoza se había vuelto contra sus antiguos aliados del movimiento laboral. Hizo caso omiso del Código del Trabajo de 1945, declaró al PSN fuera de la ley y aplastó al trabajo organizado de forma tan efectiva, que no desempeñaría ningún papel significativo hasta el decenio de 1970. El cierre de las universidades y el encarcelamiento selectivo fueron dos de los métodos que se utilizaron para combatir a la oposición de los estudiantes, gracias a los cuales se había mantenido vivo el recuerdo de Sandino. Sin embargo, muy diferente fue el trato que recibió la élite tradicional. Después de una serie de acuerdos tácticos en 1950 Somoza y Emiliano Chamorro firmaron un pacto en virtud del cual se garantizaba al Partido Conservador un tercio de los escaños del Congreso junto con su representación en el gobierno y la judicatura. Lo más importante fue que se garantizó a la élite la «libertad de comercio» lo cual significaba que la familia Somoza compartiría los beneficios del crecimiento económico con las tradicionales clases gobernantes. El pacto de 1950 preparó el camino para una competencia presidencial entre Somoza y Chamorro, la cual en su debido momento proporcionó al primero otro mandato de seis años.

En 1951, al empezar su último período presidencial, el gobierno de Somoza ya estaba firmemente consolidado. El dictador había desbaratado todos los intentos de derribarle gracias a su habilidad para provocar enfrentamientos entre sus adversarios. Exceptuando el período 1947-1948, durante el cual se volvió contra el movimiento obrero, no recurrió a una represión extensa y en su lugar prefirió el exilio y el encarcelamiento temporal como armas para debilitar a sus adversarios. Por medio de maniobras había superado la oposición norteamericana a que continuase en el poder, apelando a los militares contra el Departamento de Estado cuando era necesario. Nicaragua seguía siendo un país atrasado con un débil sector de exportación y pocas oportunidades de acumular capital, pero el pacto de 1950 resolvió definitivamente la división del trabajo entre la familia Somoza y la élite tradicional y aseguró el apoyo de ésta al régimen durante los siguientes veinte años.

LA TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA Y LA FUNDACIÓN DE
LA DINASTÍA DE LOS SOMOZA

En vísperas del pacto Somoza-Chamorro la economía nicaragüense se encontraba virtualmente estancada; el PIB real per cápita seguía estando por debajo del nivel de finales del decenio de 1920 y virtualmente no había variado desde 1941.²⁶ La renta real per cápita no sólo era la más baja de América Central, sino que era también la más baja de América Latina exceptuando Haití.²⁷ Durante casi un siglo Nicaragua había seguido un modelo inducido por las exportaciones con resultados que sólo podían calificarse de modestísimos; las exportaciones en 1949 fueron de sólo 23 dólares por persona (comparados con los 63 dólares por persona en Costa Rica) y este cifra desciende hasta la irrisoria cantidad de 15 dólares si se excluyen las exportaciones de oro (que eran un virtual enclave extranjero). Sin embargo, desde 1949 hasta 1970 la economía nicaragüense creció con mayor rapidez que la de cualquier otro país latinoamericano (incluido Brasil); a mediados de los años sesenta el PIB real per cápita había dado alcance a los del resto de América Central (excepto Costa Rica) y subido hasta la mitad de la clasificación en América Latina. En el mismo periodo (1949-1970) las exportaciones nicaragüenses crecieron en un 667 por 100 —lo que representa una tasa anual del 10,2 por 100— frente al 178 por 100 del conjunto de América Latina, de tal modo que las exportaciones ya habían subido hasta los 98 dólares por persona en 1970, la segunda cifra en orden de importancia de América Central (después de Costa Rica) y una de las más altas de América Latina.

Esta transformación de la economía no fue un proceso sin altibajos. Se vio sujeto a ciclos muy acentuados: la primera mitad del decenio de 1950 y también del de 1960 fueron periodos de crecimiento excepcional seguido en los dos casos por cinco años de modesta expansión económica. Tanto la expansión rápida como los ciclos los dictó la marcha del sector de exportación, que añadió varios productos nuevos a la lista tradicional.

El primero de tales productos fue el algodón, que había aparecido brevemente en la citada lista a finales de los años treinta. En 1949 el algodón representó menos del 1 por 100 de las exportaciones; en 1955 esta proporción ya era del 38,9 por 100, lo cual hacía que el algodón fuese más importante que el café (34,9 por 100) o el oro (10,2 por 100). Vino seguidamente un periodo de disminución causada por la baja de los precios mundiales y por dificultades técnicas, hasta que un segundo auge en la primera mitad de los años sesenta multiplicó por cuatro el volumen de las exportaciones de algodón en los cinco años que culminaron en 1965. Casi tan espectacular fue el incremento de las exportaciones de carne de buey después de 1958. La industria ganadera, baluarte tradicional de la élite conservadora que tenía su base en Granada, se transformó a raíz de la introducción de mataderos modernos y de un eficiente sistema de transporte; los Somoza interpretaron el papel de adelantados en la exportación de carne de buey a los Estados Unidos, que de cero en 1958 pasó a cerca de 30 millones de dólares en 1970, lo cual equivalía al 15 por 100 del total de exportaciones. El

26. Véase V. Bulmer Thomas, *Political economy of Central America*, cuadro A3.

27. Véase CEPAL, *Series históricas del crecimiento de América Latina*, Santiago, 1978, cuadro 2.

éxito de la carne de buey como producto de exportación fue seguido a su vez por el del azúcar, que se benefició cuando después de 1960 los Estados Unidos asignaron de nuevo el cupo que antes correspondía a Cuba. En este caso el principal beneficiario fue el grupo de los Pellas, que eran conservadores y los principales accionistas del ingenio de azúcar de San Antonio, aunque a finales de los sesenta la familia Somoza ya poseía dos de las seis fábricas que funcionaban en Nicaragua.

El auge de las exportaciones agrarias lo hizo posible una política económica que daba prioridad absoluta a esta rama de la agricultura. Hasta la devaluación oficial del córdoba en 1955 (de 5 a 7 córdobas por dólar norteamericano), los exportadores agrarios pudieron convertir sus ganancias en dólares en moneda local al tipo del mercado libre, que les resultaba ventajoso. Después de la devaluación (la última hasta 1979) los agricultores nicaragüenses disfrutaron de una excepcional estabilidad de los precios, debido a la cual los costes de los factores de producción permanecían firmemente controlados. También se beneficiaron de la debilidad de los sindicatos rurales, de la no aplicación del Código del Trabajo de 1945 a los trabajadores agrícolas y de la falta de salarios rurales mínimos (al menos hasta 1962), la cual, unida a las presiones demográficas, garantizaba mano de obra suficiente, incluso en la época de la recolección, a la que se pagaba un salario real fijo. Finalmente, pero no por ello menos importante, la asignación de créditos se distorsionó de forma deliberada para favorecer a las exportaciones agrarias, que estuvieron sujetas a un cargo máximo del 2 por 100 (comparado con el 8 por 100 correspondiente a otros créditos que concedían los bancos comerciales) durante gran parte del período.

Los productos agrícolas no eran la única causa del auge de la exportación nicaragüense. La creación del Mercado Común Centroamericano (MCC) en 1960 proporcionó la base para un rápido incremento de la exportación de manufacturas al resto de la región. Muchos de estos productos, tales como el aceite de cocina y los textiles, se basaban en las nuevas exportaciones agrícolas, pero otros eran los más conocidos artículos de consumo a los que se daba «el toque final», eran intensivos en importación y se habían vuelto inmensamente rentables a consecuencia de la nueva estructura arancelaria adoptada por el MCC. El capital multinacional (principalmente de los Estados Unidos) se vio atraído hacia Nicaragua por estas oportunidades industriales, que estaban respaldadas por un tratamiento fiscal sumamente atractivo así como por las oportunidades de obtener beneficios en la comercialización de las exportaciones agrícolas, cuya producción, sin embargo, generalmente siguió en manos nacionales.

El auge del algodón a comienzos del decenio de 1950 fue tan provechoso, que los beneficiarios pronto se encontraron en posesión de un gran superávit financiero. Esto estimuló la creación de dos instituciones financieras de propiedad privada que no eran controladas por la familia Somoza. La primera, el Banco de América (BANAMER), la fundó en 1952 un grupo de comerciantes de Granada encabezados por Silvio F. Pellas, que era miembro de la élite conservadora. La segunda, el Banco Nicaragüense (BANIC), comenzó sus operaciones en 1953 y sus principales accionistas estaban vinculados a León y al Partido Liberal. Los nuevos bancos desempeñaron un papel clave en la instauración del capitalismo moderno en Nicaragua. Despojaron a la familia Somoza del virtual monopolio que ejercía sobre la asignación de los escasos créditos y cada uno de los dos ban-

cos edificó una serie de empresas en sectores diferentes que se encontraban bajo el control pleno o parcial de los accionistas, por lo que era posible identificar a dos grupos dominantes en la economía nicaragüense aparte de la familia Somoza. Tanto el grupo BANAMER como el grupo BANIC y la familia Somoza tenían intereses importantes en las exportaciones agrícolas, las manufacturas y el comercio, a la vez que los dos grupos citados en primer lugar disfrutaban de una posición privilegiada en el ramo de la construcción (al menos hasta comienzos de los años setenta).

La familia Somoza continuaba gozando de una posición especial en relación con las instituciones financieras públicas, posición que se vio reforzada cuando en 1953 se creó el Instituto de Fomento Nacional (INFONAC) y cuando en 1966 se fundó el Banco de la Vivienda. No obstante, la fundación del BANIC y del BANAMER brindó a la élite tradicional y a un reducido grupo de empresarios nuevos la oportunidad de participar en los beneficios de la transformación económica. El resultado fue que la resistencia de la burguesía a la consolidación del gobierno de Somoza en los años cuarenta, alegando que se trataba de un caso de competencia desleal, fue vencida y no renacería hasta mediados del decenio de 1970.

No obstante, los beneficios de la transformación económica efectuada después de 1950 se distribuyeron de modo muy estricto: a finales de los años sesenta el 1 por 100 de los depositantes representaban cerca del 50 por 100 de los depósitos de ahorros.²⁸ Al mismo tiempo, la rápida transformación de la agricultura produjo un importante cataclismo social porque la expansión de los nuevos productos de exportación no ocurrió en la frontera (hacia la costa atlántica), sino en los poblados de los departamentos de la costa del Pacífico. A consecuencia de ello, una parte del campesinado se vio empujada hacia tierras menos fértiles en las regiones fronterizas, otros campesinos se vieron reducidos a la condición de trabajadores agrícolas sin tierra y un tercer grupo emigró a las ciudades (principalmente a Managua).

Este cataclismo social se produjo también en otras partes de América Central, pero en Nicaragua sus efectos fueron particularmente espectaculares porque el ritmo de la transformación fue más rápido que en otros países y porque el esfuerzo por introducir reformas que compensaran dichos efectos fue especialmente débil. Aunque se decretó una ley de reforma agraria y en 1963 se fundó un Instituto Agrario Nacional, respondiendo a la influencia de la Alianza para el Progreso, sus repercusiones fueron mínimas. De igual manera, el Instituto Nicaragüense de Comercio Exterior e Interior (INCEI), creado para fomentar la producción agrícola para el mercado nacional, fue incapaz de estimular la producción nacional e incrementar la seguridad alimentaria debido a su falta de recursos. En 1963 se añadió al Código del Trabajo una cláusula referente al salario mínimo, pero se fijaron unos índices tan bajos, que no tuvieron ningún efecto perceptible en los salarios cobrados, a la vez que el programa de seguridad social que se puso en marcha en 1957 nunca se extendió más allá de la ciudad de Managua.

Los cataclismos sociales que acompañaron a la transformación económica durante los decenios de 1950 y 1960 jamás causaron problemas serios a la dictadura de Somoza. Al contrario, las provechosas oportunidades económicas distraían a

28. Véase John Morris Ryan y otros, *Area handbook*, Washington, D. C., 1970, p. 312.

los tradicionales adversarios de Somoza encuadrados en el Partido Conservador y en el Liberal Independiente y ello permitió a Somoza García, no sólo gobernar con un mínimo de represión, sino también fundar una dinastía, combinación que no logró alcanzar ningún otro dictador de la cuenca del Caribe en aquellos años.

A los dos hijos legítimos de Somoza, Luis y Anastasio («Tachito»), los habían preparado durante muchos años para que sucedieran a su padre. El mayor de los dos, Luis, que era ingeniero agrónomo, había desempeñado un papel clave en la tarea de acabar con el aislamiento internacional de la dictadura en el período 1947-1948, mientras que Anastasio había ingresado en la Guardia Nacional al volver de la academia militar de West Point en 1946. Un tercer hijo (éste ilegítimo), José, ya había ingresado en la Guardia en 1933, en calidad de soldado raso, pero en los años cuarenta ascendió a oficial. Luis entró en el Congreso en 1950 y a principios de 1956 ya ocupaba la posición clave de Primer Designado, con lo cual quedaba garantizado que un Somoza se haría cargo de la presidencia en el caso de que algo le sucediese a su padre. Mientras tanto, Anastasio había ascendido hasta la categoría de Jefe Director en funciones de la Guardia Nacional, y José, a la graduación de mayor.

A mediados de los años cincuenta Somoza ya tenía asegurado el control del aparato del Estado nicaragüense. Sin embargo, seguía cerniéndose sobre él una amenaza externa, la de la Legión del Caribe, organización poco compacta de revolucionarios dedicados a derrocar dictaduras de la región y cuyo mayor triunfo fue la victoria de José Figueres en la guerra civil de Costa Rica. Figueres no olvidó la deuda que había contraído con la Legión y en abril de 1954 estuvo implicado en un complot que tramaron exiliados nicaragüenses, capitaneados por Emiliano Chamorro, para asesinar a Somoza. Aunque el complot fue desbaratado con facilidad, durante un tiempo Somoza no pudo devolverle el golpe a Figueres ocupado en el derrocamiento del gobierno izquierdista de Jacobo Arbenz en Guatemala, ocurrido en mayo de 1954. Somoza llevaba mucho tiempo jugando con entusiasmo la baza del anticomunismo y había sido recompensado con abundantes pertrechos militares norteamericanos, al tiempo que un acuerdo creaba una misión del ejército de los Estados Unidos y un programa de ayuda militar norteamericana. A cambio de ello, Nicaragua proporcionó centros de instrucción militar y otras formas de apoyo logístico a los contrarrevolucionarios guatemaltecos. Al caer Arbenz, Somoza quedó libre para tomar represalias contra Figueres y en enero de 1955 la Guardia Nacional apoyó la invasión de Costa Rica por parte de una fuerza de exiliados. Figueres respondió con la formación de un ejército de voluntarios y una ofensiva diplomática que empujó a los militares norteamericanos de Panamá a acudir en su ayuda y a la Organización de Estados Americanos a expresar una tímida condena del papel de Nicaragua en la invasión. Somoza, con todo, había cumplido su propósito; en septiembre los dos líderes ya habían firmado un pacto de amistad y un tratado de conciliación entre sus países y la dictadura nicaragüense dejó de ser molestada desde el exterior.

Por lo tanto el asesinato de Somoza en septiembre de 1956, después de que el Partido Liberal le nombrara para un nuevo mandato presidencial, se produjo en un momento en que sobre la dictadura no pesaba ninguna amenaza seria, interna o externa. La sucesión fue relativamente tranquila y se vio facilitada por las noticias engañosas que llegaban del hospital militar norteamericano de Pana-

má, adonde Somoza había sido llevado en avión gracias a la intervención personal del embajador de los Estados Unidos, en el sentido de que el dictador se recuperaría. Luis pasó a ocupar el puesto de presidente en funciones; Anastasio, el de Jefe Director de la Guardia Nacional; y el coronel Gaitán, que había garantizado la lealtad de la Guardia en los días tensos que siguieron al asesinato, vio sus esfuerzos recompensados con el destierro en calidad de embajador en Argentina.

Luis Somoza formalizó su dominio de la presidencia mediante elecciones fraudulentas que se celebraron en febrero de 1957 y fueron boicoteadas por toda la oposición excepto el Partido Nacionalista Conservador (PNC), que era una marioneta del régimen. El Partido Social Cristiano (PSC) se creó a modo de reacción a dichas elecciones y recibió apoyo de conservadores jóvenes que estaban descontentos porque su partido era incapaz de influir políticamente en la dictadura. La presidencia de Luis duró seis años y su preludio se caracterizó por la intensa represión, entre cuyas manifestaciones se contaron el encarcelamiento de Pedro Joaquín Chamorro, director de *La Prensa*, y el del doctor Enoc Aguado, candidato presidencial derrotado en 1947. Pese a ello, una vez en el poder, Luis Somoza dijo claramente que quería modernizar Nicaragua, además de mantener la hegemonía de la familia Somoza. Es significativo que, por superficiales que fuesen, todas las reformas socioeconómicas importantes del período de la posguerra se efectuaran durante los seis años de su mandato (1957-1963). Asimismo, la prensa gozó de relativa libertad y en 1959 se restauró la prohibición constitucional de la reelección.

Puede que el tratado de 1955 con Costa Rica pusiera fin a la amenaza que Figueres representaba para la dictadura, pero la revolución cubana supuso el nacimiento de otra amenaza que en potencia era más seria. Al mismo tiempo, brindó a la dinastía una magnífica oportunidad de jugar la baza anticomunista y congraciarse con las administraciones Eisenhower y Kennedy. A mediados de 1959, transcurridos sólo seis meses desde el triunfo de Castro, Luis Somoza ya acusaba a Cuba de ayudar a los que pretendían derrocar su régimen y Nicaragua interpretó un papel destacado en el fiasco de Bahía de Cochinos en abril de 1961, proporcionando bases para transportar tropas y lanzar ataques aéreos. Este apoyo a los Estados Unidos distaba mucho de ser desinteresado, ya que la revolución cubana fue la inspiración de los adversarios más radicales de la dinastía de los Somoza: el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) lo formó pocos meses después de lo de Bahía de Cochinos, un grupo de exiliados nicaragüenses capitaneados por Carlos Fonseca Amador.

A pesar de los numerosos complots contra la dinastía, Luis Somoza se sentía lo bastante seguro como para maquinar la victoria de un hombre que no formaba parte de la dinastía en las elecciones presidenciales de febrero de 1963. Su candidato, René Schick, lo eligió el Partido Liberal a causa de la insistencia de la familia Somoza, prefiriéndolo a figuras más populares, y el candidato conservador, el doctor Fernando Agüero, se retiró en cuanto se hizo obvio que el fraude electoral garantizaría la victoria de Schick. Éste era una marioneta, pero se las arregló para irritar a Anastasio Somoza al hacer que un oficial de la Guardia Nacional compareciese a juicio por asesinato y al intervenir para que Carlos Fonseca Amador fuese exiliado en lugar de encarcelado. El Jefe Director, a quien nunca había convencido la teoría del gobierno indirecto que su hermano defen-

día, pensó que el comportamiento de Schick le daba la razón y decidió presentarse a las elecciones en febrero de 1967.²⁹

La perspectiva de otro Somoza en la presidencia empujó a la oposición a lanzar su desafío más serio a la dictadura desde 1944. Los conservadores, el PLI y el PSC se unieron para formar la Unión Nacional Opositora (UNO), que participaría en las elecciones detrás de la candidatura del doctor Fernando Agüero. La magnitud de las concentraciones de la UNO y la certeza de que iba a haber fraude electoral convencieron a los líderes de la oposición de que podía organizarse un movimiento popular que derribaría a la dinastía. En enero de 1967 se celebró en Managua una concentración de entre 40.000 y 60.000 personas, pero la Guardia Nacional permaneció fiel a la familia Somoza y dispersó a la multitud, causando numerosas bajas. Como estaba previsto, Anastasio Somoza ganó las elecciones del mes siguiente y reasumió la dirección de la Guardia Nacional. Al igual que su padre, ahora controlaba las dos instituciones clave de Nicaragua y otra influencia moderadora desapareció al morir su hermano Luis en abril de 1967.

Los acontecimientos de 1967 aplastaron a la oposición legal, y el FSLN no consiguió establecer una base entre la población urbana ni entre la rural. Desmoralizados sus adversarios, el joven Somoza desenterró la idea de su padre de hacer un pacto con la oposición y dar a ésta una representación minoritaria a cambio de que aceptara la hegemonía de la familia Somoza. El embajador de los Estados Unidos interpretó un papel decisivo en las negociaciones y en marzo de 1971 se llegó a un acuerdo que preveía la formación de una junta de gobierno compuesta por tres miembros: Fernando Agüero y dos hombres nombrados por Somoza. Esta junta debía gobernar el país desde mayo de 1972 hasta diciembre de 1974, momento en que se celebrarían nuevas elecciones presidenciales. El pacto escindió a la oposición, pero se cumplió como estaba previsto y el poder quedó firmemente en manos de Somoza, que seguía siendo el Jefe Director de la Guardia Nacional. Somoza gozaba del apoyo sin reservas de la administración Nixon, tenía ante sí a una oposición legal débil y dividida y sobre él se cernía una amenaza minúscula de la izquierda revolucionaria; cuando dejó la presidencia tenía razones de sobra para creer que había tenido tanto éxito como su padre en la tarea de garantizar la supervivencia de la dinastía.

LA CAÍDA DE LA DINASTÍA

A diferencia del pacto Somoza-Chamorro de 1950, el acuerdo Somoza-Agüero no consolidó la autoridad del régimen. Al contrario, la reacción al pacto señaló la primera etapa de la desintegración de la dictadura. El éxito del somocismo se había apoyado en varias columnas: una Guardia Nacional fuerte, leal a la familia Somoza; el apoyo incondicional de los Estados Unidos; una alianza tácita con las secciones más poderosas de la burguesía; y un sistema de partidos políticos en el cual la oposición —a cambio de la libertad de prensa y radio y de una represión mínima— generalmente respetaba unos límites estrictos en los desa-

29. Antes de que transcurrieran dos días desde que el Partido Liberal diera su aprobación a Anastasio Somoza, Schick murió y fue substituido por Lorenzo Guerra, que sirvió durante los pocos meses que faltaban para terminar el mandato presidencial.

fíos de que hacía objeto al régimen. La dictadura también se apoyaba en la Iglesia católica, que sancionaba su programa político y atendía únicamente a las necesidades espirituales.

Tanto el sistema de partidos políticos como el papel tradicional de la Iglesia católica se rompieron a consecuencia del pacto Somoza-Agüero. La Iglesia católica, dirigida desde 1968 por el arzobispo Miguel Obando y Bravo, rehusó aprobar el acuerdo y señaló su entrada en la escena política por medio de una serie de cartas pastorales en las que criticaba a la dictadura. Desde finales de los años sesenta venían surgiendo comunidades de base cristianas en Nicaragua y, al igual que en otras partes de América Latina, la Iglesia católica era ahora mucho más consciente de las cuestiones sociales, si bien esta preocupación no era tan visible entre las iglesias protestantes que dominaban en la costa atlántica. El Partido Conservador, foco tradicional de la oposición legal al somocismo, sufrió una fuerte conmoción cuando Agüero decidió colaborar con el régimen y se escindió en cuatro grupos. Hasta el somocista Partido Liberal resultó afectado, toda vez que el pacto garantizaba virtualmente la presidencia para Somoza durante otro mandato de siete años en las elecciones previstas para 1974 y negaba a las personas ajenas la oportunidad de desempeñar altos cargos. El doctor Ramiro Sacasa, pariente de Somoza, que había ocupado varios puestos en el gobierno, dimitió debidamente del partido para formar el Partido Liberal Constitucionalista (PLC).

Quizá Somoza habría capeado estas dificultades, pero el terremoto que destruyó Managua durante la noche del 23 de diciembre de 1972 mermó todavía más el apoyo con que contaba el régimen. Durante tres días Somoza no pudo controlar a la Guardia Nacional, que se entregó a una orgía de pillaje; la ley y el orden estuvieron brevemente en manos de las tropas que proporcionaron los Estados Unidos y un grupo de países centroamericanos al amparo del acuerdo militar de 1964 conocido por el nombre de CONDECA (Consejo de Defensa Centroamericana). La idea de que la Guardia era invencible e incondicionalmente fiel a la familia Somoza salió muy mal parada; algunos de los adversarios del régimen se persuadieron de la posibilidad de un golpe surgido del seno de la Guardia, a la vez que los militantes del FSLN quedaron convencidos de que su estrategia de lucha armada realmente podía darles la victoria.

Somoza respondió a la crisis instaurando un Comité Nacional de Emergencia y expulsando al infortunado Agüero del triunvirato, que ahora carecía de poder. En su condición de jefe del comité, Somoza podía determinar la distribución de los generosos fondos de socorro con que la comunidad internacional había dado respuesta al desastre causado por el terremoto. Los recursos se gastaron de un modo que llevó aparejada la corrupción en gran escala (sobre todo por parte de la Guardia Nacional) y favorecía a las industrias de Somoza, nuevas o ya existentes; la familia adquirió nuevos e importantes intereses en los ramos de la urbanización, la construcción y las finanzas. La alianza tácita con la burguesía empezó a desmoronarse bajo la acusación de competencia desleal y miembros de los grupos BANIC y BANAMER, junto con el Consejo Superior de Empresa Privada (COSEP), organización que abarcaba el sector privado, se quejaron de que Somoza estaba utilizando su posición privilegiada para fomentar la expansión de los intereses de su familia a costa del resto del sector.

El terremoto también resucitó al movimiento obrero después de veinticinco

años de silencio. El coste de la vida subió en un 20 por 100 en el año 1972-1973 debido al efecto de la inflación importada así como de las escaseces nacionales provocadas por el terremoto. Inevitablemente, descendieron los salarios reales de todos los trabajadores nicaragüenses, pero los trabajadores de la construcción de Managua se encontraban en una posición de fuerza para exigir ajustes salariales; su huelga de 1973 fue un éxito en gran parte y representó un triunfo para la Confederación General de Trabajo Independiente (CGTI), formada en los años sesenta por el ilegal Partido Socialista.

Desde que en 1948 se aplastara al movimiento obrero, la población activa había crecido rápidamente y los asalariados formaban una proporción creciente del total. La importancia concedida a las exportaciones agrarias había producido una subida acentuada del tamaño y la importancia del proletariado rural, a la vez que muchos agricultores pequeños se sentían amenazados por el crecimiento de las empresas agrarias en gran escala. Esto ofreció oportunidades a los adversarios políticos de la dictadura, pero las organizaciones laborales (sobre todo en las zonas rurales) chocaron con la tenaz resistencia de los patronos respaldados por la Guardia Nacional. La victoria de los trabajadores de la construcción dio nueva vida al movimiento obrero organizado, y el FSLN en particular se apresuró a aprovechar las nuevas oportunidades y obtuvo sus mayores éxitos en las regiones rurales.

En 1974 Somoza decidió aspirar (e, inevitablemente, conseguir) a otro mandato presidencial de siete años y esta decisión fue el catalizador de un reagrupamiento de las fuerzas de la oposición. El resultado fue la Unión Democrática de Liberación (UDEL), cuyo líder era Pedro Joaquín Chamorro, y en la que conservadores y liberales descontentos (en particular la facción disidente capitaneada por Sacasa) se unieron al PLI, el PSC, el PSN y la CGTI. Era el grupo de oposición más amplio que hasta el momento se había formado contra el somocismo, había en él tanto comunistas fieles a Moscú como representantes de la élite tradicional y supuso un cambio importante del sectarismo y el personalismo del pasado. No obstante, la UDEL excluyó al FSLN siguiendo criterios de la ortodoxia marxista, la acusó de colaboración clasista, y no recibió la aprobación de los medios oficiales norteamericanos, que permanecieron leales al somocismo y se mostraron preocupados por la presencia de comunistas en la oposición. De igual modo, no recibió apoyo de todas las secciones del sector privado.

Puede que al sector privado le molestara la competencia desleal del grupo de Somoza después del terremoto de 1972, pero la solaridad total contra el somocismo se veía perjudicada por la existencia de abundantes oportunidades de beneficiarse. Después de un período de estancamiento relativo entre 1969 y 1972, la economía nicaragüense volvió a experimentar un crecimiento rápido en 1973 y 1974 de resultados de la reconstrucción de lo destruido por el seísmo y de una marcada recuperación de la agricultura de exportación. La Standard Fruit entró de nuevo en el país en 1972 y las exportaciones de plátanos se aceleraron mucho mientras empezaba el tercer auge del algodón en la posguerra y las exportaciones alcanzaban un punto máximo a mediados del decenio.

Sin embargo, el coste de los fertilizantes había subido mucho a consecuencia de la crisis del petróleo de 1973 y la expansión de la industria algodonera sólo fue posible porque se dedicaron nuevas tierras al cultivo. Esto repercutió en la producción nacional de alimentos, que descendió en lo que se refiere a sus cifras per

cápita, y los elevados niveles de inflación que hubo después de 1972 hicieron cada vez más intolerable la situación de los trabajadores rurales (el 40 por 100 de los cuales no poseían tierra).

La formación de la UDEL representó una amenaza tanto para Somoza como para el FSLN. La UDEL dio prominencia al rival más antiguo del FSLN, el PSN, y abogaba por una estrategia de alianzas tácticas entre las clases que el FSLN siempre había rechazado. Los criterios marxistas del Frente no descartaban la posibilidad de que se afiliaran a él personas no marxistas, en particular católicos radicales, pero el FSLN todavía albergaba una profunda hostilidad contra la burguesía nicaragüense y su colaboración con Somoza. Así pues, el minúsculo FSLN llevó a cabo un espectacular secuestro de miembros destacados de la élite nicaragüense a finales de 1974, lo que llamó la atención nacional (e internacional) sobre él y reafirmó su estrategia basada en la lucha armada como opción a la importancia que UDEL concedía a una amplia alianza contra Somoza y al diálogo.

Los secuestros obligaron a Somoza a satisfacer casi todas las exigencias del Frente, entre ellas la excarcelación de varios de sus líderes. A consecuencia de ello, el humillado dictador desató la oleada de represión más feroz desde la fundación del somocismo. Aunque la dinastía estaba dispuesta a utilizar la fuerza donde fuera necesario —especialmente en 1948, 1956-1957 y 1967—, la represión indiscriminada no había sido el sello distintivo ni del padre ni del hermano de Somoza, que habían tolerado que la prensa y la radio criticaran un poco al régimen y que, por regla general, habían excarcelado a sus adversarios después de un período discreto. Anastasio, sin embargo, no era amigo de semejantes delicadezas y respondió a los secuestros imponiendo el estado de sitio, la ley marcial y la censura de prensa, amén de emprender una campaña de terror a cargo de la Guardia Nacional. El resultado fue la condena internacional por parte de grupos defensores de los derechos humanos, lo que dio a Somoza una prominencia no deseada en la política exterior de la administración Carter a principios de 1977; al mismo tiempo, el sector privado de Nicaragua empezó a distanciarse del régimen, pasados ya los años de prosperidad. Nuevos incrementos de los impuestos fueron recibidos por el COSEP con un llamamiento al boicot, la evasión de capitales empezó en serio en 1977 y el régimen se vio obligado a recurrir a los préstamos del exterior, gran parte de ellos concedidos por bancos estadounidenses, con el objeto de financiar el déficit público y mantener la estabilidad monetaria.

La oleada de represión consiguió debilitar al FSLN, que se escindió en tres grupos. Significativamente, dos de estas llamadas «tendencias» —la Tendencia Proletaria (TP) y la Guerra Popular Prolongada (GPP)— dieron por sentado que la revolución nicaragüense sería una lucha larguísima que llevaría aparejada una paciente labor ideológica entre las masas urbanas (opción de la TP) y rurales (opción de la GPP). La tercera tendencia opinaba que la situación interna de Nicaragua se había desintegrado tan rápidamente, que el FSLN debía presionar para que se llevara a cabo una insurrección inmediata y total. Por consiguiente, esta Tendencia Insurreccional (TI), capitaneada por Daniel y Humberto Ortega, tuvo que aceptar la necesidad de formar alianzas tácticas con elementos no marxistas que se oponían al régimen con el fin de asegurar el triunfo de la insurrección. Esta postura se impuso a las demás entre «los líderes del FSLN y los partidarios de la TI (a los que también llamaban «Terceristas») recibieron un

nuevo empuje con la formación, en octubre de 1977, de un grupo de doce distinguidos nicaragüenses («los doce») que insistieron en que el FSLN participase en el régimen que se formara después de Somoza. Aquel mismo mes los Terceristas intentaron desencadenar una insurrección nacional, pero Somoza los derrotó con facilidad y las otras dos tendencias condenaron la intentona por considerarla prematura y aventurada.

Presionado por la administración Carter, Somoza —que apenas se había recuperado de dos ataques cardíacos— levantó el estado de sitio en septiembre de 1977. Fue la señal para que empezara una oleada de protestas contra el régimen. Pese a ello, Somoza aún se sentía bastante seguro. La Guardia Nacional era fiel y, al enfrentarse a los Terceristas, había demostrado su eficacia contra un ataque de la guerrilla; la ayuda económica y militar de los Estados Unidos continuaba llegando, a pesar de las críticas de la administración Carter; y los adversarios de Somoza —marxistas y no marxistas— todavía distaban mucho de estar unidos. Sin embargo, la situación cambió espectacularmente cuando en enero de 1978 fue asesinado Pedro Joaquín Chamorro, director de *La Prensa*, líder carismático de la UDEL y enemigo durante toda su vida de los Somoza. El asesinato, en el que estuvo implicado el hijo y heredero forzoso de Somoza, provocó una oleada de huelgas y levantamientos espontáneos. Y lo que fue más significativo: galvanizó a los adversarios del régimen y les hizo entablar un diálogo, con lo que en unos pocos meses produjo una unidad contra Somoza que no se había alcanzado en los cuatro decenios anteriores.

En mayo de 1978 las conversaciones pro unificación ya habían producido una organización nueva, el Frente Amplio Opositor (FAO), que abarcaba la UDEL junto con las facciones restantes del Partido Conservador. El apoyo del sector privado al FAO se obtuvo mediante la participación del Movimiento Democrático Nicaragüense (MDN), formado en marzo por Alfonso Robelo, destacado hombre de negocios nicaragüense y crítico de Somoza. El FSLN no era miembro del FAO, pero «los doce» acordaron unirse a él y con ello garantizaron al Frente el menos una posición minoritaria en el gobierno que se formara después de Somoza si las negociaciones lograban que el dictador dejara el poder.

El FSLN, que era todavía una organización minúscula y dividida que contaba con menos de mil afiliados, corría el riesgo de verse marginado por el FAO a pesar de la presencia de «los doce». Sin embargo, los levantamientos espontáneos de enero y febrero habían fortalecido la posición de la TI a la vez que abrían el camino para llegar a la unificación con las otras dos tendencias (que se alcanzó finalmente en marzo de 1979). La respuesta del Frente al FAO fue la formación, en julio de 1978, del Movimiento Pueblo Unido (MPU), en el que había organizaciones de estudiantes y jóvenes, comunistas y socialistas (separados ya de la UDEL) y las pequeñas organizaciones obreras controladas por la izquierda marxista (entre ellas la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC) que el Frente fundara en 1977). Sin embargo, el MPU carecía del amplio atractivo del FAO y representaba una maniobra defensiva que hacía el Frente para responder al éxito de la unificación de los enemigos no marxistas de Somoza.

Así pues, a mediados de 1978 había dos opciones claramente definidas para substituir a Somoza: el FAO no marxista y el MPU marxista. En el FAO estaban unidos los tradicionales enemigos del régimen con el sector privado y los demócratas cristianos (PSC). Se valió de huelgas del sector privado para debilitar al

régimen, disfrutaba de cierto apoyo dentro de la administración Carter (que suspendió el envío de armas a Somoza en 1978) y confiaba en que sería capaz de proporcionar una transición hacia un régimen posterior a Somoza por medio de negociaciones o de la mediación. El MPU, en cambio, tenía depositadas sus esperanzas en la lucha armada y en una insurrección a escala nacional y confiaba en el atractivo directo que sus organizaciones, que eran principalmente marxistas, tendrían para los grupos más desheredados de la sociedad.

La postura del FAO no se veía favorecida por cierta ambivalencia que la administración Carter mostraba para con Somoza. Respondiendo a las presiones de los numerosos amigos que Somoza tenía en el Congreso de los Estados Unidos, a mediados de 1978 el presidente Carter escribió al dictador felicitándole por una mejora de la situación de los derechos humanos al mismo tiempo que sus ayudantes trataban de encontrar apoyo a una serie de medidas que conducirían a la dimisión del dictador la conservación de la Guardia Nacional y la exclusión del FSLN. Estas medidas recibieron rápidamente el nombre de «Somocismo sin Somoza». La posición del FAO resultó todavía más debilitada cuando en agosto el Frente se apoderó del Palacio Nacional, sede del Congreso nicaragüense. El asalto constituyó una grave humillación para Somoza y provocó una oleada de levantamientos espontáneos en septiembre, convenciendo a los Insurreccionistas —que ahora dominaban en el Frente y en el MPU— de que su estrategia era correcta. La toma del palacio y los levantamientos que siguieron a ella, aunque fueron derrotados por la Guardia Nacional, hincharon las filas del FSLN de tal modo que a finales de aquel año contaba ya con 3.000 militantes frente a los 10.000 hombres de la Guardia.

La amenaza del FSLN hizo más apremiante la tarea de los que buscaban una solución negociada, sobre todo el FAO y la administración Carter. La política de huelgas y cierre de empresas que seguía el FAO no había logrado debilitar a la dictadura, que continuó recibiendo importantes préstamos exteriores (entre ellos uno muy importante del Fondo Monetario Internacional en mayo de 1979), al mismo tiempo que la administración norteamericana empezaba a tomarse en serio la amenaza revolucionaria que planteaban el Frente y el MPU. Hasta Somoza se vio obligado finalmente a reconocer la lógica de celebrar negociaciones y se avino a aceptar una iniciativa estadounidense al amparo de la cual un equipo de la OEA (formado por los Estados Unidos, la República Dominicana y Guatemala) mediaría entre el régimen y el FAO. El equipo de la OEA empezó a trabajar a mediados de octubre y en seguida tropezó con dificultades debido tanto a la insistencia de Somoza en esperar hasta la terminación de su mandato en 1981 como al deseo de Washington de conservar un papel político para el Partido Liberal y la Guardia Nacional de Somoza. A finales de octubre «los doce» que eran el único vínculo entre el FAO y el Frente, ya habían dimitido del FAO. En noviembre el Frente, que había observado con profunda suspicacia el proceso de mediación, volvió a la lucha armada, lo cual empujó al FAO a aceptar el llamamiento de Somoza a que se celebraran negociaciones directas. Esto provocó más dimisiones de miembros del FAO, por lo que a comienzos de 1979 la iniciativa se había desplazado de forma palpable hacia la estrategia insurreccional que proponían los Terceristas. Los esfuerzos de mediación fracasaron definitivamente cuando Somoza se negó a aceptar las condiciones de la OEA para que se celebrase un plebiscito nacional sobre su permanencia en el poder.

En febrero de 1979 el FSLN aprovechó la oportunidad que le ofrecía el fracaso de las negociaciones y amplió su base de apoyo formando el Frente Patriótico Nacional (FPN), en el que se encuadraban «los doce», el PLI y el Partido Popular Social Cristiano (PPSC), que se había escindido del PSC a mediados del decenio de 1970. El programa del FPN tenía un atractivo mucho más amplio que anteriores documentos asociados con el FSLN y el MPU, y proporcionaba la base para la colaboración política con el remanente del FAO, incluido el sector privado. Sin embargo, no había duda de que el fracaso de las negociaciones y el movimiento hacia la insurrección habían colocado al FSLN —unido formalmente en marzo de 1979— en una posición dominante en el seno de la coalición antisomocista.

La ofensiva final comenzó al terminar el mes de mayo. Para entonces el régimen de Somoza se encontraba aislado internacionalmente; varios países latinoamericanos le habían retirado su reconocimiento y los sandinistas recibían armas de Panamá, Venezuela y Cuba a través de Costa Rica. La administración Carter hizo un último esfuerzo por resucitar su «Somocismo sin Somoza», pero fue derrotada decisivamente en la OEA, que aceptó las garantías de pluralismo político, economía mixta y no alineación que ofrecía una junta de cinco miembros nombrada por la alianza antisomocista en junio. El dictador dimitió y entregó el poder a un desconocido, Francisco Urcuyo, el 17 de julio, tras lo cual partió con destino a Miami y con ello provocó la desintegración definitiva de la Guardia Nacional. Los vencedores entraron en Managua el 19 de julio y con ello pusieron fin a una guerra que, según las estimaciones, había costado 50.000 vidas de una población total de alrededor de tres millones de personas.

Los acontecimientos que culminaron con la caída de Somoza demostraron la importancia de la unidad en la lucha contra la dictadura. La amplia coalición, primero la UDEL y luego el FAO, había demostrado la profundidad de la oposición a la dinastía de los Somoza, pero no había acertado a movilizar a algunas secciones del movimiento obrero y dependía en exceso del apoyo norteamericano para persuadir al dictador a que dejara el poder. En cambio, el FSLN y el MPU habían hecho progresos importantes en lo referente a incorporar al movimiento obrero (en particular los trabajadores rurales) en la lucha y representaba una amenaza militar directa para la dictadura a finales de 1978, pero sus militantes todavía no se hallaban en condiciones de combatir contra la Guardia Nacional, que estaba fuertemente armada. Debido al fracaso de las negociaciones y del intento de mediación, al FAO no le quedó más remedio que cooperar con el Frente o reconciliarse con Somoza; que optara por lo primero constituye un tributo a las habilidades políticas del FSLN y al desprecio que inspiraba la dictadura de Somoza.

La nueva alianza nacida después de febrero de 1979 unió finalmente a todos los grupos sociales y políticos que se oponían a la dictadura. La juventud de las ciudades, así estudiantes como trabajadores, se sintió atraída por el valor y la osadía del FSLN y en su mayor parte y aceptó su autoridad y su liderazgo en la lucha armada. En junio el número de militantes preparados y pertrechados por el Frente ya era suficiente para enfrentarse a la Guardia Nacional con las armas en la mano, al mismo tiempo que la dictadura había quedado aislada por completo desde el punto de vista político. Aunque muchos de los grupos integrantes de la amplia alianza albergaban reservas acerca de la conveniencia de cooperar

con el Frente, la estrategia fue de una eficacia devastadora en lo que se refiere a acabar tanto con Somoza como con el somocismo.

LA CONSOLIDACIÓN DEL GOBIERNO SANDINISTA

La huida de Somoza y la desintegración de la Guardia Nacional señalaron la victoria militar total de la coalición antisomocista, pero el precio que se pagó por ella fue una economía estragada en la cual el PIB disminuyó en un 26,4 por 100 en 1979, disminución que se sumó al descenso del 7,8 por 100 sufrido en 1978. Todas las reservas internacionales se habían evadido del país y Somoza había dejado una deuda de 1.600 millones de dólares, gran parte de los cuales nunca se habían invertido en Nicaragua, por lo que su servicio era imposible. La guerra civil afectó negativamente a las exportaciones agrícolas —la siembra de algodón quedó reducida a los niveles de lo años cincuenta— y la inflación dio un salto hasta situarse en un 60 por 100 a consecuencia de graves escaseces.

Una vez caído el dictador, la coalición antisomocista también empezó a experimentar dificultades.³⁰ El acuerdo firmado en Costa Rica (el Pacto de Punta Arenas) exigía que la junta de cinco miembros instaurase el pluralismo político, una economía mixta y una política exterior basada en la no alineación. El primer objetivo lo garantizaría un Consejo de Estado con participación minoritaria del FSLN y se convocarían elecciones para una fecha indeterminada, al mismo tiempo se formaría un ejército nacional independiente que substituyera a la Guardia Nacional. Sin embargo, el FSLN había salido de la insurrección mucho más fuerte que los grupos con los que había formado una alianza táctica y que no habían obtenido ninguna garantía del FSLN en el sentido de que se cumpliría el programa acordado en Punta Arenas. Los sandinistas gozaban del control indiscutible de las fuerzas militares curtidas en el campo de batalla que habían derrotado a la Guardia Nacional, cuyos restos habían cruzado la frontera para refugiarse en Honduras. Así, el FSLN, que sólo un año antes era todavía una organización pequeña y dividida, ocupaba ahora una posición sumamente ventajosa para determinar las primeras etapas de la revolución nicaragüense por medio de su dominio del poderío militar... y su mayoría oculta en la junta. Daniel Ortega era el único miembro declarado del FSLN que formaba parte de la junta, pero Moisés Hassan —líder tanto del MPU como del FPN— era un simpatizante allegado y Sergio Ramírez había sido miembro secreto y no combatiente del FSLN desde 1975.

La primera medida que tomó el FSLN fue formar un ejército permanente, el Ejército Popular Sandinista (EPS), y un cuerpo de policía, la Policía Sandinista. Como se desprende de sus nombres, estas organizaciones eran muy partidistas; hacían mucho hincapié en la educación política y la preparación de sus efectivos se hallaba en gran parte en manos de cubanos y ciudadanos de la Europa del este. (Los Estados Unidos, Panamá y Venezuela se brindaron a ayudar a esta preparación, mas el ofrecimiento fue rechazado cortésmente pero con firmeza.) La oposición a que se formara un ejército partidista, clara infracción del Pacto de Punta Arenas, fue callada hasta que a finales de 1979 Bernardino Larios (ex oficial

30. Somoza fue asesinado en Paraguay en septiembre de 1980; las pruebas circunstanciales indujeron a pensar que su asesinato fue obra del FSLN.

de la Guardia Nacional) fue reemplazado como Ministro de la Guerra por Humberto Ortega, miembro de la Dirección Nacional del FSLN y comandante en jefe del EPS. A finales de 1980 el EPS ya contaba con más efectivos que la antigua Guardia Nacional en su apogeo y, a raíz de la introducción del servicio militar obligatorio, aumentó hasta superar los 60.000 hombres a la vez que los reclutas pasaban a la reserva después de dos años de servicio.

El gabinete nombrado por la junta en julio de 1979 dio las carteras económicas clave (exceptuando la de reforma agraria) a representantes del sector privado. Estos ministros tuvieron que afrontar la difícilísima tarea de renegociar la deuda exterior, coordinar la ayuda extranjera que se recibía por medio del Fondo Internacional de Reconstrucción (FIR) y encauzar el crédito hacia los sectores privado y público. En las primeras etapas de esta tarea se hicieron progresos con relativamente pocas dificultades; los préstamos extranjeros de procedencia bilateral, multilateral y comercial fueron importantes y se logró reajustar, el calendario de la deuda en dos etapas y con condiciones generosas. El gobierno expuso sus prioridades en un documento que llevaba el nombre de «Plan-80»; se concedió importancia especial a la recuperación de las exportaciones agrarias, los aumentos salariales se mantuvieron por debajo de las tasas de inflación y el PIB real aumentó en un 11 por 100 en 1980 y en otro 5,3 por 100 en 1981.

En las primeras etapas del programa de recuperación económica el obstáculo principal no lo planteó el sector privado, sino la ultraizquierda. Los grupos que la constituían opinaban que la naturaleza esencialmente conservadora de la política económica del gobierno (ni siquiera se derogó el Código del Trabajo somocista) equivalía a traicionar la revolución y reaccionaron provocando huelgas y manifestaciones.

El FSLN respondió con dureza y utilizó el estado de excepción para encarcelar a los líderes ultraizquierdistas y prohibir sus organizaciones a comienzos de 1980, al mismo tiempo que hacía algunas concesiones a las ocupaciones de tierras dirigidas por la pro sandinista ATC. El programa de reforma agraria se aceleró a mediados de 1981, momento en que se promulgó una ley que permitía expropiar las propiedades no somocistas subutilizadas o abandonadas, pero la ley no afectaba a los exportadores agrarios eficientes y no se fijó ningún límite superior a la extensión de las explotaciones agrícolas (a diferencia de lo que se hizo en El Salvador).

En algunos aspectos la reconstrucción de la economía devastada fue para el gobierno la etapa más fácil de la revolución porque tanto el FSLN como los grupos del sector privado que formaban parte de la coalición antisomocista estaban de acuerdo, en líneas generales, sobre lo que había que hacer. La Dirección Nacional del FSLN, que se componía de nueve miembros y en la que las tres tendencias tenían igual representación, seguía comprometida con el objetivo de instaurar el socialismo en Nicaragua, pero esto se consideraba un objetivo a largo plazo. Tanto por razones teóricas como prácticas, se reconocía que el sector privado tenía que interpretar un papel importante en la reconstrucción. Sin embargo, la Dirección argüía que el objetivo a largo plazo no podía diferirse por completo y que el primer paso en su dirección consistía en crear un dinámico sector estatal (Área Propiedad del Pueblo o APP); esto se consiguió expropiando todas las propiedades somocistas y nacionalizando las instituciones financieras, el comercio exterior y los recursos nacionales (incluida la minería).

Estas medidas, que habrían provocado mucha oposición del sector privado en otros países latinoamericanos, apenas produjeron un leve estremecimiento en Nicaragua. Las propiedades somocistas, que incluían el 20 por 100 de la tierra cultivable y algunas de las explotaciones agrícolas y fábricas más eficientes del país, fueron claramente el botín de la guerra, a la vez que las instituciones financieras estaban en bancarrota, agotadas por la evasión de capitales. Las propiedades agrícolas que se expropiaron, productoras de numerosas exportaciones agrarias, fueron transformadas en explotaciones agrícolas del estado bajo la dirección de un nuevo Ministerio de la Reforma Agraria, y en 1980 el APP ya controlaba el 34 por 100 del PIB.

A pesar de la naturaleza moderada de la política económica en la primera etapa de la revolución, la organización que amparaba al sector privado (el COSEP) ya se encontraba en franca pugna con el gobierno a finales de 1981, con varios de sus líderes en la cárcel o el exilio y uno de ellos muerto violentamente. La tirantez de la relación no se debía tanto a la política económica del gobierno (aunque ya en noviembre de 1979 el COSEP había expresado públicamente su preocupación por el futuro de la empresa privada) como al programa económico de los sandinistas. La huida de Somoza había provocado el derrumbamiento total de las antiguas instituciones políticas y la Dirección Nacional del FSLN, compuesta en su totalidad por marxistas que sentían un respeto profundo por la revolución cubana, procedieron a reconstruir el Estado nicaragüense de acuerdo con los principios del centralismo democrático. Esto dejó al sector privado poco espacio para ejercer influencia política o siquiera para compartir el poder.

Debido a la represión habida durante los últimos años del régimen somocista, al FSLN —o a cualquier otro partido— le había resultado difícil crear organizaciones de masas. En 1977 el Frente había fundado asociaciones tanto para los trabajadores rurales (la Asociación de Trabajadores del Campo o ATC) como para las mujeres (la Asociación de Mujeres ante la Problemática Nacional o AMPRONAC), pero en julio de 1979 todavía no se habían convertido en organizaciones de masas. El control sandinista de los trabajadores urbanos, el pequeño campesinado y la pequeña burguesía urbana era menos seguro en el momento de la revolución y entre todas estas fuerzas sociales el Frente se encontraba ante la competencia de los demás partidos políticos y sus afiliados sindicales. A finales de 1981 la situación había cambiado de modo espectacular. La Central Sandinista de Trabajadores (CST) ocupaba ahora una posición dominante entre los trabajadores urbanos, la pro sandinista Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG) iba ganando pie con fuerza entre los pequeños y medianos campesinos, la ATC había consolidado su posición entre los trabajadores rurales sin tierra y la asociación femenina (la Asociación de Mujeres Nicaragüenses «Luisa Amanda Espinoza» o AMNLAE) había hecho grandes avances. En los barrios, los Comités de Defensa Sandinista (CDS), cuyo modelo eran sus equivalentes cubanos, habían adquirido mayor importancia a consecuencia de su papel en las tareas de racionar los alimentos y organizar milicias. Las organizaciones «de masas» no sandinistas habían quedado reducidas a un puñado de pequeñas federaciones de trabajadores vinculadas a varios partidos de la oposición.

El éxito de las organizaciones de masas sandinistas fue la clave de la posterior consolidación del sandinismo y fue posible debido a diversos factores. Ante todo, al impedir la creación de organizaciones populares, el somocismo había de-

jado una tabla rasa y ello permitió que las fuerzas más dinámicas de la revolución partieran de cero. En segundo lugar, los sandinistas desbarataron los esfuerzos de sus rivales izquierdistas por ganar pie entre las masas no organizadas. En tercer lugar todos los esfuerzos que hicieron gobiernos extranjeros (en particular el norteamericano) por ayudar a crear organizaciones de masas no sandinistas encontraron resistencia. En último lugar, pero no por ello menos importante, el reconocimiento público de que el apoyo al sandinismo podía dar resultados positivos (por ejemplo, cartillas de racionamiento emitidas por los CDS) fue un estímulo poderoso para inscribirse en alguna de las organizaciones de masas.

El dominio de las instituciones políticas por parte del Frente se incrementó debido a varios cambios habidos en el gabinete a finales de 1979 y cambió cualitativamente en abril de 1980, momento en que se dio a conocer la composición del Consejo de Estado. En vez de la posición minoritaria acordada en el Pacto de Puntarenas, el Frente, con sus organizaciones de masas, disfrutaba ahora de una mayoría absoluta. También se anunció que no se celebrarían elecciones durante cinco años. Asimismo, los sandinistas formaron una alianza (el Frente Patriótico Revolucionario o FPR) con partidos políticos simpatizantes (el PLI entre ellos) y de este modo debilitaron todavía más las oportunidades de que el sector privado y sus representantes políticos influyeran en la política que debía seguirse. Despojados de poder, los dos miembros que éstos tenían en la junta (Alfonso Robelo y Violeta Chamorro) dimitieron y fueron substituidos por dos no sandinistas, Arturo Cruz y Rafael Córdoba, a los que el Frente juzgaba aceptables. Robelo intentó transformar su MDN en un importante partido de oposición, pero los sandinistas desbarataron sus planes y no tardó en abandonar Nicaragua y convertirse en líder de la contrarrevolución.

La partida de Robelo conmocionó visiblemente al sector privado, pero el FSLN actuó rápidamente para tranquilizarlo en lo referente al futuro de la empresa privada. Tanto en público como en privado, la Dirección distinguía la burguesía «patriótica» de la «traidora», recalcando que la primera tenía un papel que desempeñar en la esfera económica. Un poco a desgana, el COSEP participó en el Consejo de Estado hasta las postrimerías de 1980. Para entonces la relación entre el Frente y el COSEP había empeorado mucho a consecuencia de las quejas en el sentido de que el sector privado había abusado de su libertad entregándose a la descapitalización y la evasión de capitales. Se decretaron castigos severos para la descapitalización, se reforzaron los controles de divisas y en septiembre de 1981 la junta introdujo un estado de excepción económico y social, al amparo del cual varios líderes del COSEP fueron a parar a la cárcel.

La intervención del gobierno mexicano condujo a una mejora de las relaciones con el sector privado en 1982, pero para entonces los sandinistas hacían frente a la oposición procedente de otras direcciones. Tropas sandinistas reaccionaron de forma excesiva cuando, en septiembre de 1980, estalló un motín en Bluefields, población de la costa atlántica, y ello empujó a gran número de misquitos y miembros de otras minorías étnicas hacia la contrarrevolución armada. Los habitantes de la costa atlántica, a los que Somoza había prestado poca atención y que virtualmente no habían intervenido en la insurrección, pusieron reparos cuando los sandinistas intentaron con escasa delicadeza incorporarlos a la revolución nicaragüense. Muchos misquitos fueron obligados a cambiar su lugar de residencia, lo que en el plano internacional suscitó dudas sobre el respeto de los

sandinistas por los derechos humanos, y el Frente tardó varios años en adoptar una política más flexible cuya finalidad era separar el deseo de autonomía de la costa atlántica de los esfuerzos de la contrarrevolución por poner fin al gobierno sandinista.

El más formidable adversario del Frente fue siempre la administración Reagan. La Dirección Nacional dio por sentado que un enfrentamiento con los Estados Unidos era inevitable, pero albergaba la esperanza de poder aplazarla hasta que el sandinismo estuviese consolidado. Desde el principio la administración Carter tuvo graves dudas acerca del Frente y vio con malos ojos que Nicaragua se abstuviera cuando las Naciones Unidas votaron para condenar la invasión de Afganistán por los soviéticos. El empleo de cubanos para preparar al EPS y su presencia en gran número durante la campaña de alfabetización de 1980 no fueron bien recibidos, y la administración observó con disgusto los vínculos estrechos que en marzo de 1980 se establecieron con la Unión Soviética. No obstante, el presidente Carter estaba decidido a evitar que se repitiera el fiasco cubano de veinte años antes y logró que el Congreso aprobara un programa de ayuda que no tenía nada de insignificante (y al que el Congreso insistió en añadir una serie de enmiendas humillantes que perjudicaron la buena voluntad que dicho programa podría haber generado).

El presidente Reagan había expresado con claridad su total oposición a los sandinistas incluso antes de asumir la presidencia en enero de 1981. Sin embargo, una vez hubo tomado posesión del cargo, actuó con prudencia. Su primera medida fue suspender el programa de ayuda, que se cortó por completo alegando que los sandinistas tenían mucho que ver con el abastecimiento y la preparación de los guerrilleros de El Salvador. La presión económica se incrementó en 1982, año en que organizaciones multilaterales con fuerte participación norteamericana dejaron de conceder préstamos a Nicaragua, cuyo cupo azucarero norteamericano fue cancelado en 1983. Finalmente, en 1985 se impuso un embargo comercial, aunque para entonces el comercio entre los dos países ya había disminuido mucho.

A pesar de la retórica, la administración Reagan, al igual que su predecesora no estaba muy segura de cómo debía tratar a los sandinistas, si bien el presidente nunca titubeó en su deseo de expulsarlos del poder. Con la perspectiva del tiempo transcurrido desde entonces, todo el mundo veía claramente que los meses que precedieron directamente a la caída de Somoza habían representado para la administración norteamericana la mejor oportunidad de influir en el rumbo de la revolución nicaragüense. Ahora la oportunidad había pasado y a Washington le quedaba la capacidad de debilitar a los sandinistas, pero no de derrocarlos. La política estadounidense osciló entre los ofrecimientos de una «solución finlandesa» y la presión militar pasando por el empleo de tropas que actuaran «por delegación». Esta última opción cobró fuerza después de que en noviembre de 1981 el presidente autorizara a la CIA a llevar a cabo operaciones secretas contra Nicaragua con el fin de desestabilizar a los sandinistas y cortar el suministro de armas a la guerrilla salvadoreña.

La CIA se puso a organizar las indisciplinadas bandas de ex miembros de la Guardia Nacional (los «contras») que habían huido a Honduras en julio de 1979 y que posteriormente hicieron incursiones en el otro lado de la frontera para vengarse de los sandinistas. A finales de 1981 su número se había visto incre-

mentado por el ingreso de voluntarios a quienes había desilusionado la revolución sandinista (muchos de ellos procedían de la costa atlántica), aunque el liderazgo militar permanecía firmemente en manos somocistas. Este control impidió la unificación de todas las fuerzas antisandinistas, algunas de las cuales —entre las que destaca Edén Pastora, que abandonó la revolución en junio de 1981— se negaron a colaborar con los contras que tenían sus bases en Honduras y organizaron su propia campaña de guerrillas en Costa Rica. Bajo la influencia de la CIA, los contras se transformaron en una amenaza más seria para los sandinistas, aunque en combate abierto no podían con el ESP (que disponía de armamento soviético y cubano desde 1981). El descubrimiento en 1984 de que la CIA había minado puertos nicaragüenses, causando daños a buques extranjeros, debilitó temporalmente el apoyo del Congreso norteamericano a los contras, pero una campaña personal sin precedentes por parte del presidente Reagan dio por resultado un aumento de las fondos destinados a ellos antes de 1986. Para entonces, sin embargo, era claro que los contras carecían de la capacidad necesaria para tener territorio nicaragüense en su poder permanentemente, y mucho menos para derribar a los sandinistas, al mismo tiempo que el apoyo a los contras había empujado a la administración Reagan a cometer numerosas infracciones tanto del derecho internacional como de las leyes de los Estados Unidos.

Otros países veían con creciente preocupación la tensión entre el gobierno Reagan y los sandinistas. La revolución nicaragüense disfrutó de un apoyo internacional abrumador en sus primeros tiempos y el FSLN se había ganado el respaldo de la Internacional Socialista (IS), en la cual los sandinistas se hallaban en calidad de observadores. La desilusión de los socialdemócratas costarricenses y venezolanos ante la marcha de la revolución provocó una grave crisis en la IS en 1982, pero la política oficial continuó siendo de apoyo crítico a la revolución y varios líderes de la IS, en especial el español Felipe González, hicieron de intermediarios oficiosos entre los sandinistas y la administración Reagan. Otros países latinoamericanos veían con horror la perspectiva de una intervención militar estadounidense en América Central y en enero de 1983 se formó el grupo de Contadora (México, Venezuela, Colombia y Panamá) para buscar una solución pacífica de la crisis de la región. Este grupo preparó un programa de veintidós puntos, de desmilitarización y democratización, que deberían haber firmado todos los países centroamericanos. Sin embargo, el Acta de Contadora no obtuvo el respaldo de Reagan, que no veía con buenos ojos cualquier acuerdo que permitiese que los sandinistas continuaran en el poder, y, a pesar de su apoyo oficial a Contadora, Washington consiguió obstaculizar el proceso de las negociaciones por medio de sus aliados regionales (Costa Rica, El Salvador y Honduras). El grupo de Contadora se amplió a finales de 1985 al formarse un grupo de apoyo (Argentina, Brasil, Uruguay y Perú), pero para entonces la tensión entre Nicaragua y sus vecinos era tan grande, que había pocas probabilidades de acordar la firma de un tratado de paz incluso sin los recelos de los Estados Unidos. Por su parte, la administración Reagan entabló conversaciones bilaterales con los sandinistas en México a mediados de 1984, pero quedaron interrumpidas a principios de 1985 en un clima de recriminación y desconfianza mutuas.

El punto muerto a que habían llegado Nicaragua y sus vecinos se aflojó un poco después de que Oscar Arias Sánchez fuera elegido presidente de Costa Rica en 1986. Tras empezar su presidencia con ciertos titubeos, Arias decidió

buscar una solución negociada entre los cinco gobiernos centroamericanos con el grupo de Contadora desempeñando sólo un papel secundario. El plan Arias, presentado en febrero de 1987, fue sancionado por los cinco presidentes centroamericanos en agosto del mismo año y ofrecía la perspectiva de poner fin a la crisis de la región. El plan disponía que todas las administraciones centroamericanas se comprometieran a dialogar con los grupos de la oposición mediante una Comisión de Reconciliación Nacional, decretaran una amnistía para quienes se hubieran alzado en armas contra el gobierno y pusieran fin al apoyo militar que las «fuerzas irregulares» recibían del exterior.

En lo que se refería a Nicaragua, el plan Arias reconocía implícitamente la legitimidad del gobierno sandinista y prometía el fin de la guerra civil a cambio de un grado significativo de pluralismo político y democratización. El plan, por lo tanto, era contrario a las preferencias del presidente Reagan, pero su administración —debilitada por los escándalos en torno a la venta de armas a Irán y la desviación ilegal de fondos hacia la Contra— no logró que su política centroamericana recibiera la aprobación del Congreso, cuyo presidente, el demócrata Jim Wright, ya había comenzado una intensa labor diplomática entre Washington y Managua. La administración Reagan intentó proteger la existencia de la Contra a pesar de que el Congreso había renovado la prohibición de prestarle ayuda militar, pero el plan Arias fue cobrando ímpetu y en marzo de 1988 se firmó un alto el fuego entre los sandinistas y los contras en Nicaragua. Este alto el fuego duró, con sólo algunas infracciones de poca importancia, hasta después del inicio de la administración Bush a principios de 1989, momento en que ya era claro que la Contra estaba a punto de venirse abajo al verse privada de la ayuda militar norteamericana. En febrero de 1989, durante el tercer encuentro de los presidentes centroamericanos al amparo del plan Arias, se decidió por unanimidad tomar medidas conducentes a la disolución de la Contra, y los sandinistas se sintieron lo bastante confiados como para adelantar el calendario electoral y celebrar elecciones en febrero en vez de en noviembre de 1990.

La economía nicaragüense resultó seriamente perjudicada por las presiones de los Estados Unidos, pero tampoco la beneficiaron muchas de las medidas que adoptó el gobierno. Debido a un tipo de cambio cada vez más sobrevalorado, las exportaciones no tradicionales descendieron ininterrumpidamente; las exportaciones agrarias estaban protegidas por una serie de medidas destinadas a proporcionar factores de producción a un precio que garantizase un rendimiento positivo, pero no era posible protegerlas de la caída de los precios mundiales y el total de ganancias producidas por la exportación había quedado reducido a 200 millones de dólares en 1988, frente a los 646 millones de 1978. El sistema de subvenciones a la alimentación que se utilizaba para proteger los ingresos reales de los pobres de las ciudades se volvió ingobernable cuando la inflación ensanchó el abismo que mediaba entre los precios al productor y los precios al consumo, de tal modo que el déficit fiscal alcanzó niveles intolerables. Los esfuerzos del gobierno por eliminar gradualmente las subvenciones en 1985 y 1986 crearon una inflación de tres cifras sin recortar el déficit fiscal, que para entonces se veía determinado principalmente por los gastos de defensa que la amenaza de la Contra hacía necesarios. El crecimiento de los mercados negros se aceleró debido a la elevada tasa de inflación y a los controles oficiales, fomentando la migración a Managua y un auge del pequeño comercio sin licencia. Los cauces de distribu-

ción oficiales eran dejados a un lado con creciente frecuencia, la producción disminuyó casi continuamente después de 1981 y el PIB real per cápita de 1988 (año en que el país fue azotado por un huracán) volvió al nivel de los años cincuenta y pasó a ser el más bajo de América Central.

A comienzos de 1989 la inflación ya superaba el 100 por 100 mensual y los sandinistas se encontraban ante la perspectiva de un derrumbamiento total del sistema monetario y financiero. Ya no era posible evitar las medidas ortodoxas destinadas a detener la inflación y los sandinistas, confiando en la caída de la Contra, empezaron a despedir a miles de trabajadores del sector público, incluidos miembros de las fuerzas armadas, arriesgando con ello sus probabilidades en las elecciones presidenciales de 1990. Los tipos de cambio en los mercados oficial y paralelos quedaron más próximos unos de otros y por primera vez en muchos años los precios relativos empezaron a adquirir una apariencia de racionalidad, si bien el sector privado siguió resistiéndose muchísimo a invertir en vista de que las incertidumbres económicas y políticas no desaparecían.

Las dificultades económicas de Nicaragua no impidieron que el sandinismo se consolidara más. Los primeros años de la revolución habían propiciado avances considerables en los campos de la sanidad, la educación y la alfabetización (en 1980 se había adoptado una campaña de alfabetización que dio excelentes resultados), avances que sólo se perdieron en parte durante los años de decadencia económica. Estas realizaciones y el crecimiento de las organizaciones de masas dieron al Frente una base sólida entre los trabajadores y los campesinos a los que consideraba su clientela natural; el EPS, las milicias y las reservas daban al gobierno una fuerza militar en potencia de alrededor de 300.000 hombres, lo que representaba una enorme proporción de la población adulta. El estado de excepción que volvió a decretarse en marzo de 1982 se ampliaba con regularidad y daba a las autoridades grandes poderes para controlar o reprimir a los disidentes. *La Prensa*, el diario de la oposición, continuó publicándose de forma muy censurada hasta 1986, año en que cerró para no volver a salir a la calle hasta dieciocho meses después. Con la televisión controlada por el Estado y la radio independiente sometida a severas restricciones, el FSLN fue dominando paulatinamente los medios de comunicación.

Sin embargo, el Frente no pretendía ni consiguió eliminar del todo a la oposición interna. Del mismo modo que creían en una burguesía patriótica o democrática que colaboraría con las prioridades económicas determinadas por la planificación estatal, los sandinistas también albergaban la esperanza de que naciese una leal oposición que aceptara la hegemonía del sandinismo en las nuevas instituciones políticas. La decisión de adelantar un año las elecciones (anticipándose en dos días a la reelección del presidente Reagan en noviembre de 1984) forzó las cosas y se inscribieron siete partidos (incluido el FSLN) que oscilaban entre la ultrazquierda y el centroderecha. El gobierno intentó que en las elecciones participara la Coordinadora Democrática, que representaba a una coalición de derechas formada en el Consejo de Estado en 1982, pero fracasó y la Coordinadora se retiró de los comicios. Las elecciones dieron la presidencia al FSLN (Daniel Ortega se convirtió en el jefe ejecutivo), que también obtuvo una mayoría de dos tercios en la Asamblea Nacional, donde los otros partidos políticos interpretaban con mayor o menor desgana el papel de oposición oficial. Una nueva Constitución redactada por la Asamblea entró en vigor en enero de 1987 y el poder quedó muy centralizado en las manos del presidente.

Los comicios dejaron bien claras las limitaciones de los partidos de la oposición y después de ellos la Iglesia católica pasó a ser la principal fuerza que se resistía a la consolidación del sandinismo. La jerarquía se había visto debilitada en los primeros años de la revolución a causa del crecimiento de la Iglesia popular y la presencia de varios sacerdotes radicales en el gobierno. Sin embargo, al ascender a la dignidad de cardenal el arzobispo Miguel Obando y Bravo empezó a criticar al gobierno con la misma obstinación que había utilizado contra Somoza y comenzó a atraer a nutridas multitudes a sus sermones públicos. En sus tratos con la jerarquía los sandinistas alternaban la represión con el diálogo, al mismo tiempo que esperaban —quizá ingenuamente— que la Iglesia respetara y defendiese las leyes de la nación (incluido el servicio militar obligatorio). Con todo, la libertad religiosa en sí misma no constituyó un problema entre el Estado y la Iglesia.

Otra fuente de oposición a los sandinistas fueron las propias organizaciones de masas. Durante sus primeros cinco años el programa de reforma agraria se había usado para edificar explotaciones agrícolas del Estado, crear cooperativas y dar títulos de propiedad a los pequeños campesinos cuyos derechos de propiedad eran inseguros. La máxima prioridad había sido el mantenimiento de las exportaciones agrarias, y, aunque el sector agrícola estatal empezó a decaer a partir de 1982, el número de trabajadores sin tierra que recibieron títulos individuales fue muy reducido. Las presiones de la ATC y de la UNAG en 1985 obligaron al gobierno a cambiar su política; en enero de 1986 se enmendó la ley de reforma agraria para que se ajustase a la nueva política, y miles de campesinos sin tierra recibieron títulos de propiedad de tierras que en muchos casos antes se habían utilizado para la producción de exportaciones agrarias. El cambio fue espectacular; en un breve período el moderado plan de reforma agraria nicaragüense se radicalizó y afectó a una mayoría de los trabajadores rurales. Al mismo tiempo el nuevo programa amenazaba con mermar las últimas fuentes de ganancias de exportación que quedaban y ensanchar todavía más el déficit comercial.

El embargo decretado por los Estados Unidos no paralizó el comercio de Nicaragua con otros países occidentales y las exportaciones en particular siguieron siendo diversificadas. No obstante, la dependencia de los países socialistas para obtener importaciones estratégicas (por ejemplo, petróleo) y apoyo a la balanza de pagos había crecido de forma progresiva. La Unión Soviética dijo claramente en repetidas ocasiones que no subscribiría los costes económicos y financieros de la revolución, como había hecho en el caso de Cuba, pero la lógica geopolítica de la tensión entre Nicaragua y los Estados Unidos obligó a los rusos a incrementar su compromiso año tras año. A comienzos de 1989 Nicaragua ya recibía de los países socialistas condiciones especiales para sus exportaciones agrarias, era observadora en las reuniones del COMECON y tenía la esperanza de ingresar en él como miembro de pleno derecho algún día. Seguía llegando a Nicaragua ayuda bilateral de la Europa occidental y el país era beneficiario de ayuda multilateral de la CE al amparo de un acuerdo de cooperación firmado en 1985 con América Central, pero su importancia relativa iba disminuyendo.

Al adoptarse la Constitución en enero de 1987 quedó completado el proceso institucionalizador de la revolución sandinista. Si se juzga basándose en el compromiso público con el pluralismo político, la no alineación y una economía mixta, la revolución había fracasado, ya que estos rasgos se hallaban presentes sólo

de una forma muy distorsionada. A pesar de ello, Nicaragua no se había convertido en una segunda Cuba y el Frente podía decir con cierta justificación que los sandinistas habían creado una Nicaragua nueva en lugar de otra Cuba. Los sandinistas no poseían la voluntad ni la capacidad necesarias para administrar todas las ramas de la producción y los títulos individuales de propiedad de la tierra (que podían heredarse, pero no venderse) estaban firmemente establecidos en la agricultura; en ésta y en la industria se toleraron los productores privados en gran escala, sometidos a numerosas restricciones de los precios, los créditos y las divisas extranjeras, a la vez que un puñado de compañías multinacionales continuaban funcionando en Nicaragua y la Constitución prometía una nueva ley de inversiones extranjeras. Criticar al régimen era posible dentro de unos límites estrictos y en la Asamblea habían aparecido los rudimentos de una leal oposición; se mantenían relaciones exteriores con una amplia variedad de países y aún existían vínculos diplomáticos con los Estados Unidos, pero las relaciones más estrechas eran con los países socialistas y la pauta de votación nicaragüense en las Naciones Unidas se ajustaba mucho a la de Cuba.

Sin embargo, la construcción de una nueva Nicaragua no significaba que los sandinistas hubieran conseguido resolver los problemas acumulados del pasado. El FSLN parecía poco dispuesto a ceder el poder por medio de elecciones; el sueño de una fuerza armada imparcial, expresado por primera vez en los años veinte por los Estados Unidos, continuaba lejos. Los sandinistas habían albergado la esperanza de edificar una economía que dependiera menos de las exportaciones de productos primarios y de las condiciones del mercado mundial, pero se habían visto reducidos a administrar una economía estancada deudas exteriores hinchadas y déficits inmensos de la balanza de pagos. El Frente conservaba el apoyo de gran parte de la población, pero los niveles de producción y los salarios reales estaban muy por debajo de las cotas máximas de antes de la revolución mientras que la ortodoxia fiscal y monetaria había cedido el paso a la impresión de dinero y una inflación acelerada. La población de la costa atlántica seguía desconfiando del gobierno de Managua y su integración en la vida nicaragüense todavía distaba mucho de ser total.

Ninguno de los que se oponían a la consolidación del sandinismo podía sentirse muy satisfecho de su propia trayectoria. Los aliados del Frente en la lucha contra Somoza habían demostrado una ingenuidad extraordinaria: los contras habían perpetrado horribles violaciones de los derechos humanos sin obtener ninguna victoria militar; los partidos políticos legales se debilitaban a causa de las disensiones internas. La formación de un bloque de 14 partidos, para concurrir a las elecciones de 1990 se basó en una unidad fragilísima, aunque al menos ofreció una ocasión de derrotar al FSLN empleando medios electorales. La administración Carter desperdició una oportunidad excelente de promover la democracia en Nicaragua cuando un año antes se abstuvo de obligar a Somoza a dimitir, a la vez que la administración Reagan abusó de la paciencia de la alianza occidental con su agresividad unilateral contra Nicaragua.

No fueron sólo los adversarios de los sandinistas quienes a menudo cometieron errores de juicio. La Dirección Nacional del FSLN se equivocó al juzgar a la burguesía nicaragüense porque imaginó que su componente «patriótico» continuaría produciendo e invirtiendo después de que se le cerrara el acceso al poder político además de privarla de divisas extranjeras. Así pues, la estrategia de la

economía mixta se vio perjudicada desde el principio, pero el Estado sandinista carecía de los recursos que hacían falta para asumir el papel del sector privado. A veces los líderes del FSLN mostraban una comprensión deficiente de las sutilezas de la diplomacia internacional, con lo que, de forma totalmente innecesaria, privaron a Nicaragua de una parte del apoyo que se le dispensaba en el extranjero. La Dirección permitió que la historia de Nicaragua influyera indebidamente en sus relaciones con los Estados Unidos, cuyos líderes daban claras muestras de desinterés o desconocimiento en lo referente a anteriores intervenciones norteamericanas en América Central.

La historia de Nicaragua desde 1930 ha sido y sigue siendo trágica. Una casualidad geográfica ha dado al país todos los inconvenientes que lleva consigo la atención de las superpotencias sin ninguno de los correspondientes beneficios. Las dificultades locales, a las que no hubieran prestado atención las potencias exteriores en el caso de una nación situada en un lugar menos delicado, han proporcionado la excusa para la intervención de los Estados Unidos. Los Somoza comprendieron las limitaciones que para la soberanía nicaragüense entrañaba la situación geográfica del país, y el fundador de la dinastía demostró ser un genio táctico con su forma de manipular a sus enemigos del interior. Sin embargo, el hijo menor carecía del talento de su padre y desacreditó la condición de cliente que poseía el país. Al llegar el momento de la revolución, pocos nicaragüenses estaban dispuestos a reinstaurar el antiguo orden incluso sin la familia Somoza. El intento sandinista de crear un orden nuevo asignó a los Estados Unidos un papel que no concordaba con su condición de superpotencia, a la vez que la administración Reagan en sus intentos de humillar a los sandinistas, no tuvo en cuenta el orgullo nacional nicaragüense. A principios de 1989, pese a que el presidente Bush estaba decidido a dar menos prioridad a Nicaragua en su política exterior, era claro que mientras los sandinistas permanecieran en el poder, pasarían muchos años antes de que la relación entre los dos países se basara en la armonía.

Capítulo 6

COSTA RICA DESDE 1930

1. COSTA RICA: 1930-1945

La Crisis de 1929. Se gesta una revolución

En los años 1920-1930, Costa Rica tenía una población de apenas quinientos mil habitantes. Su territorio era de 51.000 kilómetros cuadrados, más del doble de la extensión de El Salvador. Su producción giraba, esencialmente, en torno al cultivo del café, que exportaba principalmente a los Estados Unidos y el Reino Unido. El banano, segundo producto importante de exportación, estaba en manos de la United Fruit Company. También se exportaba cacao, aunque en menor cantidad, enviándose casi la totalidad a Europa.

El tradicional esquema productivo costarricense, derivado de la agroexportación de café, había dado origen, desde sus comienzos, a una pirámide social y política que ubicaba a los peones en la base y a los beneficiadores y exportadores en la cúspide. Estos dos últimos grupos eran de tendencia fuertemente endogámica y entre los exportadores predominaban los de origen alemán. Entre uno y otro extremo de la pirámide, había un importante grupo de pequeños y medianos productores, que mantenían una relativa independencia social y económica, de gran significación en el sistema político nacional. Los cafetaleros y grandes comerciantes controlaban también el crédito, directa e indirectamente mediante las instituciones bancarias privadas.

El desarrollo de la producción bananera, a fines del siglo XIX y principios del XX en la costa atlántica, los efectos de la posguerra, y el boicot norteamericano al gobierno de los hermanos Tinoco (1917-1919), habían producido en el país una diferenciación social y económica importante, aunque insuficiente para cambiar el esquema referido. Sin embargo, en el proceso se fue perfilando, con toda claridad, un grupo laboral asalariado de composición diversa, imposible de reducir estrictamente a categorías propias de sociedades desarrolladas, como las de clase obrera o proletariado. Al llegar la crisis de los años treinta, este sector sufrió una relativa radicalización social y política, paralela a su empobrecimiento. La expresión institucional de este nuevo sector social se perfiló claramente en partidos políticos, como el Partido Reformista de Jorge Volio, el Partido Co-

munista, y diversas organizaciones sindicales que aparecieron con fuerza en esa época.

Menos notorio, pero potencialmente más significativo, fue el sector medio de vocación empresarial que empezó también a perfilarse ya al comienzo de los años treinta. La necesidad de sustituir los productos importados que no se podían conseguir por la crisis, y la búsqueda de nuevos horizontes productivos, se unió a la emergencia de núcleos intelectuales que, influidos por diversas corrientes de pensamiento, cuestionaban el orden existente, criticaban a la oligarquía cafetalera y al capital extranjero (sobre todo norteamericano), y buscaban nuevos rumbos para el desarrollo nacional.

Cabe distinguir aquí varias etapas. Una primera la constituyó el surgimiento de una generación de jóvenes fuertemente influida por el comunismo y el aprismo, la cual evolucionó desde un populismo original hasta un radicalismo marxista-leninista. Este grupo fundó, en 1931, el Partido Comunista de Costa Rica. Un segundo momento lo constituye la siguiente generación, casi inmediata, pero posterior, que más bien se inclinó hacia el aprismo y el reformismo estatizante. Este grupo fue el que fundó el «Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales» en 1940, con antecedentes que se remontan a 1937; estuvo intelectualmente encabezado por Rodrigo Facio (1917-1961), y más tarde, unido al movimiento político del Partido Acción Demócrata de José Figueres, fundó el Partido Liberación Nacional, en octubre de 1951, sobre las cenizas de la guerra civil de 1948.

Ambas tendencias sociales emergían en un sistema social y político relativamente consolidado. Durante los primeros treinta años de este siglo y con la excepción del corto período dictatorial de los hermanos Tinoco, la política costarricense estuvo dominada por dos partidos liberales de estilo patriarcal y personalista, liderados por Cleto González Víquez y Ricardo Jiménez. El primero de ellos, conocido en el país como Don Cleto, para 1928 había sido ya una vez presidente de la República, y debía ejercer el poder hasta el momento en que el impacto del crack de 1929 llegó al país. Su última administración (1928-1932) constituyó así un puente de transición entre el dominio indisputado de los cafetaleros como clase dirigente del país, y la clara emergencia de grupos rivales que acelerados por la crisis, cuestionarían en las dos décadas siguientes la distribución del poder en Costa Rica.

Fue, sin embargo, la tercera y última administración del segundo, más conocido como don Ricardo (1932-1936), a la que le tocó recibir el embate de la crisis, afrontar sus efectos fiscales, económicos y sociales, y comenzar a resolver los nuevos problemas políticos que surgían con fuerza en este período.

Hasta ese momento, si bien se habían producido cambios de carácter democrático en el sistema electoral, como lo era la introducción paulatina pero constante, a partir de 1902, de reformas que convirtieron el voto, tradicionalmente censitario, en universal, secreto y directo, el sistema de dominación existente claramente privilegiaba a los grandes cafetaleros, a los comerciantes importadores y a los banqueros, fuertemente mezclados entre sí por lazos financieros y familiares. Los desajustes políticos se producían en el interior del mismo grupo dirigente, habida cuenta de que la elite dominante en Costa Rica participó directamente en el juego del poder, y no lo delegó pura y simplemente en militares y advenedizos, ajenos a su propia clase, como sucedió en otros países centroamericanos.

Todavía en la campaña electoral de 1931, el conflicto político se mantuvo en los esquemas personalistas tradicionales. Si bien la desocupación se sentía gravemente y los problemas económicos y fiscales revelaban los primeros efectos de la crisis, la disputa se centraba en figuras políticas bien conocidas, de uno u otro modo pertenecientes al grupo social dominante. De una parte estaba el Partido Nacionalista, fundado por Max Koberg Bolandi, que obtuvo sólo el 1,5 por 100 de la votación; de otra, el Partido Republicano, con Carlos María Jiménez como candidato, el cual obtuvo el 22,8 por 100 de los votos, casi la mitad de los obtenidos por el otro partido, el Republicano Nacional, que postuló a Ricardo Jiménez, y que ganó las elecciones el 14 de febrero de 1932, con un 46,6 por 100 de los votos. Mención aparte merece el Partido Unión Republicana, que postuló a Manuel Castro Quesada como candidato, y que se nutría de banqueros, finqueros, y otros grupos de capital, y era financiado principalmente por un conocido capitalista, estrechamente vinculado a la United Fruit Company. Se trataba de Fernando Castro Cervantes, quien años más tarde sería él mismo candidato a la presidencia de la República.

Castro Quesada obtuvo el 29,1 por 100 de los votos. Dado que se preveía que ninguno de los candidatos obtendría la mayoría absoluta entonces requerida, se produjo una complicada situación política, que culminó con un intento desesperado de Castro Quesada de hacerse con el poder, tomando el cuartel Bellavista en la mañana del 15 de febrero de 1932, al día siguiente de las elecciones. Hubo un choque armado que culminó no sólo con una negociación política y una amnistía, sino con un triunfo consolidado de Ricardo Jiménez. Lo que el país perdió en tranquilidad, lo ganó la nueva administración en legitimidad y autoridad, aspecto no desdeñable dada la situación internacional y sus proyecciones locales.

En estas elecciones no se permitió la participación del Partido Comunista con ese nombre, por lo que sólo participó con candidatos en las elecciones municipales, y usando el nombre legal de «Bloque de Obreros y Campesinos».

El Partido Comunista había sido fundado el 16 de junio de 1931, por un grupo de estudiantes de Derecho, que se habían vinculado a las organizaciones gremiales de artesanos y obreros ya existentes en el país. Internacionalmente, el Partido se declaraba parte de la III Internacional, pero en realidad esto no era cierto. Después de los fracasos sufridos en Nicaragua con Sandino, finalmente calificado en 1931 de traidor y vendido al imperialismo; y en El Salvador, con Farabundo Martí, reputado de aventurero después de la masacre de 1932, la Comintern se había retirado de la región, dejando así al recién nacido Partido Comunista de Costa Rica en una orfandad que le resultaría salvadora. El movimiento comunista tuvo así una importancia decisiva en la historia costarricense contemporánea, desproporcionada con respecto a su tamaño, y sin parangón en el resto del Caribe, excepción hecha de Cuba.

Con una población económicamente activa, en 1927, de 152.263 personas, 98.387 se reportaban ubicadas en labores agrícolas, esto es el 81,2 por 100 de la población total y el 62 por 100 de la económicamente activa. De ellos, 60.013 se consideraban jornaleros o peones, casi dos tercios de la población agrícola. La población se concentraba principalmente en la capital, San José, con 50.580 habitantes, y ese mismo año ninguna de las otras ciudades alcanzaba los 8.000 habitantes. Tres productos de exportación, café, banano y cacao, generaban el 94,3 por 100 del ingreso total del Estado.

La crisis que golpeaba al país al comienzo de la década de los treinta creaba condiciones favorables para el desarrollo del Partido Comunista. Después del auge cafetalero de 1924-1929, el precio del café marcó un descenso continuado hasta su nivel más bajo en 1933, con secuelas de desocupación y empobrecimiento, y de ruina de empresarios pequeños y medios en agricultura, industria y comercio. Así, con un índice de 100 para 1929 como año base, la exportación del café descendió a 87 en 1930, 83 en 1931 y 43 en 1932; el banano, sobre el mismo índice y año base, pasó a 95 en 1930, 62 en 1931, y 53 en 1932. La cotización del café en Londres pasó, en un índice de 100 en el año base de 1925, a 81 en 1930, 55 en 1931, 53 en 1932, 43 en 1933 y 44 en 1934.

A su vez, la exportación de banano pasó de 7.323.481 racimos para un total de 5.492.611 de dólares en 1928, a 6.112.170 racimos y 4.584.127 de dólares en 1929. Al año siguiente la exportación bajó a 5.834.045 racimos con un valor de 4.375.534 de dólares; en 1931 fue de 5.079.944 racimos para un total de 3.174.965 de dólares, que descendió en 1932 a 4.313.379 racimos y a 2.450.784 de dólares; en 1933 a 4.293.283 y a 1.981.651 de dólares; en 1934, año de la huelga bananera, a 3.210.169 racimos para un valor de 1.602.106 de dólares; y en 1935, año después del cual comenzó una relativa recuperación económica, se exportaron 2.908.836 racimos para un valor de 1.493.512 de dólares.

El impacto de esta situación en las finanzas públicas fue inmediato. En cifras redondas, los ingresos pasaron de treinta y cinco millones de colones en 1929 a veintisiete en 1930; a veinticinco en 1931 y a veintitrés en 1932, subiendo a veinticuatro en 1933 y a veintiséis en 1934. Los gastos fueron, en ese mismo orden, de treinta y seis, treinta y tres, veintiocho, veinticinco, veinticinco y veintiséis millones de colones respectivamente. Los años 1930, 1931 y 1932 mostraron el mayor déficit fiscal, incrementándose la emisión de dinero sin respaldo para fines fiscales.

En cuanto a importaciones, de veinte millones de dólares importados en 1920, de los cuales cuatro millones eran para materias primas, se descendió respectivamente, en 1930 a 11 y a 2,3; en 1931, a 9 y a 2 millones; y en 1932 a 6 y a 1,7 millones. Obviamente, un deterioro tan marcado de las importaciones en general, y de la importación de materias primas en particular, es testimonio del deterioro de la economía nacional y del grave empeoramiento de las condiciones de vida. La desocupación adquirió particular agudeza y oficialmente se reconocían cifras de hasta 26.894 personas afectadas directa o indirectamente por el desempleo, cifras que eran cuestionadas por los desocupados, que las consideraban muy bajas. De los desocupados, el 75, 65 por 100 se consideraban trabajadores agrícolas, y 19,67 por 100 trabajadores de industria.

Los comunistas convirtieron esta situación en factor favorable para su desarrollo, especialmente mediante la utilización de tácticas originales que tomaban en cuenta el carácter nacional. En efecto: libres de lo que Rómulo Betancourt, más tarde presidente de Venezuela y por entonces miembro de la dirección del Partido Comunista de Costa Rica, llamaba «los úkases e ineptias de la Internacional», los comunistas costarricenses afirmaron su rol nacional, su función movilizadora y democrática al incorporar al sistema político las demandas de los sectores sociales emergentes y combatieron, modernizándolo, las notorias disfunciones del sistema. El régimen político mostró la flexibilidad necesaria para asimilarlos, y se produjo, no sin tensiones y violencias, una funcionalidad recíproca.

En agosto de 1934, bajo la conducción directa del Partido Comunista, se declaró la huelga bananera en la costa atlántica, y hubo muchos otros disturbios sociales en el resto del país. El resultado final a pesar de la represión y las resistencias, fue una clara mejoría en las condiciones de vida y de trabajo de los peones bananeros, y la apertura de una brecha política en el sistema liberal, en favor de la libre sindicalización y el derecho de huelga.

El sistema político nacional, que por sus orígenes y evolución mostraba una autonomía significativa de los grupos de poder económico, que influían pero no sobredeterminaban su funcionamiento, se mostró abierto y flexible, no cerrado y represivo como sucedía en el resto de Centroamérica, y con una capacidad de reforma y adaptación a las nuevas circunstancias, que lo hizo crecientemente operante y eficaz. Al permitir que se formularan las demandas de los nuevos grupos sociales, y que incluso muchas de ellas fueran canalizadas principalmente por el Partido Comunista, logrando que éste las orientara de modo tal que fuera posible ensayar respuestas satisfactorias, el sistema se legitimó a sí mismo y colocó al joven Partido Comunista en una posición de izquierda funcional para el sistema, que finalmente permitió la modernización global.

El comunismo costarricense, si bien mantenía una retórica internacionalista respecto a la U.R.S.S., en su política interior observaba una línea reformista avanzada, de corte demócrata radical, orientada más a la corrección de abusos y excesos, que a cambiar usos y prácticas. Esto le abrió una perspectiva política *sui generis* en Latinoamérica, con las excepciones de Cuba y Chile. Por una parte, la tendencia interna del país, propia de la circunstancia social en que se desenvolvía, se orientaba hacia la formación de alianzas pluriclasistas para lograr reformas urgentes e impostergables en el interior, y para la promoción de un cierto nacionalismo proteccionista de cara al exterior, particularmente frente a los Estados Unidos. Por otra parte, a partir de 1936 se recibió en Costa Rica la influencia de las publicaciones de la Comintern, que coincidentemente con la práctica del partido comunista costarricense, traían la consigna de universalizar la experiencia de los Frentes Populares en Europa, facilitando así las orientaciones nacionales de la organización local, y su supeditación en el frente internacional a las tareas antifascistas y antiimperialistas que tanto interesaban a la Comintern.

Más allá de los efectos específicos de la crisis, y contrariamente a lo que podría esperarse en un país pequeño y aislado como Costa Rica, la situación internacional complicaba enormemente la política interna costarricense. Los vínculos alemanes de muchas de las principales familias beneficiadoras y exportadoras de café; la presencia de sectores franquistas y pro-italianos en las comunidades respectivas; y el peso mismo del comercio costarricense con los países del Eje, en especial con Alemania, creaban serias dificultades para cualquier alianza interna que buscara no sólo una aceptación de reformas en el interior sino políticas antifascistas en el exterior. Sin embargo, la urgencia de reformas en el interior y de definiciones en el exterior, forzaron desde mediados de los años treinta diversos intentos de alianzas políticas, con miras a serias transformaciones sociales. La primera de estas alianzas, con el tres veces presidente Ricardo Jiménez, jefe indiscutido y brillante del liberalismo criollo, para la campaña electoral de 1939. Y más tarde, en 1941-42, entre el gobierno del presidente Rafael Ángel Calderón-Figueroa, el arzobispo monseñor Víctor M. Sanabria, jefe de la Iglesia católi-

ca, y el Partido Comunista, dirigido por Manuel Mora, que se prolongaría hasta la siguiente administración de Teodoro Picado (1944-1948).

El ascenso del fascismo en Europa tuvo importantes efectos políticos en Costa Rica. Esto se agudizó en especial en 1936, tras la guerra civil española que provocó fuertes enfrentamientos en la sociedad nacional, y de las elecciones de 1936, que designaron presidente a León Cortés (1936-1940). Electo por el Partido Republicano Nacional, Cortés había obtenido el 60 por 100 de un total de 37.567 sufragios, frente al Partido Nacional, que postulaba a Octavio Beeche, un viejo abogado conservador, que sólo obtuvo el 35 por 100, y al Partido Comunista, que con el nombre legal de Bloque de Obreros y Campesinos, obtuvo sólo el 5 por 100. Cortés logró en esa elección, y con una dura campaña anti-comunista, no sólo un amplio respaldo electoral, sino la confianza de los grupos oligárquicos.

En Costa Rica, las simpatías políticas de importantes dirigentes nacionales por las experiencias políticas alemana e italiana, se sumaban a los lazos familiares y financieros tradicionales existentes con esos países, por parte de muchos de los principales exportadores y beneficiadores de café. Alemania había pasado por ese entonces a ser uno de los principales compradores de café (18,9 por 100), y de cacao (80 por 100), de Costa Rica, en este último caso aún por encima de los Estados Unidos e Inglaterra. Para 1939 los alemanes habían manifestado que adquirirían el 40 por 100 de la cosecha cafetalera. Como se ha dicho, los principales beneficios de café eran de alemanes, y el 80 por 100 de los trapiches donde se molía la caña de azúcar les pertenecían. La inmigración alemana había aumentado, y algunos alemanes pasaron a ocupar posiciones claves en el gobierno de la administración de León Cortés. Sin embargo, Cortés no era nazi ni fascista. Se sentía atraído por la eficiencia administrativa alemana y su tendencia autoritaria calzaba con una política de centro-derecha, aunque sin llegar a posiciones extremas. «León con los pobres, Cortés con los ricos», decía de él la oposición comunista, que llegó a calificarlo de fascista, aunque años después reconoció que eso era una exageración.

Sí es verdad, sin embargo, que Cortés le dio especial relevancia a elementos alemanes claramente identificados con el nazismo y les permitió desde sus puestos públicos promover políticas incluso antisemitas, particularmente en lo referente a la inmigración y a las actividades comerciales de la minoría judía en el país. Pero no intentó en ningún momento modificar seriamente el esquema político tradicional. Incluso su actitud ante la campaña electoral para nombrar al presidente que le sucedería no fue distinta de la observada por sus predecesores; usó toda la fuerza a su alcance para aminorar los resultados electorales favorables a los comunistas, que participaban otra vez con el nombre de Bloque de Obreros y Campesinos; para desalentar la candidatura de Ricardo Jiménez, entonces aliado de los comunistas, hasta hacer desistir a sus partidarios de continuar apoyándolo; y para asegurar así el triunfo aplastante del candidato oficial, Rafael A. Calderón-Guardia, que obtuvo el 90 por 100 de la votación, y quien devendría pronto el más fuerte adversario de Cortés.

Alianzas enemigas y reformas sociales. Hacia la guerra civil de 1948

Con el nuevo presidente, Calderón-Guardia, se instalaba en el gobierno una mezcla de muy diversos sectores sociales y políticos. En primer término, estaban

los seguidores de Cortés, pero también los más connotados representantes del capital nacional, así como elementos de orientación franquista, y una nueva generación de jóvenes que buscaban la ocasión para promover diversas reformas institucionales y políticas. Tal amalgama de sectores de origen diverso y orientación diferente, se resquebrajó rápidamente con el estallido de la guerra y la toma de posición del nuevo presidente Calderón-Guardia, quien educado en Bélgica e inspirado en las ideas sociales de la Iglesia, optó firmemente por la alianza democrática contra el Eje. Se enfrentó así a las principales familias cafetaleras, y en pleno aislamiento personal, político y social, se vio forzado a abrirse a una alianza inesperada con el Partido Comunista, su único adversario electoral en 1939. Esta alianza, si bien en sus objetivos de reforma social no era ajena a su modo de pensar, sí se contraponía a la esencia misma de su concepción católica y tradicional de la sociedad y del Estado.

La alianza caldero-comunista, como se la llamó, puso al gobierno del lado de las potencias aliadas contra el Eje, y bajo la incesante presión de Gran Bretaña y los Estados Unidos, se tradujo en acciones concretas contra la minoría alemana en el país. No solamente fueron afectados los elementos pro-nazis sino que la persecución se hizo generalizada contra personas de origen alemán e italiano. El gobierno elaboró, con ayuda externa, las llamadas «listas negras», que sirvieron para enviar a familias enteras a campos de concentración, situados en el país, y en los Estados Unidos. Además, a los incluidos en las listas negras se les confiscaron sus bienes de manera arbitraria y se les hizo víctima de múltiples abusos. Asimismo, esto sirvió para la comisión de diversos actos gubernamentales de corrupción administrativa, que a su vez se vio pronto aumentada con la creciente crisis de subsistencias y la escasez de bienes de importación, que provocaba la guerra. La lucha antifascista se utilizó también para venganzas políticas, como la que parece haber coadyuvado, para la expulsión del país de José Figueres, quien tanta significación tendría en las siguientes décadas, acusado de pro-nazi por el gobierno y por la Embajada de los Estados Unidos.

Al acentuarse el aislamiento del gobierno de aquellos sectores con los cuales había logrado conformar su triunfo electoral, la posibilidad de alianza con el Partido Comunista se convirtió en una tabla de salvación, legitimada a su vez por la política de alianza contra el Eje que llevaban adelante los Estados Unidos y Gran Bretaña con la Unión Soviética, y el ambiente de reforma en las relaciones interamericanas que había creado el New Deal de Roosevelt.

Coincidió además esta situación política interna y externa con el nombramiento hecho por la Santa Sede de monseñor Víctor M. Sanabria (1899-1952) como arzobispo de San José y jefe de la Iglesia católica costarricense. En este caso, un hombre de apenas 42 años de edad, de inteligencia superior y espíritu agudo, muy inspirado en la doctrina social de la Iglesia, político consumado e historiador profundo de la sociedad nacional, venía a ponerse al frente de una Iglesia que era absolutamente mayoritaria en el país. La reforma social coincidía con sus sentimientos y concepciones sociales; la guerra lo encontraba, en lo personal, identificado naturalmente contra el nazismo; ideológicamente, tenía la claridad de una doctrina coherente y definida que lo llevaba a repudiar el marxismo, aunque sin temerle ni verlo como simple objeto de excomunión. Cuando el Partido Comunista se disolvió el 13 de junio de 1943 y pasó a ser el Partido Vanguardia Popular, el secretario general, Manuel Mora, le dirigió una carta pública al arzo-

bispo, obviamente acordada de antemano, preguntándole si él creía que había algún obstáculo para que los ciudadanos católicos militaran y colaboraran o se aliaran con dicho nuevo partido. Monseñor Sanabria respondió el mismo día, asegurando que sin ningún cargo de conciencia los católicos podían suscribir el programa e ingresar en la nueva agrupación. Esto no fue obstáculo para que al mismo tiempo monseñor Sanabria fuera el único que en la sociedad nacional tomó la iniciativa de disputarle a los comunistas el campo sindical, que hasta entonces ellos habían dominado casi exclusivamente. Él impulsó la formación de la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum, bajo la dirección del presbítero Benjamín Núñez, quien más tarde sería dirigente, con José Figueres, de los insurrectos en la guerra civil. La participación de monseñor Sanabria en la alianza fue decisiva, tanto para el triunfo de la reforma social, como para decidir al presidente a participar activamente en ella hasta el final.

Sin embargo, esta alianza entre gobierno, Iglesia católica y Partido Comunista, para impulsar la reforma social de los años 40, fue aún más compleja de lo que parece. Detrás de ella había, en cada uno de los aliados, razones diferentes, cálculos distintos y conflictos latentes de carácter esencial, que sólo saldrían a la luz mucho más tarde. Con ella se abrió el período que podemos llamar de las alianzas enemigas, que se mantuvieron hasta poco después del triunfo de los rebeldes en la guerra civil de 1948. Por un lado, estaba el calderonismo-comunismo con cierto padrino de la Iglesia católica. Por otro, la vieja oligarquía cafetalera, llena de rencor por la política anti-alemana de Calderón-Guardia, la reforma social y su alianza con el comunismo; irritada por la corrupción de la administración pública e indignada por el fraude electoral gubernamental, ahora aplicado en su contra. Junto a ella, pero por razones distintas y con otros objetivos, se hallaban los sectores medios de vocación empresarial, que en la lucha contra Calderón-Guardia y el Partido Comunista, posponían para un momento más oportuno su proyecto social y hasta su propia identidad, por lo demás todavía en proceso de formación.

Con ello, el germen de la destrucción de ambas grandes coaliciones subyacía latente hasta que se definiera el conflicto principal y dominante entre el gobierno y la oposición. Pero mientras que el comunismo necesitaba realmente a Calderón-Guardia como aliado y pantalla, y éste buscaba desembarazarse de ellos en el nuevo clima de guerra fría, los empresarios políticos requerían desplazar a la oligarquía cafetalera, que dominaba la alianza opositora como Calderón-Guardia controlaba la gubernamental.

Las reformas sociales promulgadas por la administración Calderón-Guardia, siguieron un trámite formal apegado a los mandatos constitucionales. Primero se introdujo un nuevo capítulo en la Constitución, que regía desde 1871, llamado de garantías sociales, en el cual se consagraba la libertad de asociación, sindicalización y huelga, se reconocía como obligación del Estado el organizar la producción, fomentarla y asegurar la mejor y más justa distribución de la riqueza; asimismo, se protegía a los trabajadores con un sistema de seguridad social contra enfermedad, vejez y muerte, así como con un régimen de maternidad. El sistema se financiaba mediante la contribución obligatoria y tripartita del gobierno, patrones y asegurados, y se creaba una nueva entidad independiente, la Caja de Seguro Social, encargada de tales servicios. Se consagraban los derechos de preaviso y auxilio de cesantía para el caso de despido injustificado y como protección

al trabajador, el derecho a vacaciones anuales pagadas, el pago especial por jornadas extraordinarias, etc. La inclusión de estos derechos como un capítulo especial de garantías sociales junto a las clásicas garantías individuales en la Constitución Política, fue objetada por el capital y la propia Embajada de los Estados Unidos de América, precisamente porque tenía la ventaja de darle una permanencia casi inmovible a la reforma, pues hacía más difícil su derogatoria por los trámites legislativos que para ello la propia Constitución exigía.

Una vez plasmadas en la Constitución, tales reformas carecían, sin embargo, de un mecanismo real de aplicación, dado su carácter enunciativo. Era necesario, entonces, promulgar diversas leyes específicas que hicieran vigentes esos principios generales ya enumerados en la Constitución.

Dentro de la oposición política al gobierno caldero-comunista había sectores identificados con la reforma social, particularmente los miembros del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales; pero no así con el procedimiento seguido para impulsarla ni con la utilización política, a su juicio demagógica, que de ella se hacía. La posibilidad de una derrota electoral en las elecciones de 1944 aparecía claramente, a los ojos de la coalición caldero-comunista como una posibilidad de dejar en mero principio general lo que debía ser convertido en ley específica, muy particularmente con la promulgación de un Código del Trabajo.

Los grupos opositores al gobierno habían calificado la reforma social, por boca de uno de sus voceros más connotados, el periodista Otilio Ulate (más tarde jefe de la oposición y presidente de la República), como el «opio de las garantías sociales». Y el principal candidato opositor, el ex-presidente León Cortés, había anunciado su disposición de derogarlas si ganaba las elecciones. Este peligro era tan real, que años más tarde el presbítero Benjamín Núñez reconocería haber votado por Teodoro Picado en las elecciones de 1944 para conjurar el inminente peligro que se cernía sobre las garantías sociales si en esas elecciones Cortés resultaba electo.

Claro está que si bien estos temores no dejaban de tener fundamento, es cierto que no habría sido fácil derogar la legislación social ya promulgada, amén de poder contar, en cualquier caso, comunistas y calderonistas, con suficiente fuerza para detener cualquier intento en ese sentido. Por ello mismo, carecía de toda justificación el fraude electoral fraguado y llevado adelante por el Gobierno y sus aliados comunistas contra la oposición liderada por León Cortés en las elecciones de 1944.

El candidato oficial, Teodoro Picado, no contaba con la simpatía y el apoyo con que contaba su antecesor, el presidente Calderón-Guardia. Hombre de gran cultura, historiador, abogado y profesor, pero muy débil de carácter, no era un candidato capaz de oponerse a la figura política del expresidente Cortés. Si bien la alianza con el Partido Comunista le garantizaba una movilización de masas importante, sus fuerzas eran notoriamente inferiores a las de la oposición. El recurso a la violencia y al fraude provocó la formación de bandas armadas y la intervención de la policía a favor del candidato oficial. La aparición de las «brigadas de choque» comunistas, justificadas por su Partido como mecanismos de autodefensa ante las agresiones de que decía ser objeto en sus locales y partidarios, generaban temor e indignación, y se sumaron a un clima político violento, intransigente, y de creciente deslegitimación de las instituciones electorales. Internacionalmente, como comentaremos luego, Picado contó con el apoyo del ge-

neral Anastasio Somoza de Nicaragua; y Cortés con el del general Jorge Ubico, de Guatemala.

El domingo 13 de febrero de 1944 se llevaron a cabo los comicios. Los partidos Republicano Nacional y Vanguardia Popular (éste último nacido de la disolución del Bloque de Obreros y Campesinos comunista), habían formado el 13 de junio del año anterior el Bloque de la Victoria. El intercambio de cartas entre el secretario general del Partido Comunista y el jefe de la Iglesia católica, en que éste autorizaba a los católicos a ingresar al nuevo Partido y a aliarse con él, fortalecía al Bloque oficialista.

Algunos políticos —Mora entre ellos— buscaron una candidatura de consenso nacional invocando la situación de guerra mundial. Pero tanto Picado como Cortés se negaron a renunciar a sus candidaturas. Los acontecimientos se precipitaron: desde los meramente políticos, hasta los sociales. En particular conviene destacar que en setiembre de 1943 el Congreso aprobó el nuevo Código del Trabajo, con lo que el problema de su derogatoria o consolidación pasaba a ser un claro tema de campaña. El desfile, en un vehículo abierto, del presidente Calderón-Guardia, con Manuel Mora, Secretario del Partido Comunista, y el arzobispo Sanabria, jefe de la Iglesia católica, radicalizó los ánimos de los adversarios incluso contra el propio prelado, convirtiéndose con ello Cortés en el polo de atracción opositor.

El resultado fue forzado a favor de Picado, el candidato oficial. Este obtuvo 82.173 votos. Cortés solamente 44.435. La diferencia resultaba clara en los números, pero no en los hechos, que hacían evidente un respaldo mucho mayor para Cortés que el que había supuestamente obtenido en las urnas.

El triunfo de Teodoro Picado fue considerado espúreo por perdedores y ganadores en la contienda electoral. Su administración (1944-1948) estuvo marcada por la debilidad de su carácter, por su origen fraudulento y por la polarización social y política. El fraude electoral de 1944 sólo fue el caldo de cultivo para los acontecimientos que habrían de precipitarse en las siguientes elecciones para sustituirlo, que se celebraron en febrero de 1948.

Esto consolidó, en su enfrentamiento, las dos alianzas adversarias, sin importar las profundas contradicciones que operaban en el seno de cada una de ellas, en virtud de unir bajo la misma bandera concepciones ideológicas, tendencias sociales, y proyectos históricos sustancialmente distintos. Pero eso no saldría a la luz sino al día siguiente del triunfo de la insurrección armada que encabezara José Figueres en 1948, como analizaremos en su oportunidad.

II. 1940-1950. UNA DÉCADA DE COMPLEJAS RELACIONES INTERNACIONALES

Guerra fría y política norteamericana. La ruptura de la gran alianza

El enfoque norteamericano sobre lo que acontecía en Costa Rica durante el periodo de la segunda guerra mundial y hasta 1948, parece haber seguido diversas orientaciones, no siempre coherentes ni exentas de contradicciones.

Conviene destacar, en primer término que la visión norteamericana acerca de la naturaleza del Partido Comunista costarricense coincidía, en su inicio, con la de otros sectores, y muy particularmente con la del arzobispo monseñor Sana-

bria. Para todos ellos, el pequeño pero importante Partido Comunista no calzaba exactamente en los moldes rígidos de los otros partidos comunistas latinoamericanos, y más bien respondía, como se dice textualmente en un informe de la legación americana al Departamento de Estado, a una especie de ideología sindical más cercana al CIO de los Estados Unidos, que a la Tercera Internacional. Esta apreciación norteamericana se modificó pronto, ante la reacción provocada por las acciones e iniciativas en el campo laboral y sindical del Partido Comunista, en los medios más conspicuos del capital nacional y en los inversionistas extranjeros, particularmente la United Fruit y la Electric Bond and Share empresas en las que los conflictos con los sindicatos habían adquirido especial agudeza. Ambas empresas mantenían una estrecha relación social y personal con los empresarios nacionales más fuertes, lo que les permitió coordinar políticas frente a la acción sindical, y ante la reforma social que restringía, de manera directa, la libertad irrestricta con que hasta entonces habían actuado en el país.

Esto, unido a otros aspectos a que se ha hecho mención, provocó una reacción en cadena contra el gobierno y sus aliados, que encontró su expresión no sólo en la política local sino en la propia legación americana. Ésta se vio sujeta, durante todo este período, a la lógica acción de la Cancillería costarricense, y a la intensa presión del capital nacional y de los propios inversionistas norteamericanos, que expresaban su descontento y preocupación contra el Gobierno.

Esto fue determinante para que finalmente el Departamento de Estado cambiara su actitud, aunque no con la misma rapidez que su Embajada en Costa Rica. Interesado el Departamento de Estado de los Estados Unidos en la lucha contra Alemania, Italia y Japón, la alianza interna entre comunistas y gobernantes no le era ni extraña ni alarmante. Es bueno recordar que en este mismo período, alianzas semejantes a la que se producía en Costa Rica se dieron en Cuba, con el gobierno de Fulgencio Batista.

Es necesario distinguir, en el caso de Costa Rica, los cambios de actitud norteamericana provenientes de las presiones internas, originadas sobre todo por sus inversionistas locales, y aquellas modificaciones que se produjeron en el momento en que la Guerra Fría, propiamente dicha, influyó en las relaciones interamericanas de manera decisiva. Aunque la orientación y consecuencias finales resultan ser las mismas, el origen distinto de parecidas conductas permite explicar, tanto las contradicciones que eventualmente se produjeron en ese período entre el Departamento de Estado y su Embajada, como las vacilaciones e incoherencias que se manifestaron en la política norteamericana hacia Costa Rica, especialmente durante la administración del Calderón-Guardia.

El fin de la guerra y la creciente influencia de los vientos de la Guerra Fría, puso fin a tales vacilaciones, dándole a las acciones diplomáticas estadounidenses la continuidad y la cohesión necesarias para alcanzar sus objetivos de «asegurar ambas fronteras del canal de Panamá», como declaró el Secretario de Estado de los Estados Unidos en la Conferencia de Bogotá en 1948.

La legitimación que la Alianza contra el Eje había otorgado a los entendimientos con el Partido Comunista, desapareció definitivamente con los acontecimientos que se producían incontinentemente en Europa. Los viajes de algunos líderes de la oposición al régimen de Calderón-Guardia a los Estados Unidos y Europa, especialmente del periodista Otilio Ulate, pusieron al tanto a la opinión pública costarricense del conflicto creciente entre los Estados Unidos y la Unión

Soviética. Esto favoreció, en primer término, el endurecimiento político de la oposición contra el Gobierno y sus aliados comunistas. Por otra parte, les dio a los adversarios del régimen un nuevo tema de agitación: el peligro comunista mundial y la falta de confianza de sus pactos y alianzas. En fin, facilitó enormemente la capacidad de maniobra y presión de los grupos antigubernamentales sobre la propia Embajada americana, para condicionar a su favor, de manera creciente, la política del Departamento de Estado en Costa Rica.

De rebote, el desarrollo de la Guerra Fría y el aumento de las presiones norteamericanas en ese sentido, sacudían la alianza y aumentaban los resquemores de los comunistas, aunque aun no veían con claridad la gravedad de la situación internacional a la que tenían que enfrentarse, quizás precisamente por el predominante carácter nacional que los particularizaba. Más bien su visión de los acontecimientos se orientó a percibir constantemente una acción conspirativa en su contra, sobre todo de parte de Somoza, y eso hizo que en momentos decisivos actuaran tomando en cuenta casi exclusivamente los factores internos. Esto fue así, por ejemplo, cuando decidieron la anulación de las elecciones de 1948, abocando al país directamente a la guerra civil.

Un aspecto menos obvio, pero no menos importante, radica en que el rompimiento de la alianza contra el Eje determinó la imposibilidad histórica real de continuar adelante con el único proyecto político que existía en las filas del régimen caldero-comunista. Porque en esa alianza el único objetivo de los calderonistas era el de mantenerse en el poder con los votos de sus aliados. Los comunistas, en cambio, sí tenían una visión de más largo alcance. Sus reformas se orientaban a una reestructuración total del Estado y de la sociedad nacionales. Esta reestructuración, sin embargo, requería condiciones favorables excepcionales, sólo posibles en el evento de una prolongación del clima generado por la alianza mundial en la lucha contra el nazi-fascismo. Al no darse esas condiciones, y desaparecer la entente aliada, el proyecto caía por su propia base.

Los aliados calderonistas carecían, por sí mismos, de proyecto político propio. Vegetaban, literalmente, sobre el proyecto del Partido Comunista, haciendo que el conflicto político y más tarde bélico (que al fin se produjo en los meses de marzo y abril de 1948), abriera como perspectiva, en el clima ya declarado de Guerra Fría, la restauración pura y simple que querían los sectores cafetaleros tradicionales, o bien el establecimiento del proyecto político que yacía latente en las filas de la oposición, el del los empresarios-políticos, el sector medio de vocación empresarial, que tenía a José Figueres como líder político-militar.

Alianza revolucionaria en el Caribe. Una gran aventura se preparaba en Guatemala

La expulsión de José Figueres en 1942, invocando motivos de seguridad nacional, y posibles conexiones y simpatías suyas con el nazismo, trasladó a ese entonces joven empresario hasta los Estados Unidos, México y Guatemala. José Figueres (1906-1990) simbolizaría al nuevo empresario nacional, tenaz e innovador, aunque finalmente con poco éxito en sus empresas, que encontraba serias limitaciones en el medio para llevar adelante sus iniciativas. Políticamente enfrentado a los hermanos Calderón-Guardia, había apoyado la candidatura de León

Cortés, aunque con su propia organización política, denominada Acción Democrática. En tal condición, fue víctima directa del fraude electoral de 1944, ya que siendo el candidato a primer diputado por la capital de la oposición cortesista, no pudo ser electo. Su expulsión se produjo en circunstancias sobre las cuales existen explicaciones contradictorias: persecución por parte del presidente Calderón-Guardia, según la versión del propio Figueres; gestión directa de la Embajada norte-americana, según el secretario general del Partido Comunista, Manuel Mora, revelada muchos años después, y no corroborada con los documentos que constan en los archivos del Departamento de Estado, aunque sí explícitamente en las memorias de la quien en ese período fue la esposa de Calderón-Guardia, la belga Ivonne Clays Spoelder. En todo caso, esto situó a Figueres en un ambiente de exiliados latinoamericanos, hasta su regreso al país en mayo de 1944.

En julio de 1943, en una reunión con el dirigente opositor nicaragüense Rosendo Argüello, que tuvo lugar en México, Figueres convino en crear una fuerza revolucionaria centroamericana para derrocar a las dictaduras de la región, siendo ya considerada Costa Rica el mejor lugar para iniciar la cruzada. En este espíritu, Figueres combinaba su lucha política en el interior del país contra el gobierno caldero-comunista, con objetivos regionales de más largo alcance. Sus esfuerzos por conseguir armas en diversas partes se materializaron, y sus planes se vieron favorecidos con el derrocamiento de la dictadura de Jorge Ubico y la revolución guatemalteca de 1944, que colocó a Juan José Arévalo en la presidencia de ese país. Fue la protección del presidente guatemalteco, nombrado árbitro de los conspiradores, que se firmó el 10 de diciembre de 1947 el llamado Pacto del Caribe, en la ciudad de Guatemala. El Pacto lo suscribieron Figueres y otros exiliados latinoamericanos entre los que destacaba Rosendo Argüello hijo, quien más tarde revelaría todo el plan, al denunciar una supuesta traición de Figueres.

Juan José Arévalo, pese a sus tendencias nacionalistas y antiimperialistas, que lo enfrentaban con los Estados Unidos, mantuvo la misma política centroamericana que su predecesor, a pesar del carácter dictatorial y retrógrado de Ubico. Guatemala mostraba una continuidad en su búsqueda de hegemonía regional, y los planes de Figueres calzaban perfectamente en esa perspectiva, ya que los firmantes del Pacto se comprometían a la creación de una República Centroamericana, después de derrocar a las dictaduras militares existentes. El hecho de que el gobierno de Costa Rica fuera de carácter progresista y avanzado en materia social, o que estuviera aliado con los comunistas, que en Guatemala apoyaban al gobierno de Arévalo, no fue obstáculo para el apoyo del guatemalteco a Figueres. Los viejos temas de la política centroamericana y las aspiraciones de unionismo forzado de la antigua Capitanía General, prevalecieron sobre los nuevos temas de la política social, y sobre la retórica en cuanto a la pureza del sufragio, que devenía pretexto y no finalidad.

El sistema internacional de alianzas que operó entonces se sobrepuso así a alianzas internas, y se produjeron verdaderas paradojas políticas difíciles de entender a primera vista. El gobierno de Arévalo, democrático, socialmente avanzado, y apoyado por los comunistas guatemaltecos, se enfrentó al de Teodoro Picado, que tenía una condición similar. También Picado había sufrido en el pasado una política adversa de parte del dictador Ubico, quien había apoyado al oponente de Picado, el conservador León Cortés, en las elecciones de 1944. Aho-

ra Arévalo apoyaba a Figueres, quien pasaba a constituir el brazo armado de la oposición a Picado, liderada primero por Cortés, y a la muerte de éste en marzo de 1946, por Otilio Ulate. Arévalo, por otra parte, buscó el apoyo del gobierno conservador de Castañeda en El Salvador, en su afán de promover la unión centroamericana. Con ello provocó el lógico temor de parte de los gobiernos de Carías en Honduras, de Somoza en Nicaragua, y del propio Picado en Costa Rica.

Tanto el gobierno de Picado como el de Somoza tenían así un doble temor: por una parte, la orientación hegemónica de Guatemala en todo el istmo; por otra, el apoyo específico que Arévalo brindaba a grupos políticos que intentaban desarrollar acciones armadas contra los gobiernos de ambos países, comenzando por Costa Rica. Esto forzó las condiciones para una alianza entre Nicaragua y Costa Rica, a contrapelo de la alianza que internamente mantenía el gobierno de Picado con el Partido Comunista, y de la natural desconfianza recíproca entre los comunistas y el dictador nicaragüense.

La presencia simultánea de ambos planos políticos —el regional y el nacional— en los acontecimientos de 1948 en Costa Rica, explica las paradójicas situaciones que cobraron vida en ese período. A ello se suma, también, la propia política norteamericana en la región, que muestra que no existía ninguna determinación directa e inmediata de los Estados Unidos en el comportamiento de los gobiernos del área, por más supeditados que le fueran. Los actores políticos en América Central se movían en márgenes de autonomía importantes que no deben ni pueden ser ignorados, comenzando por el propio dictador Anastasio Somoza que enfrentó, incluso con éxito, políticas del Departamento de Estado que le eran adversas.

En efecto: los norteamericanos buscaron combinar todos estos elementos para alcanzar sus propios objetivos en la región. De un lado, necesitaban impedir los planes globales de Arévalo, de quien desconfiaban por su anti-norteamericanismo. Se oponían tanto a su gobierno por sus medidas y alianzas locales, como a su proyecto de unión centroamericana sobre la base del Pacto del Caribe. Sin embargo, necesitaban del apoyo guatemalteco para socavar el régimen de Picado y forzarlo a ceder ante la oposición local. De otra parte, en Nicaragua buscaban el desplazamiento de Somoza, demasiado fuerte, demasiado obvio y demasiado confiado en poder forzar los límites de su autonomía frente al Departamento de Estado, cuando se trataba de sus propios intereses. Esta actitud negativa hacia Somoza no era en absoluto extensiva a su Guardia Nacional, en la cual los norteamericanos creían poder confiar para garantizar un constitucionalismo dócil en el país, que era precisamente para lo que habían creado la Constabularia durante su ocupación. Tampoco, sin embargo, querían que Somoza fuera sustituido por un grupo de revolucionarios de orientación política dudosa, y que nacían cuestionando las relaciones mismas de Centroamérica con los Estados Unidos. En la eventualidad de tener que escoger, sin duda escogerían a Somoza. Y así fue. Esto se concretó con el abandono de la política de no reconocimiento al gobierno títere del tío de Somoza, Víctor Román y Reyes, entonces presidente del país. Su gobierno fue reconocido casi al momento mismo de entrar Figueres victorioso a la ciudad de Cartago. De rebote, Somoza se consolidaba en su rol de guardián regional, afirmaba su relativa autonomía, y recibía seguridades de apoyo frente al Pacto y a la Legión del Caribe.

Por lo que hace a Costa Rica, la política norteamericana se inclinaba claramente contra Picado, a favor de la oposición, y, desde luego, contra el Partido Comunista. La fórmula de solución estadounidense en este caso, era lograr el retiro de Picado mediante un triunfo de la oposición, garantizado por una presión armada de Figueres, aun que sin opción de hacerse éste con el poder y aplicar sus compromisos adquiridos en el Pacto del Caribe. Con esto se mantenía el enfrentamiento de Arévalo con el resto de Centroamérica, y se abortaba el Pacto del Caribe, quedaban libres las manos de Nicaragua, y se definía satisfactoriamente, a su entender, la situación política costarricense. Pero la historia interna de Costa Rica y de las otras naciones centroamericanas, tenía también su propia dinámica y el desarrollo de la situación transcurrió finalmente por otros rumbos. Una nueva época se iniciaba en Costa Rica, aunque ensombrecida, hasta nuestros días, por el desgarramiento insalvable de la guerra civil de 1948.

III. LA GUERRA CIVIL DE 1948

Condiciones socio-políticas del conflicto

Para las elecciones del 8 de febrero de 1948 convergían explosivamente un conjunto de situaciones nacionales e internacionales. Como se ha dicho, se enfrentaban dos grandes coaliciones político-electorales. La primera de ellas se daba entre el gobierno, el candidato oficialista y sus aliados comunistas; la segunda la constituían la oposición política unida, integrada por el viejo y conservador Partido Demócrata, la centrista y liberal Unión Nacional, y el grupo socialdemócrata, fruto de la fusión del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales (liderado por Rodrigo Facio) y el Partido Acción Demócrata de José Figueres.

La agudización de los enfrentamientos entre las dos grandes coaliciones ocultaba, posponiéndolas, las contradicciones y divergencias existentes en el interior de cada coalición.

La sociedad nacional aparecía profundamente dividida, más allá de lo electoral, en un clima político que exacerbaba los odios y promovía la violencia. El candidato de la oposición a la presidencia, Otilio Ulate, había lanzado la consigna: «Si es calderonista, no le hable, no le compre, no le venda». Oficiales de origen extranjero, utilizaban métodos policíacos brutales, en contra de la oposición, lo que lograba más bien radicalizarla que intimidarla.

El movimiento sindical también estaba dividido. Dos organizaciones se enfrentaban ideológica y políticamente: la Confederación General de Trabajadores Costarricenses (CGTC) y la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum. La primera era de orientación comunista; apoyaba al gobierno de Picado y Calderón-Guardia, se movilizaba en torno a los temas de la reforma social y la legislación laboral, y sería un importante factor para la organización y movilización de milicianos en la guerra civil. La CGTO era liderada por Rodolfo Guzmán, educado en la escuela sindical de Moscú en 1933, y Jaime Cerdas Mora, fundador del Partido Comunista, y uno de los dirigentes principales de la huelga bananera de 1934. La Confederación era, en la década del 40, el brazo sindical del Partido Comunista. Su fuerza principal la constituían los trabajadores bananeros, aunque

también tenían importantes organizaciones en las ciudades, entre zapateros, trabajadores de la construcción, panaderos, etc.

La *Rerum Novarum*, por su parte, era el resultado de un intento de monseñor Víctor Sanabria de crear una alternativa sindical de vocación católica, inspirada en los principios sociales de la Iglesia, como su propio nombre lo indicaba. Supuestamente, su objetivo no era ni dividir el movimiento ni llevar adelante una política anticomunista, sino ofrecer a los trabajadores en general, católicos o no, un canal de reivindicación social no confesional y no comunista, pero de inspiración católica. Al frente de esa central sindical, el obispo Sanabria puso al sacerdote Benjamín Núñez, a quien había enviado a los Estados Unidos a estudiar sociología y relacionarse con organizaciones sindicales. Núñez adquirió pronto un fuerte sentimiento anticomunista y mostró inclinaciones político-partidarias que lo llevaron a identificarse con la oposición y en particular con José Figueres y su grupo. Junto a Núñez, en la *Rerum Novarum*, se empezó a formar y se destacó como dirigente sindical Luis Alberto Monge, más tarde presidente de Costa Rica. La *Rerum Novarum* contaba con apoyo financiero de grandes capitalistas nacionales que creían debilitar así al sindicalismo comunista, y de organizaciones obreras norteamericanas, que buscaban por entonces una proyección hacia la América Latina.

Al precipitarse los acontecimientos de 1948, la polarización política arrastró a ambas Confederaciones al conflicto, y las ubicó en posiciones irreconciliables. Núñez, personaje destacado en la guerra civil, y ministro de Trabajo de la junta de gobierno que se estableció a la caída del régimen de Picado, después del triunfo armado de Figueres, gestionó y logró la disolución de la CGTC, pero no pudo evitar la decadencia y ruina de la propia *Rerum Novarum*, que jamás se repuso de su politización en 1948.

Económicamente, la situación había comenzado a mejorar desde el fin de la guerra. El precio medio por kilo de café exportado había pasado de 0,35 dólares en la cosecha 1944-1945, a 0,42 dólares en la del 45-46, a 0,59 dólares en la del 46-47, y a 0,60 dólares en la del 47-48; siendo el valor de las exportaciones de café para los mismos años de 7.488.761, 6.528.569, 10.741.665, y 14.189.041 de dólares respectivamente. No sólo mejoró en términos generales la cantidad de café exportado, sino, lo más importante, el precio promedio pagado. Sin embargo, en ese mismo período la balanza comercial presentó déficits constantes en cifras redondas de 15 millones para 1945, 19 millones para 1946, 25 millones para 1947 y 11 millones de dólares para 1948. Las importaciones principales se orientaban a la producción de alimentos, bebidas y tabaco, con un incremento de bienes de capital para agricultura, industria y comercio en los años 46-47. Para este último año se produjo también un déficit en la balanza de pagos de 16 millones de dólares. En los años 1946 a 1948 la participación relativa por sectores en el Producto Interior Bruto no mostró variaciones agudas. Así, el sector agropecuario fue el principal, con 37,9 por 100 en 1946, 39,5 por 100 en 1947 y 43 por 100 en 1948; le siguió comercio, con 14,7 por 100 en cada uno de los tres años dichos; servicios con 10,9 por 100 también en ese mismo período; e industria con 8,5 por 100 para el primer año, 8,6 por 100 para el segundo, y 7,6 por 100 para el último. El sector público representó, en esos tres años, el 12,6 por 100, el 11,2 por 100 y el 10,9 por 100 respectivamente. El endeudamiento del país en esos mismos tres años fue de 45,7 millones de dólares para 1946, siendo de 26 millones de dólares el monto de la deuda pública externa; en 1947 la deuda subió a 46,3 millones, con 26,1 millones

de dólares de deuda externa; y en 1948 fue de 56,6 millones, con un monto de 30,2 millones de dólares de deuda externa.

La coalición gubernamental había tratado de ganar apoyo popular impulsando medidas de bienestar social como la construcción de casas baratas. Sin embargo, ésta y otras medidas no habían podido evitar el deterioro de su posición electoral, que marcaba claros descensos en las votaciones, pero sin comprometer el fuerte control del gobierno en los órganos del Estado y en particular en el Congreso, donde la alianza caldero-comunista seguía siendo mayoritaria.

El espectro del fraude electoral de 1944 jugaba un papel político importante y justificaba la exigencia de la oposición de garantías para unas elecciones limpias. Varias acciones se habían producido con este objeto sin que el gobierno mostrara intenciones serias de satisfacer las urgentes demandas al régimen. Los comunistas habían trabajado en la elaboración de un Código Electoral que vino, finalmente, a regir las elecciones. Pero dicho Código resultaba entonces insatisfactorio para la oposición, que exigía mayores garantías que simples leyes electorales.

No fue sino tras una huelga de brazos caídos (22 de julio de 1947) como la llamó la oposición, o de comercios y bancos cerrados, como la llamó el comunismo, que el gobierno cedió a las presiones de sus oponentes, y otorgó garantías electorales mediante lo que algunos de sus propios partidarios definió como la entrega de los organismos electorales a la oposición.

Esto sirvió para que los tradicionales fraudes y manipulación de votos y urnas electorales no fueran únicamente queja de la oposición, sino del propio partido que contaba con el apoyo oficial. Ya antes de conocerse el resultado de los comicios, los dirigentes del partido comunista Vanguardia Popular, especialmente, habían detectado ilegítimos traslados de votantes, exclusiones de ciudadanos del censo electoral, etc. Por eso mismo, cuando se produjo el triunfo de Otilio Ulate sobre Calderón-Guardia, la tendencia de los aliados comunistas fue la de admitir el resultado electoral y afianzarse en el poder legislativo, ya que el propio Vanguardia Popular había obtenido 12 diputados de un total de 45, sin contar los que había elegido por su parte el calderonismo. Los comunistas querían evitar lanzarse a una situación que necesariamente iba a conducir al enfrentamiento armado. No era ese, sin embargo, el espíritu de sus aliados calderonistas derrotados en las urnas. Las consideraciones anteriores eran vistas casi como una traición y un abandono del aliado en la adversidad. La pasión electoral prevaleció sobre el análisis político y la preocupación social e institucional, y tanto el calderonismo derrotado, como el partido comunista que ganaba para sí solo casi la tercera parte de las bancas del Congreso, y el propio gobierno, dedicaron sus esfuerzos a anular las elecciones.

Este fue el detonante legitimador que hizo estallar la lucha armada. La violencia callejera, los traumas de la reforma social, y el despido sistemático de trabajadores por parte de los patrones para eludir sus obligaciones laborales; la deslegitimación del régimen, tanto por su origen fraudulento como por la corrupción, etc., creaban un estado de conciencia interior en el país que sólo esperaba la ocasión para ir a la lucha armada.

Pero a este panorama venía a sumarse otro de carácter internacional que ya hemos mencionado, no menos complejo que el interno, sólo que con actores externos. De un lado estaban los compromisos de Figueres con el Pacto del Caribe de aprovechar la situación costarricense —«la más fácilmente utilizable y conve-

niente»— para derrocar al gobierno y lanzarse a tumbar las dictaduras de Nicaragua, Honduras y la República Dominicana, unir Centroamérica bajo la evidente hegemonía de Guatemala con Juan José Arévalo; y promover la formación de nuevos entes y federaciones nacionales en el Caribe, de mayor fuerza económica, social y política. También estaba, como contraparte, la política de Somoza que buscaba contrarrestar tanto la acción de los conjurados del Caribe, como la de los propios Estados Unidos, embarcados en ese entonces en una política que quería apartar del poder a Somoza, no reconocer la presidencia del tío de éste, e impulsar en Nicaragua una fórmula de democracia vigilada desde la confiable Guardia Nacional. En Costa Rica, a su vez, los Estados Unidos no buscaban tanto la salida de Picado y el triunfo de Ulate —que es la política que finalmente terminaron siguiendo—, sino la separación del Partido Comunista del gobierno, su aislamiento y control. Por eso, en un momento bien avanzado del conflicto, el 22 de marzo de 1948, en Nicaragua, tanto Somoza como el agregado de negocios norteamericano, Mr. Berhaum, propusieron al presidente Picado un plan para eliminar, con la intervención de tropas nicaragüenses, a Figueres y a los comunistas. Algo similar ya había ocurrido con anterioridad, al proponer en 1946 el candidato de oposición de entonces, León Cortés, al presidente Picado, un pacto de apoyo al gobierno, incluso de carácter financiero, siempre y cuando éste terminara su alianza con el Partido Comunista y lo sacara del gobierno. La muerte de Cortés en marzo de ese mismo año liquidó ese proyecto; la lealtad de Picado a sus aliados vanguardistas, impidió el otro.

Esto hizo que la lucha armada se desarrollara como única salida al conflicto planteado. Sin embargo, aunque en el seno de los insurrectos había algunas claras tendencias que se orientaban a buscar soluciones pacíficas y transacciones que impidieran mayor derramamiento de sangre, especialmente representadas por el propio Ulate y el más tarde presidente Mario Echandi, la que logró predominar fue la de José Figueres, decidido a llevar adelante la lucha armada no sólo en una perspectiva nacional sino regional, en virtud del Pacto del Caribe.

La lucha por el poder, pues, tenía en 1948 significados distintos para los diversos actores. La retórica política de parte de los insurrectos movilizaba a las masas de simpatizantes sobre la base de consignas vinculadas a la libertad electoral, la pureza del sufragio, el respeto al resultado electoral y el peligro comunista. A su turno, la reforma social, la amenaza de derogar el Código del Trabajo y, paradójicamente, también reclamos contra el fraude electoral, eran los argumentos movilizadores por parte del gobierno y sus aliados vanguardistas.

Aunque todo ello tenía una dosis de verdad, lo que en realidad estaba en discusión transcendía en mucho la simple retórica política de ambos contendientes, y deja sin mucho significado la benévola auto-imagen que posteriormente unos y otros han tratado de perfilar respecto a las acciones políticas propias y ajenas.

Las elecciones, como se dijo, fueron el 8 de febrero de 1948. El Partido Unión Nacional que proponía a Otilio Ulate, obtuvo 54,931 votos; el Republicano Nacional, del Dr. Calderón-Guardia, 44,438 votos. La declaratoria de elección, sin embargo, no pudo hacerse por unanimidad como exigía la ley sino por mayoría, pues el presidente del Tribunal Electoral se negó a hacerla habida cuenta de las circunstancias en que se manejó la documentación electoral. Los otros dos miembros del Tribunal, por mayoría hicieron la declaratoria el 28 de febrero siguiente. Calderón-Guardia presentó una demanda de nulidad ante el Con-

greso, que según la Constitución vigente debía hacer la declaratoria definitiva, el 1 de marzo siguiente. Ese mismo día se acordó por mayoría, en la correspondiente sesión legislativa, y en medio de una gran agitación callejera, la nulidad de las elecciones para presidente.

El 12 de marzo siguiente se produjo el levantamiento armado en las fincas de Figueres al sur de San José, ubicadas en la sierra que separa la capital del valle del General, que pronto fue tomado por las fuerzas rebeldes. También hubo un levantamiento en San Ramón, al norte de la capital, encabezado por el que más tarde sería presidente, Francisco J. Orlich. Las acciones militares en este frente fueron de menor importancia que las del sur, donde se concentró la lucha principal. Los insurrectos necesitaban controlar San Isidro del General para tener allí un aeropuerto desde el cual transportar armamento y hombres, que previo acuerdo les llegarían desde Guatemala, según el Pacto del Caribe. Su presencia en la sierra les permitía cortar las comunicaciones entre San Isidro y la capital, y mantener abierta una línea de abastecimiento con el gobierno guatemalteco de Arévalo. Poco tiempo después, las fuerzas antigubernamentales se dirigieron a la ciudad de Cartago y la tomaron. Al mismo tiempo, con fuerzas formadas por costarricenses y extranjeros de la llamada Legión del Caribe, formada por militares dominicanos, hondureños y nicaragüenses experimentados, tomaron Puerto Limón en la costa atlántica.

Mientras que los comunistas, que llevaron el peso principal de la lucha (el Dr. Calderón-Guardia no llamó a sus partidarios a combatir sino hasta el 12 de abril), sostenían que tenían los hombres suficientes y parcialmente el armamento necesario para sitiar Cartago y derrotar a Figueres, el gobierno de Picado se dio por derrotado y optó por buscar una fórmula de rendición.

El 12 de abril, Picado convocó a una reunión del cuerpo diplomático, para solicitar sus buenos oficios para salvar San José, la capital. De inmediato una delegación de diplomáticos se reunió con Figueres en Cartago. Figueres les presentó cierto tipo de demandas que dieron pie, casi de inmediato, para que en los círculos políticos que rodeaban a Ulate, y en el mismo Ulate, prendiera la sensación de que el jefe militar de la insurrección buscaba el poder para su grupo y para sí mismo, y que tenía intenciones y proyectos muy propios. Entre las demandas estaba el nombramiento de Figueres como presidente, lo que de hecho implicaba reconocer la anulación de las elecciones, en las que se había designado presidente a Ulate. Este era el primer síntoma de la división que se produciría más tarde al triunfar la oposición insurrecta.

Con este escollo se iniciaron las conversaciones al día siguiente en la Embajada de México, bajo los auspicios del cuerpo diplomático, y con participación del propio Picado, entre otros, de Manuel Mora de Vanguardia Popular, y el sacerdote Benjamín Núñez por el llamado Ejército de Liberación Nacional. Las negociaciones se desarrollaban en términos relativamente normales, cuando por medio del embajador norteamericano, Nathaniel Davis, llegó la noticia, procedente de Managua, de que el gobierno de Picado había pedido a Somoza intervenir en Costa Rica y que ya tropas nicaragüenses se encontraban en la población de Villa Quesada, ubicada al norte del país, pero bastante lejos de la frontera con Nicaragua. La Guardia Nacional había atacado posiciones de algunos insurrectos, poniendo en evidencia que las demandas de «neutralidad» en el conflicto, y de intervenir únicamente para salvaguardar las fronteras nicaragüenses de acciones

revolucionarias como las que se sabía que pretendían realizar los conjurados del Caribe, con las que Somoza justificaba su intervención y pretendía disimular su propósito, se contradecían palpablemente con los hechos. Lo más grave era que el régimen somocista pretendía legalizar su intervención con una solicitud y autorización supuestamente formuladas ante él por el presidente Picado, y así lo comunicaba a los otros gobiernos americanos reunidos entonces en la Conferencia de Bogotá.

Mientras que Picado en Costa Rica desmentía ante el cuerpo diplomático la interpretación somocista, aunque sin negar que había enviado al hermano del Dr. Calderón-Guardia a pedirle a Somoza que asegurase sus propias fronteras para impedir el paso de gentes de uno y otro lado, en la reunión de países americanos en Bogotá, Rómulo Betancourt, representante de Venezuela y aliado de Figueres, gestionaba y lograba una firme petición al gobierno nicaragüense de no intervenir en los asuntos internos de Costa Rica, y de retirar las tropas de su territorio.

Las fuerzas de apoyo al gobierno, como queda dicho, se componían de tres fuentes: las tropas de milicianos reclutadas por el comunista Vanguardia Popular, más disciplinadas, numerosas y combativas, aunque peor armadas; las fuerzas del gobierno propiamente dichas, débiles, mejor armadas, pero sin el espíritu de combate de las primeras, y con la desventaja de sufrir una política de franco sabotaje desde dentro, por parte del hermano del presidente Picado; y los grupos calderonistas, desorganizados, y más bien acantonados en las ciudades, con una diligencia que oscilaba entre la espera de la intervención nicaragüense y el exilio. El hecho de que terminadas las hostilidades se encontraran en los cuarteles del gobierno derrocado cajas intactas de armamento moderno no utilizado, mientras los milicianos vanguardistas usaban rifles de un solo tiro; y de que muchas de esas armas hubieran sido sacadas de los arsenales del país y vendidas o entregadas por el ministro de Guerra a la Guardia Nacional de Nicaragua, país en el que se había asilado, muestra con claridad la agudeza de las contradicciones internas de los aliados enemigos enfrentados en la guerra civil.

Es por tales razones que las negociaciones de paz no podían limitarse al gobierno legal únicamente, sino que tenían que incluir a Vanguardia Popular, que no sólo tenía independencia desde el punto de vista militar, sino que políticamente llegó en los últimos días de la contienda prácticamente a tener el gobierno en sus manos.

Esto hizo que se produjera una negociación colateral y directa entre el presbítero Núñez, delegado de Figueres, Figueres y Manuel Mora, para brindar garantías adicionales a las que se consagrarían en el Pacto de la Embajada de México que pondría fin a las hostilidades. Fue así como se llevó a cabo una reunión en la línea misma del frente de batalla entre los mencionados tres personajes, además de un testigo llamado en el último momento por Mora para confirmar su versión de lo allí conversado. Se trataba del jefe militar vanguardista, el escritor Carlos Luis Fallas. La reunión dio origen a lo que se conoce como el Pacto de Ochomogo. Aunque no se firmó ningún documento —incluso no existían las comodidades mínimas en el sitio del encuentro para ello— sí se convino en lineamientos generales de conducta de los vencedores. Esto se dio particularmente en lo referente a la conservación de las garantías sociales y el Código del Trabajo, la legalidad de los sindicatos y del propio Partido Vanguardia Popular. Todo esto se

plasmó en una carta privada que Núñez, con instrucciones de Figueres, entregó a Mora, a lo cual se hace referencia expresa en el punto sexto del Pacto de la Embajada de México, que con fecha 19 de abril puso término a la lucha armada. La carta del presbítero Núñez al dirigente comunista Mora lleva la misma fecha.

La firma del Pacto de la Embajada de México, más tarde denunciado por los vencedores, puso fin a la lucha armada. De inmediato se formó un gobierno de transición presidido por Santos León Herrera, de muy poca duración; y de seguido se instaló la Junta de gobierno presidida por José Figueres, que se autodenominó Junta Fundadora de la Segunda República.

Las represalias que se produjeron cobraron muchas víctimas y los opositores fueron ilegalizados, encarcelados, exiliados y algunos pocos asesinados. Si bien con el triunfo de las fuerzas revolucionarias se cerraba un capítulo de la historia política del país, una escisión profunda se marcaba en la sociedad nacional entre los combatientes de ambos bandos. Simultáneamente, el fin de la guerra civil fue el inicio de la disolución de las alianzas enemigas. Con el triunfo político-militar empezaron a manifestarse las contradicciones hasta entonces latentes en el seno de los aliados vencedores, y otro tanto ocurrió en el bloque de los vencidos.

La Junta Fundadora de la Segunda República

Como queda dicho, el establecimiento por dieciocho meses de una Junta de Gobierno (1948-1949) marcó políticamente el inicio de una escisión en el grupo vencedor. Si bien la homogeneidad ideológica y política en aquella no era completa, como lo demostraría el intento golpista de uno de sus miembros unos meses más tarde, y tampoco lo era entre quienes no estaban en la Junta, entre los vencedores se perfilaron desde el primer momento dos centros políticos claramente definidos. De un lado estaba el sector político cercano al presidente electo, Otilio Ulate, de carácter conservador y centrista, con caudaloso apoyo popular. De otro, el sector militar e ideológico, de carácter populista y reformista, autocalificado de socialdemócrata, encabezado por José Figueres, presidente de la Junta y jefe militar de la revuelta.

Pese a su victoria militar, ni Figueres ni su grupo contaban con un apoyo político independiente significativo entre la población, contrariamente a lo que sucedía con Ulate y su partido. Las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente así lo demostraron palpablemente. Sin embargo, lo más importante es que al alba misma del triunfo de la insurrección, se establecieron dos centros políticos paralelos. Éstos ya simbolizaban, aunque no claramente para los actores, una dicotomía latente desde tiempo atrás, que más tarde condujo a un reacomodo de fuerzas en la política costarricense, y a una confrontación (a veces aguda, a veces sorda, pero siempre permanente) entre los antiguos aliados en la guerra civil de 1948.

El grupo de Figueres, organizado en la Junta de Gobierno y participante en la Asamblea Constituyente bajo las banderas del Partido Social Demócrata, trataba de dar vigencia a los planes políticos y sociales de Figueres y sus amigos. Se trataba de un verdadero programa de reformas sociales, educativas, financieras, económicas e institucionales. La idea de una Segunda República, de un nuevo y moderno rol para el Estado en la economía y en la sociedad, respondía a las ur-

gencias de una clase media con vocación empresarial en ascenso, y chocaba con los limitados horizontes de la elite tradicional, que creía que la derrota del caldero-comunismo era su restauración.

Entre otras ventajas, esta tendencia reunía a una nueva intelectualidad, influida por corrientes europeas, norteamericanas y sudamericanas. Con una creciente consciencia de grupo, su primera participación política después del triunfo armado fue como Partido Social Demócrata. En la Constituyente, presentaron su propio proyecto de una nueva Constitución, e ideológicamente combinaban diversos elementos. En primer término estaba la influencia del pensamiento político, populista y estatista, de Víctor Raúl Haya de la Torre y del aprismo. A ellos se sumaban las corrientes distribucionistas moderadas del socialismo inglés, el pragmatismo norteamericano, y el progresismo social del liberalismo colombiano. Institucionalmente las experiencias sudamericanas de Chile y Uruguay les facilitaron la concreción de proyectos de descentralización y modernización estatal. Todo ello coincidía con la búsqueda de nuevos horizontes empresariales y productivos, más allá del esquema tradicional agro-exportador. Sobre esa base, y una comprensión seria de la realidad costarricense suplida sobre todo por la obra de Rodrigo Facio y los intelectuales del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales, diversos proyectos en materia de educación, economía, finanzas, descentralización administrativa, etc., buscaban (aun antes del estallido de la guerra civil) abrir un nuevo espacio social y político en Costa Rica. Del lado de Figueres, a la par de sus proyectos mesiánicos para toda la región y sus concepciones empresariales modernizantes, jugaba un papel intelectual decisivo el pensamiento económico y social de Alberto Martén, quien después de una significativa participación en la Junta de Gobierno rompió con el grupo de Figueres y se retiró de la política partidista.

El grupo de Ulate, constituido en torno a su figura, se expresaba orgánicamente en el partido Unión Nacional y en el periódico *Diario de Costa Rica*, de su propiedad. Lo más connotado del capital empezaba ya a expresarse a través del periódico *La Nación*, fundado en 1946, que no se identificaba propiamente con ningún partido político, y que expresaba más cuidadosamente y con menos contaminación electoral directa las tendencias conservadoras tradicionales del país, los intereses de los grupos del gran capital agrícola, comercial y exportador, nacional y extranjero. Ulate, por su parte, no era en absoluto un hombre reacio al cambio social. Por el contrario, percibía la importancia y el significado de los cambios ocurridos en el decenio anterior y respondía a las demandas no sólo de los sectores capitalistas más importantes, sino de los productores pequeños y medios. Esto acentuó aspectos que más tarde, junto con razones específicamente políticas, lo llevaron a tener roces insalvables con representantes del gran capital y a perder en definitiva su apoyo.

Las dudas y reservas sobre las intenciones reales de Figueres y la necesidad de garantizar que el poder le sería entregado a Ulate, dadas las expresiones contrarias que se le atribuían crecientemente a aquél, lograron resolverse mediante el llamado pacto Ulate-Figueres, en el cual Figueres se comprometió a entregar el poder a Ulate en dieciocho meses, prorrogables, eventualmente, a veinticuatro.

La Junta de Gobierno proscribió al Partido Comunista, gestionó la ilegalización de la Confederación General de Trabajadores de Costa Rica, acusada de ser

instrumento de aquel, y autorizó y efectuó el despido, sin indemnización, de los partidarios del régimen anterior, tanto en la empresa privada como en el Estado. También estableció tribunales especiales para la represión de los vencidos, etc. En este período se inició también un fuerte forcejeo en torno a los compromisos internacionales de Figueres, adquiridos en el Pacto del Caribe y a la presencia en el país de extranjeros, armados y organizados para llevar adelante aventuras revolucionarias internacionales. Esto originó la protesta de algunos militares en el propio gobierno, encabezados por el ministro de Seguridad Pública, Edgar Cardona, y fue uno de los motivos invocados para el intento de golpe de estado contra la Junta conocido como «el cardonazo» el 2 y 3 de abril de 1949.

En este gobierno de Figueres se esbozaron con claridad algunas de las ideas centrales que luego jugarían un papel importante en la política nacional, tales como la nacionalización y desarrollo de la industria eléctrica y la revisión de las relaciones económicas y fiscales del país con la United Fruit.

Sin embargo, desde el punto de vista político y social la medida más importante fue la nacionalización bancaria, que se decretó el 21 de junio de 1948, junto con un impuesto del 10% a los capitales superiores a 50.000 dólares. Este fue el instrumento central que permitió el desarrollo del nuevo sector empresarial, reunido políticamente en lo que más tarde sería el Partido Liberación Nacional. Hasta entonces ese sector empresarial había sido frenado en su crecimiento por el control financiero que el grupo agroexportador y el comercial-importador ejercían sobre la banca privada y el crédito. Es claro que existían otros obstáculos, pero este parecía ser el principal.

Esta medida fue el *fiat lucem* de los empresarios-políticos, la primera generación del Partido Liberación Nacional formada, entre otros, por jóvenes empresarios que veían en el intervencionismo estatal y la nacionalización bancaria la oportunidad de desarrollarse. Al estatizar los depósitos bancarios, que fue en esencia la medida que se tomó, se aceleró desde el ángulo financiero y social la creciente declinación de la vieja oligarquía cafetalera. Ésta, en realidad, ni siquiera tuvo tiempo de saborear su ilusorio triunfo de 1948, pues de manera casi inmediata vio a sus jóvenes aliados socialdemócratas, con quienes marchó en la guerra civil, emanciparse y emprender su propia ruta. Todavía en Cartago, y aun en plena guerra, según se vino a conocer después, Figueres había rechazado las pretensiones que le formularon algunos capitalistas de que derogara el Código del Trabajo y las garantías sociales. Luego, ya triunfante y constituido Figueres en jefe de la Junta, a escasas semanas del triunfo procedió a nacionalizar la banca, impuso un impuesto directo del 10 por 100 al capital, y quebró el monopolio financiero y la influencia social y política de los grandes cafetaleros y comerciantes, vinculados incluso familiarmente entre ellos, y los verdaderos afectados con estas medidas estatilizadoras del gobierno de facto. Un factor clave de su poder social y político pasaba así al Estado, no como ente neutro, sino como eficaz instrumento de desarrollo de los emergentes empresarios-políticos.

De momento, la reacción de los afectados hacia la política seguida por la Junta fue la de percibir en ella una dosis sospechosa de «comunismo», tanto en sus aspectos internos, dadas las medidas apuntadas arriba, como externos, en virtud del Pacto del Caribe, que comprometía a Figueres. Esta desconfianza se fue acentuando conforme las ilusiones de derogatoria de tales medidas se alejaban y los recién llegados se afianzaban en el poder, ampliaban su base de apoyo social,

y se perfilaban como un grupo que buscaba hegemonizar, a través de procesos estatizadores, la sociedad y la política costarricenses. La naturaleza profunda de los cambios no se entendió entonces, ni por parte de los conservadores aliados de la víspera, que sólo veían comunismo en Figueres y sus aliados internacionales; ni por los comunistas, que sólo sentían la represión y el anticomunismo que rodeaba a la Junta.

Por lo que se dirá más tarde, es necesario señalar que uno de los aspectos más cuestionados de la gestión gubernamental de la Junta giró en torno al manejo de los fondos públicos. La situación de facto imperante, la decisión de indemnizar a Figueres por los daños que la guerra ocasionó en sus fincas, así como la emisión del llamado Decreto 80, que facultó a Daniel Oduber (quien sería más tarde presidente de la República) a disponer de los fondos públicos sin controles ni reglamentos, rodearon pronto a la administración de Figueres de un hábito de sospecha en cuanto a posibles actos de corrupción. Esto fue, desde luego, abultado por los opositores de la Junta, derrotados en la guerra civil pero también por los propios aliados temporales, que empezaban a desconfiar de Figueres y de la Junta y alistaban sus armas para la lucha política posterior.

Otro aspecto que conviene destacar es el conflicto que se produjo entre la Junta y la Iglesia, que condujo a roces delicados, sobre todo cuando se quiso firmar un concordato que crearía siete obispados y dos arzobispados. Se atacaba así la clara jefatura eclesiástica de monseñor Sanabria, obviamente por las vinculaciones de éste con el régimen anterior. Por otra parte, el jefe de la Iglesia católica no cesaba de intervenir, directa o indirectamente, contra los abusos que se cometían contra los derrotados de la guerra civil, y fue un factor decisivo para frenar un intento de fusilamiento de la dirección del Partido Comunista, que guardaba prisión en la penitenciaría Central, y que iba a tener lugar casi en el mismo momento en que se fusilaba, en el sitio llamado el Codo del Diablo, sobre la línea férrea a Puerto Limón, a un grupo de dirigentes sindicales comunistas de la costa atlántica.

La Junta tuvo que enfrentar, en diciembre de 1948, una acción aventurera organizada por el Dr. Calderón-Guardia desde Nicaragua, auspiciada e inducida astutamente por Anastasio Somoza. Éste, preveyendo la amenaza que representaban para él Figueres y sus aliados del Pacto del Caribe, aprovechó el sentimiento de revancha imperante entre los exiliados costarricenses, y en particular en su máximo dirigente, para lanzarlos a una invasión y crear un conflicto en la frontera de ambos países. Somoza buscaba alarmar con el conflicto al Departamento de Estado, al mismo tiempo que advertía a Figueres contra cualquier aventura en su contra. En cuanto el dictador nicaragüense aseguró sus intereses y distrajo a Figueres con su propio conflicto interno, abandonó a su aliado Calderón-Guardia, y se sustrajo de una alianza que había promovido calculadamente en atención exclusiva a sus propios intereses. Calderón-Guardia, derrotado, optó por exiliarse en México a esperar la oportunidad de un contra-golpe militar, que se produjo, infructuosamente también, en 1955. Mientras tanto, pidió a sus partidarios abstenerse de participar en las elecciones a la Asamblea Nacional Constituyente, que redactaría en 1949 la nueva Constitución, haciendo más difíciles las maniobras políticas que efectuaban algunos otros sectores de su propio partido, algunos independientes y los comunistas, por participar e influir en la Constituyente.

IV. HACIA EL ESTADO INTERVENCIONISTA

La nueva Constitución de 1949 y la administración Ulate

La convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, iniciada el 15 de enero de 1949, permitió que rápidamente se evidenciaran dos aspectos políticos importantes: de una parte, la fuerza electoral de los diversos sectores; de otra, el diseño institucional, político y social que tenían las diversas fuerzas en pugna.

En cuanto a lo primero, baste notar que el Partido Unión Nacional de Ulate obtuvo 34 diputados, mientras que el Social Demócrata de Figueres sólo alcanzó a elegir cuatro. No obstante el abstencionismo calderonista, el Partido Constitucional, reputado de esa tendencia, obtuvo 6 puestos. Un diputado más fue electo por un partido provincial, Confraternidad Guanacasteca, que eligió al médico Francisco Vargas, con lo que se ajustaba el total de 45 constituyentes.

Como se dijo, los vencidos en la guerra civil dividieron sus orientaciones entre si participar de algún modo en la elección o no. Calderón-Guardia decidió boicotearla, poniendo sus esperanzas de un contra-golpe, acción que, como se vio, intentó en diciembre de 1948 primero y volvería a intentar en 1955. Sus antiguos aliados comunistas se oponían a esa línea y lograron ciertos entendimientos directos e indirectos con personalidades que participaron bajo la bandera del mencionado Partido Constitucionalista. Estas elecciones comenzaron a marcar, aunque todavía no de manera racionalizada, la escisión subyacente en el interior de cada una de las coaliciones enemigas de la guerra civil. De parte de los victoriosos, era evidente una profunda divergencia ideológica. Políticamente, al menos por el momento, el predominio estaba de parte de Ulate y sus seguidores, y no de Figueres y los suyos, pese a su prestigioso triunfo militar. Del lado de los vencidos, los caminos se separaban. Mientras que los comunistas enfatizaban su enfoque en los programas sociales y la democratización interna, que los excluía de la legalidad del sistema político y los ponía a pelear por su legalización, sus aliados calderonistas buscaban nuevas alianzas con tiranías caribeñas, alarmadas por el Pacto del Caribe, que apuntaba contra ellas, y convertía al régimen de Figueres en un factor desestabilizador para Nicaragua, la República Dominicana y, más recientemente, Venezuela, bajo el dominio de Pérez Jiménez.

La elaboración de una nueva Constitución por la Asamblea Nacional Constituyente estuvo marcada por varios hechos principales:

a. La base de discusión no fue el proyecto de nueva Constitución presentado a iniciativa del Partido Social Demócrata, que era un documento mucho más modernizador, reglamentista e innovador, sino el viejo molde constitucional de 1871 y sus reformas. A éste se le introdujeron diversas correcciones y reformas que pretendían sintetizar las dramáticas experiencias institucionales de los últimos 10 años. Prevalció un criterio más conservador y continuista, aunque sin derogar ni disminuir las innovaciones sociales logradas en el período anterior.

b. En la nueva Constitución se introdujo un régimen de descentralización administrativa que, con el sistema de instituciones autónomas y semiautónomas, abrió las puertas a un incontenible proceso de intervencionismo estatal que vendría casi de inmediato. Se emitieron normas orientadas a limitar el régimen claramente presidencialista que hasta entonces había imperado en el país. A esto

se agregaba un sistema de servicio civil que garantizaba la inamovilidad del empleado público.

c. En una decisiva diferenciación con el resto de la América Central, se estableció un Tribunal Superior de Elecciones con amplísimas y exclusivas facultades de cuarto poder del Estado, para manejar toda la materia electoral de manera exclusiva. Se fortalecieron los derechos ciudadanos, tanto en lo referente a los recursos de protección de los derechos individuales y sociales, como en lo específicamente referido a las relaciones administrativas individuo-Estado. Se reconoció la igualdad de los sexos, y se otorgó el derecho del sufragio a las mujeres. Se excluyó, sin embargo, por norma constitucional, la organización y funcionamiento de partidos que pudieran identificarse con el modo de acción, programas o vínculos internacionales propios del Partido Comunista, lo que tuvo vigencia hasta 1974. También se dio inicio a diversos ensayos de sistemas para evitar los vicios de las reelecciones de presidentes y diputados.

d. La Constitución abolió el ejército como institución permanente. Fue esa una decisión importante que Figueres había puesto en práctica meses antes, y decisiva para el futuro democrático de Costa Rica, y que también venía a diferenciarla de sus vecinos. Si bien el ejército como tal había comenzado su declive desde la primera administración de Cleto González, y para 1948 prácticamente se reducía a una pequeña unidad móvil, disuelta en plena guerra civil por el ministro de Guerra, la consagración como norma constitucional del principio jugó el papel de impedir que el grupo victorioso se instalara en el poder con su propio ejército al terminar la guerra civil.

e. Fue también particularmente importante que la vieja tradición liberal de división de poderes se viera fortalecida con el reconocimiento de la independencia del poder judicial. Ambas cosas eran la culminación de un complejo y largo proceso, que había hecho, de una parte, innecesaria la existencia del ejército como tal; y por otro, presentaba como obligada e ineludible la vigencia de un poder judicial autónomo y no supeditado al poder político. Ambos aspectos fueron factores decisivos para el desarrollo democrático de la sociedad costarricense, en agudo contraste con la realidad latinoamericana en general, y la centroamericana en especial.

f. En la nueva Constitución se ratificó también la función activa, promotora y organizadora del Estado, tanto en la producción como en la distribución de la riqueza nacional, fortaleciéndose los mecanismos para su intervención en aras del interés público.

En cuanto a lo electoral específicamente, la guerra civil de 1948 era la culminación de un proceso iniciado desde la independencia y, en especial, desde fines del siglo pasado. En ese sentido venía a satisfacer una preocupación y búsqueda que sistemáticamente era reclamada desde la oposición, pero tendía a ser olvidada cuando se estaba en el poder. En ese momento, todas las fuerzas políticas requerían consolidar un régimen electoral moderno y avanzado en un ambiente de crecientes garantías para el ejercicio de las libertades públicas.

Sin estar plasmada en norma alguna, existía sin embargo, tanto en la Asamblea Constituyente como en la sociedad de entonces, la convicción de que era necesario vincular de algún modo el desarrollo económico y social con la democracia política.

La vieja oligarquía cafetalera y sus aliados sociales, por su parte, no lograban

asimilar las nuevas situaciones, y definían su conducta de acuerdo a las iniciativas ajenas más que a las propias. Fuera de la figura de Ulate, con quien romperían pronto, no encontraban ningún líder que les diera un nuevo centro de equilibrio y unión. El grupo de Calderón-Guardia, a su vez, buscaba únicamente la restauración política y la compensación económica por las persecuciones y afrentas de que era víctima. Los comunistas, en tanto, se veían aplastados tanto por la dura represión interna derivada de la lucha bélica en que habían resultado los principales derrotados, como por los avances rápidos del clima de guerra fría que afectaba al mundo y marcaba ya la realidad política latinoamericana.

Esta situación dejaba todo el horizonte abierto para los jóvenes empresarios políticos que fundaron en 1951 el Partido Liberación Nacional, con José Figueres a la cabeza. Para fundar el nuevo partido, Figueres contaba con su reciente victoria militar, con la ausencia de un fuerte oponente en el campo electoral, y con un equipo de hombres de pensamiento y de empresa que tenían su propio proyecto político para el país. Figueres y Ulate habían acordado dar por buenas las elecciones para presidente de febrero de 1948, en las que el segundo había resultado electo. Sin embargo, anularon las de diputados, que daban mayoría a la oposición caldero-comunista. Donde existía la misma razón, no hubo la misma disposición. Se trató, obviamente, de un arreglo político entre vencedores, en el cual Figueres, no muy de su agrado, entregaba el poder a Ulate, a pesar de que sentía que representaba fuerzas e intereses contrarios a su verdadero programa político y social.

El inicio y desarrollo de la administración de Otilio Ulate (1949-1953) trató de apaciguar los ánimos y de restablecer el funcionamiento normal de la República, consolidando poco a poco el estado de derecho. Su administración, sin embargo, fortaleció instituciones que serían claves en el nuevo Estado intervencionista, tales como el Banco Central, eje del recién nacionalizado sistema bancario. Debe recordarse que las nuevas medidas que abrían camino al Estado benefactor habían sido tomadas por entidades dominadas por el ulatismo.

La administración Ulate encontró un clima favorable a la recuperación económica. Internacionalmente, la reconstrucción europea repercutía favorablemente en el comercio mundial, y la guerra de Corea contribuía a mejorar el incremento en los precios del café.

La agroexportación continuaba siendo el eje de la actividad económica nacional, representando en 1951 el café y el banano juntos, el 89.2 por cien del valor total de las exportaciones. La industria ocupaba a poco más del 10 por cien de la población económicamente activa, empleándose en el sector agrícola más del 50 por cien. La mecanización en el agro era mínima, y el peso del mercado internacional tenía gran significación en la economía nacional y en las finanzas públicas. En 1949, 16.603.580 kilos de café habían producido 11.087.136 de dólares, con precio medio por kilo de 0,667 de dólares; en 1950 el precio promedio subió a 0,935 de dólares, lo que en un total de 19.055.471 kilos produjo 17.819.870 de dólares. Había subido tanto el precio por kilo como el total de la cosecha exportada. En 1951 el volumen de lo exportado bajó a 18.982.367 kilos, pero el precio promedio de 1.168 por kilo elevó su valor a 22.175.836 de dólares. Al año siguiente el precio promedio por kilo bajó a 1.147 dólares, pero el monto de lo exportado subió a 21.19.4.786 kilos, lo que produjo un nuevo incre-

mento en el valor total de lo exportado que ascendió a 24.323.613 de dólares.

Pese a tener esa base agroexportadora tan precaria y dependiente, la economía nacional de ese período mostró dinamismo y crecimiento, facilitando el proceso político e institucional generado después de la guerra civil y la Constituyente. La modernización que se iniciaba encontró en la administración Ulate una promotora leal, que contaba con dos ventajas: no tenía oposición política, ya que ésta oscilaba entre la ilegalización del Partido Comunista y el exilio del calderonismo, amén de pertenecer a un pasado que se estigmatizaba; y por otro lado, la situación financiera y económica permitía, en condiciones óptimas, sanear y reordenar el Estado, y las finanzas públicas. Además, se contaba con los medios para impulsar instituciones claves, tales como el Instituto Costarricense de Electricidad, el Banco Central y el Consejo Nacional de la Producción, lo mismo que la Caja Costarricense de Seguro Social, manteniendo sólidamente el valor del colón. El orden en las finanzas públicas se evidencia en el hecho de que en los años 1950-1953 hubo superávits fiscales de 11,2 millones, de 24,3 millones, y de 19,2 millones de dólares. Esa sería la última vez que tal cosa sucedería en la Hacienda pública costarricense. Ulate logró además disminuir la deuda pública —externa e interna— del gobierno central, que pasó de 403 millones en 1950 a 328 millones de dólares en 1953.

Políticamente, Ulate buscaba no enfrentarse a Figueres, pero luchaba por lograr una reforma constitucional que le permitiera la reelección después de un solo período de cuatro años, no hasta después de ocho años como lo preveía la nueva Constitución. Para ello, ideó la realización de un plebiscito sobre este punto, a realizarse conjuntamente con las elecciones de 1953 que llevarían a Figueres al poder. Se abría así la posibilidad de que de nuevo dos personalidades se turnaran en el gobierno como lo habían hecho don Cleto y don Ricardo en su momento. Pero ahora no sólo había diferencias de personalidad y de estilo, sino también ideológicas y sociales. Ideológicamente, Ulate no repudiaba las reformas sociales e institucionales, ya que en su formación intelectual estaba la influencia del liberalismo colombiano, pero esas reformas no eran parte de un proyecto general suyo, que sí existía en el caso de Rodrigo Facio, y, en menor medida, en el de Figueres. Recordemos que Ulate dio su aprobación a las reformas en la Constituyente, en donde tuvo abrumadora mayoría, y las aplicó y desarrolló después, cuando ejerció el poder como presidente. Sin embargo, no pudo establecer la entente requerida para constituir con Figueres un bloque alternativo de poder, y terminó por enfrentarlo radicalmente.

Las tendencias institucionales, legales y políticas, sin embargo, seguían siendo las mismas: democracia política, desarrollo económico y distribución de la riqueza, con intervención estatal, discutiéndose entre la oposición y el gobierno solamente el grado de intervención.

El Estado intervencionista, la administración Figueres y la invasión de 1955

La administración Ulate mantuvo cuidadosamente su neutralidad frente a las escisiones electorales que cobraron fuerza con la fundación el 12 de octubre de 1951 del Partido Liberación Nacional, bajo la jefatura indiscutida de José Figueres. Con ello se daba vida a un proyecto concebido un año antes en Roma, Italia,

por tres personas que más tarde llegarían a ser presidentes bajo las banderas del nuevo partido: Figueres, Francisco J. Olrich, y Daniel Oduber.

Además del nuevo partido, otras dos formaciones políticas emergían en la lucha electoral: el Partido Unión Nacional y el Partido Demócrata.

El primero, bajo cuyas banderas azules había participado unida la oposición en 1948 con Otilio Ulate a la cabeza, desde 1952 era reorganizado por Mario Echandi, ministro de Relaciones Exteriores en la administración Ulate y principal, si no único, aspirante a la candidatura de ese partido.

El segundo, que reunía a los más poderosos capitalistas, tenía varios aspirantes a la presidencia, siendo finalmente escogido Fernando Castro-Cervantes, el más connotado entre ellos. Poseedor de un capital importante, era además hombre de confianza de la United Fruit, y contaba con el apoyo del grupo adinerado que cada vez más se aglutinaba alrededor del periódico *La Nación*, que sin embargo se cuidaba de no dar un tinte electoral de circunstancia a su defensa constante de intereses más permanentes. Castro-Cervantes tenía aspiraciones políticas desde tiempo atrás. Él había sido el soporte financiero principal de Castro-Quesada cuando el «Bellavistazo»; después de la muerte de León Cortés, disputó con Figueres y Ulate la nominación para las elecciones de febrero de 1948, en la convención que ganó éste último.

Un cuarto partido intentó inscribirse bajo el nombre de Partido Progresista Independiente, con la candidatura de Joaquín García-Monge, destacado educador e intelectual formado en Chile, fundador y director de la *Revista Repertorio Americano*, importante revista-puente de la cultura del subcontinente. Detrás suyo se movía el Partido Comunista, tratando de burlar la prohibición establecida en su contra en la Constitución. Pese a la figura respetada de García-Monge, el partido fue declarado ilegal y se le aplicó la exclusión prevista en el artículo 98 de la Constitución.

El debate electoral giró así en torno a Liberación Nacional y a la controvertida personalidad de Figueres, a quien crecientemente se acusaba de ser comunista, tener pactos secretos con aventureros internacionales y haber incurrido en corrupción administrativa en el ejercicio del poder.

Pronto se hizo evidente que el capital apoyaba a Castro-Cervantes, lo que forzó a Echandi a unir sus fuerzas a las del Partido Demócrata, participando únicamente como candidato independiente a diputado por la capital. El calderonismo apoyó a Castro-Cervantes, y también lo hizo el Partido Vanguardia Popular, ambos movidos más por el resentimiento contra Figueres y la derrota y persecuciones de la guerra civil, que por el contenido ideológico y social de las fuerzas en pugna.

Las elecciones se efectuaron el 26 de julio de 1953, y en ellas votaron por primera vez las mujeres en Costa Rica. El resultado electoral favoreció claramente a Figueres, quien obtuvo 123.444 votos, el 65 por cien, contra 67.324 votos de Castro-Cervantes. Echandi apenas logró salir electo diputado por el sistema de subcociente, ideado para dar representación a las minorías. Sin embargo, potencialmente esta designación sería de enorme trascendencia política para el país, pues le sirvió a Echandi para encontrar la base que le permitió ganar las siguientes elecciones.

Buscando la reelección, Ulate había promovido, como se dijo, la realización de un plebiscito de carácter meramente consultivo, simultáneo con las elecciones

generales, para que fueran cuatro y no ocho años lo que el presidente debía esperar para volver a ser candidato. El resultado le favoreció por una importante mayoría, pero no fue respetado por Figueres y su grupo. En la Asamblea Legislativa, que era la que debía resolver de forma definitiva, le cerraron el paso a la reforma constitucional y al retorno eventual de Ulate al poder. Esto precipitó una confrontación entre Ulate y Figueres, después de la cual su lucha fue irreconciliable.

Con el rechazo de esa reforma constitucional, el Partido Liberación Nacional reveló su claro propósito de hegemonizar la política nacional, contra sus adversarios en la guerra civil, y contra sus aliados de entonces. Tal constatación agudizó los enfrentamientos y concitó en su contra diversas y contradictorias alianzas electorales, que a falta de un programa social y político común coincidían claramente en cuanto al adversario a quien combatir. Para el capital conservador, Figueres era comunista por sus medidas estatistas, tales como la nacionalización bancaria, según ellos, sólo posible «en Rusia y Costa Rica», y con Rómulo Betancourt. Cuando Ulate rompió definitivamente con Figueres desempolvó documentos del primer exilio de Betancourt en Costa Rica, cuando fue militante del Partido Comunista, y estos sirvieron para atacar su amistad con Figueres. También a los calderonistas las inclinaciones estatistas de Figueres se les hacían sospechosas, y parecían acercar a éste y sus antiguos aliados comunistas. Con ello, el aislamiento comunista se veía reforzado doblemente: por la situación interna, y por el creciente clima de guerra fría a nivel internacional. A su vez, todo esto afirmaba al Partido Liberación Nacional en su propia identidad, y forjaba una alianza entre los grupos conservadores del capital y el calderonismo, que sin proyecto político propio buscaba un retorno al poder, o cuando menos una derrota de Figueres. Los siguientes procesos electorales iban a expresar esas confluencias y divisiones frente al Partido Liberación Nacional.

Las condiciones económicas en que debía actuar el nuevo gobierno le eran favorables. El precio promedio por kilo de café exportado fue en 1953 de 1.193 dólares, en 1954 de 1.493 dólares, en 1955 de 1.318 dólares y en 1956 de 1.483 dólares. Las cosechas exportadas compensaban las reducciones en los precios y viceversa. Así, mientras que en el primer año mencionado la cosecha de café exportada, en cifras redondas fue de 28,1 millones de kilos, el año siguiente bajó a 23,4 millones. En 1955 subió a 29,3 millones de kilos, para reducirse en 1956 a 22,8 millones de kilos. Sin embargo, los ingresos totales en esos años, excepto el último, tuvieron una escala ascendente. En 1953 fueron por un monto de 33,5 millones de dólares, en 1954 de 35 millones, en 1955 de 37,3 millones y en 1956 de 33,8 millones de dólares.

Internacionalmente, la labor se orientó a reclamar precios justos para los productos de exportación de parte de los países consumidores y a denunciar diversos aspectos negativos del comercio desigual para el desarrollo latinoamericano en general. Esta política condujo a roces con el gobierno norteamericano, que también recelaba de las presiones de Figueres para modificar los términos de las relaciones económicas del estado costarricense con la United Fruit, en momentos en que ésta se encontraba en un enfrentamiento creciente con el gobierno guatemalteco de Arbenz. Figueres logró en su negociación con la compañía bananera elevar del 15 por cien al 30 por cien la participación del gobierno de Costa Rica en las utilidades de la empresa. Obtuvo, además, un incremento de salarios, como par-

te de su política de salarios crecientes, orientada a fortalecer el consumo y desarrollar el mercado interno para las nuevas empresas que pensaba debían desarrollarse.

La administración Figueres buscaba modernizar el aparato del Estado mediante la especialización y continuidad administrativa. El impulso al régimen de instituciones autónomas, gracias a la holgada mayoría con que el gobierno contaba en la Asamblea Legislativa, adquirió un nivel sin precedentes. El Estado pasó a brindar todo tipo de servicios, a impulsar el desarrollo de las vías de comunicación, a emprender importantes proyectos energéticos, a fortalecer los sectores medios ascendentes y a extender la educación por todo el país. El Estado se convirtió, inconteniblemente, en un gran empleador de la clientela electoral del nuevo partido, y en mecanismo de ascenso social y económico. Así, entre 1950 y 1958, la población económicamente activa tuvo una tasa de crecimiento de 2,77 por cien; la tasa de crecimiento en el volumen de empleo del sector público fue de 7,44 por cien.

Además, el Estado devino un gran mercado de bienes y servicios, altamente condicionado por consideraciones político-electorales. Así, por ejemplo, entre 1950-1953 la inversión pública participó con un 1,3 por cien, en la formación bruta de capital. En el período que va de 1954 a 1958, pasó a un 25 por cien, destacándose la contribución de instituciones autónomas y del Ministerio de Obras Públicas.

Esta orientación programática respondía a una definición ideológica y política del nuevo grupo gobernante, elaborada tanto por el Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales, como por el propio Figueres, fortalecida ahora con la adopción explícita del pensamiento económico de J.M. Keynes. Se consideraba al capital nacional «tímido y cobarde, incapaz de emprender audazmente nuevas empresas económicas», según palabras de Rodrigo Facio. Por ello, se buscaba suplir su debilidad orgánica y psicológica con la intervención del Estado. La palanca financiera para esto era la nacionalización bancaria, que supuestamente debía suplir los recursos económicos para la emergencia de un nuevo sector empresarial, que se situaba en la industria, el sector agropecuario y los servicios, básicamente orientados al consumo interno. Y para incrementar éste, se contaba con la política de salarios crecientes de un lado, y el consumo de bienes y servicios, también creciente, del aparato estatal.

La financiación del esfuerzo modernizador radicó principalmente en la imposición de impuestos indirectos, que contribuyeron con un 48 por cien de los ingresos del gobierno, frente a los directos, que contribuyeron con el 12,6 por cien en un período que va desde 1946 a 1958. El otro factor de financiación fue el endeudamiento, interno y externo. En 1953, el sector público se endeudó en 380.980.000 de dólares, de los cuales 135.398.000 correspondieron a deuda externa; en 1954 el monto global fue de 391.553.000 de dólares, siendo, el monto del endeudamiento externo de 130.900.000. Al año siguiente, la deuda subió a 448.758.000 y en 1956 a 452.384.000 de dólares, correspondiendo al endeudamiento externo 128.352.000 y 130.650.000 de dólares respectivamente.

El crecimiento del Estado, por sí mismo, no es, sin embargo, lo propio de Figueres. El fenómeno de crecimiento estatal y diversificación institucional estaba presente en Costa Rica desde la década del 20, se había ido acentuando más en la del treinta, para hacerse evidente en el proceso que tuvo lugar de 1941 a 1948. Lo que particulariza la labor de Figueres es que tanto él como su grupo ligaron

el proceso directamente a la emergencia de un nuevo sector de empresarios, que buscaba suplir su debilidad con el apoyo del Estado, utilizar éste para la modernización nacional y la configuración de un mercado interno. Asimismo, pretendían consolidar su hegemonía política y social, a través de un populismo que, con el Estado como empleador, les supliera el botín político requerido para una clientela electoral que les sirviera de base de apoyo social permanente. Esto, unido a su influencia en los sectores campesinos, directamente beneficiados con las nuevas medidas, creaba un ascendente sector medio, privado y burocrático, que requería del poder del Estado para su propio desarrollo. Es esa la primera generación del Partido Liberación Nacional, que hemos denominado «los empresarios-políticos». En esencia, eran sectores con vocación empresarial, pero se veían lanzados a la política para poder abrir espacio a su proyecto social, que chocaba con las estáticas estructuras heredadas de la vieja sociedad agroexportadora, anclada en el café, el banano y el cacao.

En el aspecto político, a la administración Figueres se le abrían dos frentes. En lo internacional, su choque frontal con las dictaduras del Caribe la llevaba a abstenerse de participar en la X Conferencia Interamericana de Caracas, en la que se condenó al régimen guatemalteco de Arbenz; y a negarse a confraternizar con Somoza y otros dictadores en la Conferencia de Presidentes en Panamá. Además, su reclamación constante por mejores precios en el mercado mundial, su amistad con políticos en el exilio, entre ellos Rómulo Betancourt de Venezuela y Juan Bosch de la República Dominicana, así como con múltiples exiliados nicaragüenses, le enfrentaban con sus respectivas tiranías y con ciertos sectores de los Estados Unidos. Figueres, sin embargo, asesorado por algunos amigos liberales norteamericanos, tales como Adolf E. Berle y otros, hizo importantes esfuerzos por defender su imagen en los Estados Unidos, y por fortalecer sus vínculos y amistad con los círculos políticos de ese país, especialmente entre los demócratas. Llegó incluso a pagar importantes sumas a una agencia de relaciones públicas, para que defendiera su imagen de luchador democrático. Esto le fue particularmente útil cuando tuvo que enfrentar la invasión contra su gobierno en 1955, y consolidó a su favor una opinión pública favorable en los propios Estados Unidos. Hasta entonces solamente Somoza, entre los jefes de Estado centroamericanos, se había preocupado de cuidar su imagen e influir en la opinión pública norteamericana.

En lo nacional, la agudización del enfrentamiento político contra el gobierno de Figueres se alimentaba desde las trincheras conservadoras de sus antiguos aliados, y desde las del calderonismo populista, que mantenían cohesionadas sus filas con la argamasa del caudillismo de su jefe y el revanchismo político de la derrota en la guerra civil.

La holgada mayoría gubernamental en el Parlamento chocaba con una diputación adversaria especialmente capaz, y, muy especialmente, con la agilidad, astucia y agresividad de Mario Echandi. Este libraba un combate diario contra todas las iniciativas gubernamentales. Echandi se ganó el odio de sus adversarios y las simpatías de las masas calderonistas, que veían en sus ataques al gobierno la interpretación genuina de sus propios sentimientos. Esto borraba, ante el pueblo calderonista, el que el fogoso parlamentario hubiese sido alto dirigente ulatista en la campaña de 1948, activo opositor en la guerra civil, y ministro de Relaciones Exteriores en el gobierno de Ulate. La impotencia de la administración

Figueres frente a éste opositor implacable crecía día a día, mientras Echandi, sin programa, pero con evidente habilidad táctica explotaba los errores y debilidades del gobierno. Quizás la falta de programa le facilitó a Echandi su labor, y le permitió ir entretejiendo voluntades políticas distintas entre sí, que tenían el común denominador de oponerse a Figueres y a su Partido. Su estilo personal, un tanto oligárquico, pero sencillo, afable e ingenioso, le ayudaba a captarse la voluntad de la gente y le daría luego a su administración un sabor republicano tradicionalista, cuando le tocó ejercer la presidencia en el siguiente cuatrienio.

Por su parte, el calderonismo juzgaba que las condiciones internas y externas del país se conjugaban para sacar a Figueres del poder por la vía armada. Contaban para ello con una opinión pública favorable, que abucheaba a los ministros en los estadios y protestaba abiertamente contra las medidas del gobierno. Externamente, el anticomunismo recalcitrante recorría América y legitimaba en nombre de la democracia las tiranías de Trujillo, Pérez Jiménez y Somoza. Frente a tal coalición de espadas en el exterior, y una nueva confluencia política del calderonismo populista y el capital conservador, los Estados Unidos no dudarían —pensaban los conspiradores— por quién tomar partido, y el retorno de Calderón-Guardia («el Doctor», como se le llamaba), se consideraba un hecho. La renuncia a su alianza anterior era explícita, y en la radio clandestina rebelde uno de los ataques favoritos contra Figueres era por su alianza con el comunismo; y una de las reiteradas promesas consistía en acabar de una vez y para siempre, con el peligro comunista en Costa Rica.

Somoza jugaba aquí sus propias cartas, como lo había hecho en diciembre de 1948. Contaba ahora con el apoyo de los otros dictadores del Caribe, y nuevamente estaba dispuesto a forzar sus relaciones con el gobierno norteamericano hasta donde fuera posible para mantener su poder. No era un secreto ni para él ni para los otros dictadores, que el gobierno de Costa Rica, con Figueres a la cabeza, era un nido de conspiradores contra todas esas tiranías. Sin embargo, Somoza tenía una clara concepción de su propósito, y no parecía sufrir de ojerizas políticas, excepto en la medida en que hubiera un peligro efectivo contra su poder. Pasado ese peligro, Somoza era capaz de acomodarse a cualquier situación y convivir con ella tranquilamente. No era ese el caso de Calderón-Guardia. Éste quería derrocar a Figueres y retomar el poder, y estaba dispuesto a llegar al final en la búsqueda de su objetivo, mientras que el nicaragüense estaba dispuesto a retroceder tan pronto se le asegurara su disfrute tranquilo del poder.

Los «coyotepes» —como se les llamó a los calderonistas insurrectos por el lugar de Nicaragua donde habían sido entrenados— entraron en el país en el mes de enero de 1955. Sus acciones militares no encontraron el eco interno que los líderes rebeldes y sus aliados suponían. El pueblo se mantuvo pasivo ante una acción que no respondía a sus necesidades ni a su ánimo. La operación adquirió desde un comienzo un claro tinte externo que el gobierno se encargó de subrayar, acudiendo a los organismos interamericanos, que si bien no condenaron a Nicaragua, sí interpusieron su gestión para pacificar la frontera. La operación fue una aventura ingrata desde el principio y sirvió para que el gobierno se recuperara de su pérdida de prestigio. Los Estados Unidos tomaron partido por el gobierno constitucional de Figueres y mostraron su repudio a la acción de Somoza por medio de una venta simbólica de tres aviones de combate a razón de un dólar por cada uno. La OEA envió una fuerza que cerró la frontera y desarmó a los re-

beldes, que se internaron en Nicaragua nuevamente derrotados por Figueres y traicionados por Somoza. Éste, cuando percibió la firme actitud norteamericana y el inminente fracaso de la invasión, optó por suspender el envío de armas y el apoyo logístico prometido. El Doctor Calderón-Guardia perdió un ojo en el intento y optó por exiliarse nuevamente a México, cargando con el peso del fracaso militar y el desprestigio de una alianza con los tiranos.

El gobierno y su partido quisieron aprovechar el momento para golpear a la oposición en el Congreso, pero muy particularmente al diputado Echandi. A éste y a otro parlamentario del calderonismo, la fracción oficialista los acusó de estar en contubernio con los invasores y, calificándolos de traidores a la Patria, les quitó la inmunidad parlamentaria para enviarlos a los tribunales penales. Hechos bochornosos de irrespeto y violencia se dieron durante y después de esa sesión. Echandi aprovechó para mostrar la inconsistencia de una acusación que no le cabía y, ante los Tribunales de Justicia, optó por no defenderse del todo, obteniendo una absolución completa del máximo tribunal del país. Sus colegas opositoristas en el Congreso optaron por no asistir a sesiones hasta que a ambos diputados les fueran restituidos sus derechos, perdurando esa situación por ocho meses.

La victoria se había visto así compartida: militar y políticamente, por el gobierno; pero políticamente había también resultado triunfante Echandi, quien se construyó su plataforma electoral frente al gobierno y al Partido Liberación Nacional.

Es así como Echandi logró convertirse, después de una reñida convención y en segundas votaciones, en candidato único de la oposición, derrotando a otros dos aspirantes.

El liberacionismo, a su vez, se presentó dividido. Un sector, encabezado por Jorge Rossi, ex ministro de Hacienda de tendencia conservadora, se retiró del partido denunciando actos de imposición y fraude en su contra, y fundó el Partido Independiente, que le postuló como su candidato presidencial. Otro sector, más claramente vinculado a lo que se empezaría a llamar la maquinaria del partido, postuló a Francisco J. Orlich como el suyo. Figueres, en abierta contravención a las leyes electorales, expresó su apoyo a Orlich, viejo compañero de lucha y en cuya finca, en La Paz de San Ramón, se había fundado el partido.

El sistema político nacional se mostraba muy débil y disfuncional todavía. Un sector del país se sentía excluido de la lucha política y debía participar con candidatos que no eran propiamente los suyos, aunque el calderonismo inscribió para diputados al Partido Republicano. Los principales dirigentes calderonistas se encontraban exiliados después de los acontecimientos de 1955. Los comunistas, que intentaron participar bajo el nombre de Partido Unión Popular, fueron rápidamente ilegalizados de nuevo, debiendo limitarse a escoger entre los candidatos que el sistema, no sin dificultad, admitía. Sin embargo, ya se había emprendido un nuevo camino hacia procesos electorales más limpios y democráticos, pero para avanzar en él era preciso remover un gigantesco obstáculo: la división nacional y la intolerancia política, derivadas de los enfrentamientos militares de 1948 y 1955.

El 2 de febrero de 1958 se efectuaron las elecciones. De un total de 229,543 votantes, Echandi obtuvo 102,851 votos, sea el 46 por 100; Orlich 94,788, o sea el 43 por 100; y Rossi 23,910, sea el 11 por 100 restante. El presidente electo

asumió el poder el 8 de mayo siguiente y su triunfo mostró que había contado con un apoyo sólido del calderonismo. Eso mismo le deparó una fracción parlamentaria de minoría en la Asamblea Legislativa, pues la votación se dividió para diputados entre el Unión Nacional, bajo cuya bandera azul participaba Echandi; y el Republicano, que postulaba para diputado al Doctor Calderón-Guardia y exhibía la bandera tradicional del Partido. Los independientes y los liberacionistas terminarían por unirse y formar una poderosa fracción parlamentaria, integrada por un equipo que reunía a los más capaces de ambos partidos, escindidos más por razones puramente electorales que por cuestiones de fondo.

Con el triunfo de Echandi, se producía un movimiento pendular en la política costarricense que con un delicado juego de equilibrios precarios, permitió el fortalecimiento del sistema político democrático por medio de la reconciliación nacional.

V. CONSOLIDACIÓN REPUBLICANA

La administración de Mario Echandi y la consolidación democrática

Contrariamente a lo que podía pensarse que pasaría con el ascenso de Echandi al poder, su gestión gubernamental se caracterizó por la mesura, el espíritu de diálogo, la búsqueda de la reconciliación nacional y el respeto a la legalidad. El claro propósito del nuevo presidente fue terminar de consolidar el estado de derecho, fortalecer el régimen de opinión pública y darle contenido y estabilidad a las instituciones recién salidas de la nueva Constitución. Resultaron favorecidas la Contraloría General de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Caja del Seguro Social (que se vio particularmente beneficiada por la administración Echandi) y —lo que originó debates y renunciaciones— el Banco Central como ente contralor financiero de la banca y la moneda en Costa Rica.

Sin embargo, la labor más trascendente de Echandi fue el encontrar las difíciles fórmulas para restañar las heridas todavía vivas de las luchas militares de 1948-1949 y 1955. Sorprendiendo a unos por su ausencia de revanchismo, y enojando a otros por no querer convertir su administración en un peligroso acto de restauración calderonista, Echandi facilitó el regreso de Calderón-Guardia, hasta entonces radicado en México.

El regreso del «Doctor» motivó una impresionante manifestación popular que movilizó, espontáneamente, al pueblo calderonista. La concentración fue la más grande que recordara el país desde el entierro de León Cortés en 1944. Tal circunstancia demostraba que la democracia costarricense necesitaba incorporar efectivamente en su sistema político a ese tercio de la población costarricense que se identificaba con «el régimen de los ocho años», como se les llamaba peyorativamente a las administraciones de Calderón-Guardia y Teodoro Picado.

Se requería devolverles a los calderonistas los bienes intervenidos por los tribunales especiales que habían examinado la probidad de su adquisición, sospechosa de haber sido ilegítima; y también dar inicio a la liberación de algunos presos condenados por el llamado Tribunal de Sanciones Inmediatas creado como el de Probidad, para juzgar específicamente a los vencidos.

Echandi, sin embargo, tenía la dificultad de no contar con mayoría parlamentaria, lo que se agravaba por la calidad y beligerancia de los diputados opositores, entre los que descollaba Daniel Oduber, más tarde presidente de la República. Fue la experiencia parlamentaria del presidente la que logró incluso ganarle a la oposición la presidencia del Parlamento (importante por ser la que decidía la formación de las comisiones parlamentarias), y establecer relaciones crecientemente funcionales para el sistema.

El gobierno tuvo que enfrentar serios problemas internos, tales como la huelga bananera de 1959 en el Pacífico con la que los trabajadores reclamaban el pago del décimotercer mes a la compañía bananera. Finalmente se produjo un arreglo mediante el cual el gobierno cubrió el pago de ese año y la huelga se levantó. Sin embargo, el movimiento significó la recuperación sindical en la zona bananera y abrió el capítulo de las convenciones colectivas de trabajo con las empresas norteamericanas y extranjeras en general, productoras de banano y palma africana.

La situación en la frontera con Nicaragua no había podido pacificarse del todo. Figueres seguía alentando y participando en conspiraciones contra Somoza. El gobierno capturó armas en un lugar denominado Punta Llorona, en el sur, y puso en evidencia la participación de dirigentes liberacionistas en su trasiego. Algunos exiliados nicaragüenses intentaron llevar adelante acciones militares contra Somoza, y éste presionó reteniendo un avión de la línea aérea costarricense. Echandi, que mantenía cuidadosas relaciones cordiales con el dictador, adoptó una posición firme frente a la acción somocista y forzó la devolución del avión. El incidente fronterizo le costó la vida a un oficial costarricense, entrañable amigo del presidente, lo que ayudó a endurecer definitivamente la posición de éste contra ese tipo de aventuras.

En las relaciones con el comunismo, agravadas por el triunfo de Castro en Cuba, Echandi tuvo el cuidado de ir dejando sin efecto decretos y prácticas administrativas que, amparadas en la prohibición constitucional contra el Partido Comunista, limitaban seriamente las garantías individuales.

Echandi inició la práctica de devolver en el Ministerio de Gobernación las publicaciones que se decomisaban en las aduanas y aeropuertos; permitió la transmisión radial de un discurso de Manuel Mora, prohibido bajo la administración Figueres, y le dio a la norma constitucional, cada vez más, el significado de una prohibición a los comunistas de participar con su propio partido en las elecciones. Por lo demás, permitió la apertura de locales, la celebración de asambleas y reuniones, y la publicación y circulación del órgano del Partido.

Sin posibilidad alguna de volver al pasado por el peso de la oposición liberacionista; sin un margen de maniobra suficientemente amplio como para desarrollar grandes programas, Echandi emprendió a fondo y llevó a feliz término la principal tarea del momento: consolidar las instituciones democráticas, fortalecer el estado de derecho, legitimizar en la práctica el sistema político, abriéndolo efectivamente a una participación universal y no solo de los vencedores. Supo restañar las heridas de la guerra civil, y crear un clima civilizado y pacífico de convivencia democrática, tolerancia y respeto a los competidores por el poder político.

Por eso no es de extrañar que al término de su mandato, en las elecciones generales de 1962, participaran los antiguos rivales en el campo de batalla con sus

propios partidos. Otilio Ulate, como candidato del Unión Nacional, obtuvo 51.740 votos, o sea el 14 por 100 de la votación; el Dr. Calderón-Guardia con el Republicano Nacional obtuvo 135.533 votos, sea el 39,14 por cien; y Francisco J. Orlich, con el Partido Liberación Nacional, obtuvo 192.850 votos, ganando con el 50 por cien de la votación. Un último partido, claramente de izquierda, el Acción Democrática Popular, participó también, aunque su objetivo, en una polarización electoral como la de esas elecciones, era más bien elegir diputados propios de la izquierda, después de varios años de ostracismo político.

En busca de la industrialización. La administración Orlich y el Mercado Común Centroamericano

El gobierno de Echandi, antes de romper con Cuba supeditó el mantenimiento de relaciones a que se pusiera fin a los fusilamientos. Cuando se produjo un nuevo fusilamiento, Costa Rica rompió relaciones. Era evidente la presión norteamericana contra Cuba, y los esfuerzos que se hacían para mantener encubiertos los planes que se preparaban en toda Centroamérica, pero especialmente en Guatemala, para invadir la isla. Repetidas denuncias y escándalos en torno a grupos armados anticubanos y contrabando de mercancías, llevaron a Echandi a tomar medidas para impedir, en lo posible, actividades ilegales peligrosas.

Los dirigentes de Liberación Nacional se habían desolidarizado de Arbenz y su gobierno en 1954. Ahora, frente a Castro, tomaron partido del lado de la administración norteamericana de John F. Kennedy.

Por otra parte, el proceso cubano activó en el país la cuestión agraria, que, sin embargo, era un tema más de dirigentes y de cúpulas que de presión real sobre la tierra. Ciertamente, había concentración de la propiedad. Basta ver que el 0,11 por cien del total de fincas censadas con más de 2.400 hectáreas ocupaban el 26,560 por cien de la tierra cultivable; y que el 4,5 por cien de fincas con más de 122 hectáreas ocupaba el 61,83 por cien de la tierra. Pero el problema no tenía aún graves consecuencias sociales. Sin embargo, el tema se consideraba a la orden del día, y era objeto de propaganda de todos los partidos.

Con ello, los planes de la Alianza para el Progreso, sobre la base de lo acordado en Punta del Este, Uruguay, en 1961, encontraron terreno fértil para sus programas en Costa Rica. La tarea urgente del país ya no era la consolidación democrática del sistema, que había sido finiquitada por Echandi, sino el desarrollo económico, que se entendía como casi sinónimo del desarrollo industrial.

En esos años, el país resentía el impacto de condiciones económicas internacionales adversas. El producto interno bruto había tenido una tasa de crecimiento promedio inferior al 4 por cien entre el último año del gobierno de Figueres y el último de la administración Echandi. Los precios del café, el banano y el cacao, particularmente a fines de ésta, habían descendido aún más. Las exportaciones, a las que se les reconocía una tasa de crecimiento de 6,6 por cien entre 1951 y 1957, habían bajado a un 2,2 por cien para 1962. A esto se sumaron las erupciones interrumpidas del volcán Irazú durante los años 1963, 1964 y 1965, que afectaron las cosechas de café y produjeron serias perturbaciones en la producción de la meseta central.

La administración Orlich adoptó como propios los objetivos de la Alianza

para el Progreso. Esto le trajo una importante afluencia de capitales provenientes de organismos multilaterales que apoyaban el programa, iniciando una política de endeudamiento externo que se ligó en esta primera etapa a la creación de condiciones favorables para la producción, y a inversiones reproductivas. Asimismo, se impulsó una industrialización a toda costa. Primero, sobre la base de una Ley para la protección y desarrollo industrial, promulgada en setiembre de 1959, y luego mediante el ingreso de Costa Rica en el Mercado Común Centroamericano.

Las negociaciones y estudios para la creación del Mercomún las había iniciado la CEPAL en 1951 y se habían prolongado hasta 1958. Sin embargo, por presiones norteamericanas, el proyecto que finalmente se plasmó en 1960 con la Firma del Tratado General de Integración Económica y el documento base para la creación del Banco Centroamericano de Integración Económica, dejó de lado las elaboraciones más nacionalistas de la CEPAL.

Se planteó entonces el dilema de aceptar un proyecto prácticamente impuesto por El Salvador y Guatemala, movidos por intereses norteamericanos, o quedar fuera del Mercado Común. La administración Echandi pretendía una negociación bilateral y un ingreso paulatino, que preservara ciertas ventajas para el país, evitara la irrupción de un capital extranjero competidor, sin las cargas sociales que pesaban sobre el costarricense, y que mantuviera el capital nacional y el mercado interno. También se temía el impacto fiscal de la integración sobre las finanzas públicas. Sin embargo, en la situación económica imperante, y bajo las presiones de nuevos sectores que llegaban al mercado de trabajo en medio de una explosión demográfica reflejo de las mejoras en salud y otras condiciones de vida en el país, la negativa pura y simple a la integración era insuficiente.

El Partido Liberación Nacional, en cambio, estaba impaciente por ingresar al proceso centroamericano, y en cuanto pasaron las elecciones, el 23 de julio de 1962 en San José y ante los ministros de Economía de los otros países del istmo, el presidente Orlich expresó la voluntad definitiva de Costa Rica de adherirse al Mercado Común Centroamericano.

Desde el punto de vista económico, el ingreso al Mercomún se tradujo en sustitución de importaciones con horizontes limitados y precisos, basada en el uso de tecnología que, aunque atrasada en los países de origen, resultaba suficientemente avanzada en la subdesarrollada economía costarricense como para no utilizar la abundante mano de obra, cuyo empleo era supuestamente uno de los principales objetivos de la política integracionista. No se regionalizaron las inversiones y se terminó compitiendo entre países miembros del Mercomún. La suma de los cuatro raquíticos mercados de los países participantes eximia, por el momento, de tener que desarrollar un verdadero mercado interno mediante reformas en la agricultura.

Desde el punto de vista hacendario, el golpe a las finanzas públicas fue demoledor. En el afán de atraer inversionistas foráneos, invitados también por los otros países participantes en el Mercomún, aplicando los incentivos de la Ley de Industria, el arma principal utilizada fue la exoneración de impuestos.

Esto dio origen a una crisis fiscal crónica que desembocaría, pocos años más tarde, en una crisis económica; y ésta, en una crisis generalizada al sumarse a todos éstos factores adversos internos y externos.

En cuanto a la diferenciación social en el interior de la sociedad nacional, es

importante recalcar que surgieron varios grupos sociales nuevos. En primer término, en la cúspide se desarrolló un sector gerencial integracionista, vinculado estrechamente a la inversión extranjera. También hubo un aumento de empresarios nacionales que, bajo la protección fiscal, ingresaron en el Mercomún. En segundo término, al amparo de ese impulso industrial limitado se desarrolló una nueva clase obrera, con condiciones laborales, de vida y relación social distintas de las tradicionales en el país. Sus especiales características hicieron difícil la organización de un sector sindical fuerte en el sector privado, y la acción sindical se siguió concentrando en las zonas de producción bananera y en el sector público.

Por su parte, el grupo gerencial integracionista encontró desde el inicio, a pesar de cierta simbiosis producida posteriormente con el grupo cafetalero y agro-exportador tradicional, un cierto clima de confrontación, originado en la costosa política de proteccionismo industrial que debía financiar fundamentalmente la agricultura. Pronto buscaron los nuevos gerentes su expresión social; y casi de inmediato intentaron alcanzar su propio perfil político. No pudieron hacerlo, pero encontraron un mecanismo alternativo: la introducción en los partidos existentes. Por ese medio, y desde las áreas del Estado que lograron controlar, han influido en su favor las políticas estatales que son vitales para su mantenimiento y desarrollo.

La administración Orlich buscó mejorar las condiciones externas para lograr mejores precios del café, impulsando el desarrollo de la Organización Internacional del Café y del Convenio Internacional del Café, y asegurando la participación en ellos de Costa Rica.

Además, orientado el desarrollo hacia adentro, el gobierno impulsó la producción bananera nacional en la zona atlántica, simultáneamente con una negociación con multinacionales del banano interesadas en invertir en Costa Rica. Se rompió así el monopolio que había tenido la United Fruit en la producción nacional de banano. Esta compañía, a mediados de la década del 50 produjo la totalidad del banano exportado. En 1975 la situación había variado, y con una producción bananera total muy superior, el 41 por cien de ella provenía de empresarios nacionales. Sin embargo, la comercialización, un factor clave, permanecía en manos extranjeras: COBAL, entonces en poder de capital alemán y más tarde la United Brands, compraba a nacionales el 95 por cien de sus exportaciones; BANDECO, primero propiedad de West Indies Co y más tarde de Del Monte Corporation, adquiría el 55,3 por cien de productores nacionales; y la Standard Fruit, subsidiaria de Castle and Cook, les compraba el 44,1 por cien de sus exportaciones. La United Fruit, en cambio, solo adquiría el 3 por cien, produciendo el 97 por cien restante de lo exportado en sus propias plantaciones.

Si bien esto generó un sector empresarial bananero nacional en la agricultura, su principal efecto en lo social fue el desarrollo de un beligerante proletariado agrícola que se sumaría al del Pacífico sur y que fortalecería el sindicalismo comunista, hasta su crisis de 1948.

La diversificación productiva abarcó otras actividades, que corrieron distinta suerte. Fueron importantes la exportación de azúcar, favorecida por la redistribución de la cuota cubana entre los países latinoamericanos productores de caña de azúcar; y la exportación de carne y ganado vacuno. Se generaron así mayores y nuevos ingresos de divisas, cierto grado de industrialización —ingenios, procesadoras de carne, etc.— y, en el caso de la ganadería, que era extensiva, el de-

sarrollo de grandes propiedades y una deforestación sistemática. También se incursionó en el cultivo del algodón y de la piña, que junto con la ganadería consumieron la mayor parte de los recursos crediticios externos, orientados a promover la producción agropecuaria.

Siguiendo una clara política de expansión del gasto público y del intervencionismo estatal, el gobierno creó una serie de nuevas instituciones autónomas.

Tales políticas expansivas, en lo económico y lo burocrático, llevadas adelante sobre la base de unas finanzas seriamente afectadas por la caída de los precios de sus principales productos de exportación, se solventaban en buena parte con endeudamiento externo. Esto repercutía seriamente en el margen de dependencia y condicionamiento político externo del gobierno en múltiples aspectos, particularmente en lo que se refiere a las relaciones con los Estados Unidos. Esto estuvo, posiblemente, en el origen del envío costarricense de guardias civiles (no podría decirse «de tropa») a la República Dominicana, a cohonestar la intervención norteamericana. Otro tanto sucedió cuando la crisis de los misiles en Cuba, que llevó al Gobierno a prohibir la publicación y circulación del periódico comunista *Adelante*, que pasada la crisis reapareció con el nombre de *Libertad*, y circuló con relativa tranquilidad durante la administración Orlich.

El impacto principal de todas esas políticas, sin embargo, fue en las finanzas públicas que, como se dijo, se vieron en una crisis delicada. Esto condujo al gobierno a aumentar la carga impositiva sobre los contribuyentes, se dejó de pagar la cuota del Estado a la Caja del Seguro Social, con el consiguiente perjuicio para la institución; y se inició la práctica, que desbordaría toda proporción a fin de la administración Oduber (1974-1978) y haría crisis en la administración Carazo (1978-1982), de financiar con bonos del gobierno la realización de diferentes obras públicas.

El presidente Orlich era un hombre sencillo, de criterios definidos y de espíritu ampliamente democrático y tolerante. Pocos presidentes han sido objeto en Costa Rica de tanta sátira política y pocos tan condescendientes con ella como lo fue Orlich. Su gobierno, pese a medidas anómalas tales como la prohibición y cierre de un periódico, o el envío de guardias a otro país, se mantuvo en la línea de reconciliación nacional y de respeto a la legalidad. Si bien los pasaportes eran sellados con una leyenda que decía: «No es válido para ir a Cuba ni a los países detrás de la Cortina de Hierro» en abierta contradicción con lo dispuesto por la Constitución política en cuanto a libertad de movimiento dentro y fuera del país, nadie velaba por el cumplimiento de tal disposición.

Entre el anticomunismo y la intolerancia política de 1948 y la que se gestaba en la cruzada anticubana, la democracia liberal costarricense supo resguardarse sin heridas irreparables, por el estilo político que a sus dos administraciones supieron imprimirles. Echandi primero y Orlich después, en plena correspondencia con el espíritu tolerante y democrático de su pueblo.

El costo fiscal de las nuevas políticas industriales, de la ampliación acelerada del Estado y del endeudamiento externo e interno, no pudo ser cubierto con los nuevos impuestos. Era necesario intentar medidas más sistemáticas y coherentes de orden hacendario, monetario y productivo. Esa fue la tarea de la siguiente administración de José Joaquín Trejos-Fernández (1966-1970).

VI. DE LA ESTABILIDAD A LA CRISIS

Orden, reajuste y crecimiento. La administración Trejos-Fernández

Las elecciones para sustituir a Orlich se celebraron el 6 de febrero de 1966. Allí se enfrentaron las nuevas alianzas que se habían ido perfilando después de la guerra civil de 1948. De un lado estaba el Partido Liberación Nacional, unificado electoralmente, pero con crecientes fisuras entre sus dirigentes más connotados.

El candidato liberacionista era un político brillante y capaz, con amplia experiencia. Daniel Oduber había sido fundador del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales, secretario de la Junta de Gobierno en 1948, y administrador del Decreto 80, que tanto dio que hablar sobre el manejo de los fondos públicos; ex-diputado y presidente de la Asamblea Legislativa; y, en la administración Orlich, ministro de Relaciones Exteriores. Abogado de profesión, con estudios en Canadá y Francia, ocupaba el tercer lugar, después de Figueres y Orlich, en el orden de sucesión partidario.

La oposición, en cambio, se veía forzada a buscar una transacción política que le permitiera llegar unida a las elecciones. Esto suponía prescindir de los candidatos históricos de los principales partidos, y buscar una figura de consenso. Finalmente resultó escogido el profesor José J. Trejos-Fernández, economista liberal y académico de profesión, de gran ecuanimidad, tolerancia, y reconocida honorabilidad personal. Sus ideas eran conservadoras en la teoría económica.

La oposición se esforzó en ubicar la discusión en un contexto de feroz anti-comunismo y lucha contra la corrupción, acusando a Oduber de simbolizar ambos peligros, presentando a su candidato como el de las manos limpias, y acusando de comunista a su adversario. Liberación por su parte, ubicó su campaña en el contexto del 48, y buscó darle una tónica más programática y de continuación de la obra gubernamental del partido. Esto daba pie para que la oposición utilizara la posibilidad de un nuevo período de Liberación Nacional para denunciar el continuismo y acusar al partido en el gobierno de querer perpetuarse en el poder. Ya en el curso de la campaña, Trejos-Fernández planteó la conveniencia de abrir paso a la banca privada y, en general, a la iniciativa particular, afirmando el principio de que el Estado solo debía intervenir donde los particulares no pudiesen o quisieren hacerlo.

Los comunistas quisieron participar con el Partido Alianza Popular Socialista, que postulaba al ex-dirigente militar liberacionista Marcial Aguiluz, ya fuera de su antiguo partido y aliado a Vanguardia Popular. Sin embargo, nuevamente en octubre de 1967 el partido fue declarado fuera de ley por moción del Partido Liberación Nacional y con el voto casi unánime de la Asamblea Legislativa. Más tarde, cuando Manuel Mora llamó a votar contra Trejos, sólo seguidores más fieles siguieron su consigna.

La elección fue quizás la más disputada en la vida nacional. Trejos-Fernández obtuvo 222.810 votos; Oduber 218.590. La diferencia de 4.220 votos representaba apenas un 1 por cien entre el 50,5 por cien, obtenido por el primero y el 49,5 por cien del segundo.

Pese a ello, la Asamblea Legislativa, que se elige junto con los gobiernos locales en la misma fecha que la elección presidencial, quedó bajo el poder de Liberación Nacional. Éste eligió 29 diputados, la Unificación Nacional, como se lla-

mó la alianza que le opuso, alcanzó 26, y un grupo paramilitar de derecha, que pronto desapareció, los dos restantes.

La nueva administración encontró el referido conjunto de problemas de orden hacendario y fiscal que la expansión económica y burocrática y el endeudamiento del gobierno de Orlich habían contribuido a agravar. Sin incluir lo adeudado a la Caja Costarricense del Seguro Social, en diciembre de 1965 la deuda pública ascendía a 871.592.000 de dólares. El déficit fiscal se elevaba a 120 millones de colones y las deudas en el exterior llegaban a cien millones de colones. La peregrina idea de algunos altos funcionarios de la administración Orlich de que el dinero prestado en el clima de la Alianza para el Progreso no había que pagarlo, quedó claramente evidenciado como erróneo al llegar la nueva administración, y presentársele la cuenta de las obligaciones y gastos de la anterior.

La política económica de Trejos-Fernández se orientó sobre dos principios: austeridad y contención del gasto público. A esto se acompañó una política impositiva orientada a sanear los ingresos fiscales y no a financiar nuevos gastos gubernamentales.

El empleo se vio particularmente fortalecido en el sector privado y no en el público, que era ya lo tradicional. Esto originó fricciones del equipo de gobierno tanto con Ulate como con Calderón, presionados por sus respectivas clientelas electorales. Trejos, además, se mostró heterodoxo en materia de política económica, ajustándose a las realidades que le imponía su mandato gubernamental y no a las abstractas exigencias doctrinarias de la ortodoxia liberal.

Acorde con su idea del Estado como complemento de la iniciativa privada, Trejos-Fernández intentó derogar el monopolio estatal de la banca. Esta iniciativa originó un encendido debate entre detractores y defensores de la banca nacionalizada y la banca privada, que culminó el 23 de julio de 1967, cuando el proyecto fue rechazado.

Un momento difícil de la administración Trejos-Fernández fue el de la aprobación, en abril de 1970, de un contrato-ley con la empresa multinacional de aluminio ALCOA. El contrato provocó una amplia movilización en su contra, y fue acusado en los medios estudiantiles y por la izquierda en general de ser leonino, contrario a la soberanía y al interés nacionales. En la Asamblea Legislativa varios diputados se opusieron a la contratación, especialmente Rodrigo Carazo, quien aprovechó la ocasión para desarrollar su propia plataforma política. Pese a la oposición diputados de ambos partidos aprobaron el contrato por mayoría. El edificio del Parlamento fue apedreado y casi incendiado por los estudiantes el 24 de abril de ese año. Hubo disturbios en la capital y choques con la policía. Sin embargo, el contrato fue de inmediato ratificado por el ejecutivo. Poco tiempo después y sin realizar ningún trabajo en la zona afectada, la ALCOA se retiró y dio por terminado el convenio.

Las consecuencias políticas de este evento fueron significativas. En primer término, creó un estado de conciencia que forzó la exclusión definitiva de la práctica heredada de las contrataciones bananeras, de otorgar contratos-leyes a empresas extranjeras, garantizándoles privilegios excepcionales y comprometiendo la soberanía del país. En segundo lugar, dio aliento al movimiento estudiantil en su conjunto, y a otros sectores populares, para buscar alternativas políticas distintas al comunismo y al castrismo, incubándose allí el germen de diversas organizaciones izquierdistas que actuarían a partir de 1970.

En el aspecto económico, la Administración Trejos-Fernández tuvo que enfrentar una caída importante en los precios del café. En 1966 el precio promedio por kilo de café exportado fue de 0,959 dólares, lo que en una exportación total de 54.848.894 kilos produjo 52.639.572 de dólares; en 1967 la cosecha aumentó en 11.313.792 kilos, pero el precio promedio por kilo descendió a 0.828 dólares, con lo que la exportación del producto dio únicamente 2.201.630 de dólares más que el año anterior. El siguiente año la cosecha subió a 68.538.352, pero sólo produjo un total de 55.264.050 con un precio promedio por kilo exportado de 0,806 dólares. En 1969 la exportación bajó a 67.649.065 kilos, para un total de 55.833.283 dólares, con un incremento de 0,019 dólares en el precio promedio por kilo respecto al año anterior. Finalmente, en 1970, año en el que Trejos-Fernández debía entregar el poder, la cosecha exportada subió a 69.084.475 kilos, con un promedio en precio de 1,057 dólares por kilo, para un total de 73.081.172 dólares.

En materia de inversiones, en 1969 la inversión total fue de 173,3 millones de dólares, correspondiente al sector manufacturado 36,7 millones de dólares, o sea el 21,1 por cien del total invertido. Esto muestra que la economía del país, a pesar de la situación desfavorable de los precios del café, elemento clave de la economía del país, mostraba un dinamismo nutrido de la estabilidad y definición del marco de intervención estatal que le había imprimido la administración Trejos-Fernández, con su política de contención del gasto público, saneamiento de las finanzas del gobierno y freno al crecimiento del sector estatal. Sin embargo, para 1970 la crisis del Mercado Común Centroamericano ya se manifestaba, no solo en términos económicos, sino políticos y sociales.

El regreso de Figueres. Del Estado intervencionista al paternalismo estatal

En las elecciones del 1 de febrero de 1970 se enfrentaron dos expresidentes: José Figueres y Mario Echandi. A ninguno de ellos le fue sencillo lograr la postulación, aunque por razones distintas.

Figueres logró, en primer término, que Daniel Oduber pospusiera sus aspiraciones y le dejara el campo libre para su candidatura. Sin embargo, Rodrigo Carazo, hasta ese momento protegido político de Figueres, presentó su nombre a la convención, y se enfrentó al viejo caudillo. Éste no le perdonó el atrevimiento. Carazo obtuvo un tercio de los votos, lo que agravó el enfrentamiento e hizo que el perdedor fuera prácticamente expulsado del partido. Poco más tarde fundaría el Partido Renovación Democrática, en torno a su figura carismática.

Echandi, por su parte, tuvo dos grandes dificultades que finalmente no pudo superar. En primer término, la oposición cerrada de Ulate a su candidatura; en segundo lugar, las pretensiones de algunos calderonistas, de ir a las elecciones con su propio candidato. En cuanto a Ulate, aunque Echandi logró primero aislarlo del capital, de su Comité Ejecutivo, e incluso de la Asamblea Nacional de su propio partido Unión Nacional, no pudo evitar el daño ocasionado por la capacidad de maniobra y fuerza destructiva del hábil dirigente opositorista en 1948, que debilitó gravemente la credibilidad en la candidatura de Echandi.

El descontento en el calderonismo llevó a una escisión que dio nacimiento al Partido Frente Nacional, comúnmente llamado Tercer Frente. Si bien la fuerza electoral del nuevo partido fue disminuyendo con la polarización electoral de la

campaña, su mera existencia, sumada a la labor de Ulate, debilitó irreparablemente las posibilidades de Echandi frente a Figueres. El Dr. Calderón-Guardia tampoco pudo superar los efectos de la división, a pesar de su presencia activa en la campaña a favor de Echandi. Para entonces su salud estaba muy quebrantada, y a finales de 1970 terminaría su rica y azarosa existencia.

En esta campaña participaron otros dos partidos de significación ideológica y política, aunque de escaso arraigo electoral: por primera vez participó como partido la Democracia Cristiana; y, por primera vez desde 1948, el Partido Comunista, que participó con el nombre de Partido Acción Socialista, ya que aunque el Tribunal Supremo de Elecciones lo consideró incluido en la prohibición del artículo 98 de la Constitución, la Asamblea Legislativa no conoció a tiempo del caso, y no decretó su proscripción por los dos tercios de los votos que exigía la norma.

Figueres, quien en 1948 había estado en las filas de los proscriptores, se opuso esa vez a la ilegalización, y más bien pidió la total legalidad para los comunistas. Hubo para ello razones de fondo y de oportunidad que conviene mencionar brevemente. Ideológicamente, Figueres no había estado de acuerdo con la prohibición legal del Partido Comunista después de la guerra civil, aunque aceptó la decisión mayoritaria del resto de los integrantes de la Junta de Gobierno, radicalmente anticomunista. En 1970, Figueres seguía pensando lo mismo, pero a esto se sumaba otro tipo de interés. Gracias a la intervención de Luis Burstin, médico de Figueres, hasta poco tiempo antes militante del Partido Comunista y muy cercano a Manuel Mora, una relación estrecha se había anudado entre éste y Figueres. Hubo conversaciones en el plano político y comercial. Se convino a que Mora conseguiría que la Unión Soviética adquiriera los excedentes de café de Costa Rica, solo vendibles en nuevos mercados, a cambio de que el precio y las comisiones a pagar se distribuyeran entre los nuevos exportadores de café, y que los sobre-precios sirvieran para financiar los gastos de la campaña electoral de Figueres. Éste, por su parte, se comprometía a legalizar al Partido Comunista y a establecer relaciones diplomáticas con la Unión Soviética.

El resultado de las elecciones favoreció a Figueres, quien obtuvo el 54,78 por cien de los votos. Echandi obtuvo el 41,17 por cien, y los otros tres candidatos no alcanzaron el 2 por cien cada uno, y juntos representaron sólo un 4 por cien de los 540.043 votos de esa elección.

Según estudios de la CEPAL, la distribución de la población económicamente activa para 1970, colocaba un 24,1 por cien en los estratos medios y superiores; un 25,855 en el estrato inferior en ocupaciones secundarias; el 12,3 por cien en el estrato inferior en ocupaciones terciarias; el 36,3 por cien en el estrato inferior en ocupaciones primarias, y un 1,4 por cien en otras actividades no especificadas. Mientras que en 1960 la población económicamente activa alcanzó a 384.400 personas, en 1970 esa cifra se había elevado a 564.900 personas. Así, entre 1961 y 1971 se había producido un grado significativo de concentración del ingreso en estratos intermedios, y era notorio que los sectores medios y superiores se habían concentrado en actividades secundarias y terciarias, en abierto abandono de actividades primarias. Hubo un incremento de profesionales dependientes, muchos de los cuales pasaron a cumplir funciones en el Estado, o en empresas privadas de cierta magnitud. Aumentó así mismo el porcentaje relativo de oficinistas y vendedores, así como de otros asalariados en el sector secundario, reduciéndose el número corres-

pondiente a los asalariados propiamente agrícolas. Otro grupo que creció de manera importante fue el de los gerentes, representantes de los nuevos grupos industriales y del capital multinacional. Esto se vino a sumar al proceso diferenciador que en el seno de los sectores agropecuarios tradicionales había producido la aparición de núcleos importantes de empresarios nacionales en la ganadería, la caña de azúcar, el banano, y más tarde el arroz.

Así pues, en casi diez años de Mercomún se había incrementado el rol de los sectores medios, y fortalecido su presencia en la sociedad y el Estado. Además, el proceso de industrialización y modernización en la agricultura había incrementado el número del proletariado. Según el mencionado estudio de la CEPAL, el estrato socio-ocupacional inferior, que en 1960 había constituido el 48,1 por cien de la población económicamente activa, en 1970 constituía el 55,1 por cien.

Figueres levantó en la campaña electoral la bandera de la lucha contra la miseria extrema. Ese era, a su juicio, uno de los problemas centrales que debía enfrentar la sociedad costarricense para evitar la violencia. Asimismo, pensaba que era necesario promover una mejor redistribución de la riqueza y fortalecer definitivamente el sistema democrático de independencia del poder judicial. Además de ganar la presidencia, Figueres contaba con una holgada mayoría en la Asamblea Legislativa, integrada no sólo por los 32 diputados electos por su propio partido, sino además por dos diputados comunistas, entre ellos el propio Manuel Mora, y el demócrata-cristiano, que en muchos aspectos se sumaban al partido de gobierno. El gobierno también dominaba en la casi totalidad de las municipalidades. Aún más, mediante un arreglo bajo mesa con el dirigente calderonista Francisco Calderón-Guardia, realizado a principios de la administración, controló también las instituciones autónomas, mediante la aprobación de la Ley 4646 del 20 de octubre de 1970, conocida como Ley del cuatro-tres, porque garantizaba en las directivas de las instituciones autónomas cuatro puestos para el gobierno y tres para el partido mayoritario de oposición.

Con tales recursos a su disposición, Figueres pudo crear el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), destinado a eliminar la pobreza extrema en Costa Rica en un plazo perentorio de diez años; universalizó los seguros sociales, pasando de cubrir el 46 por cien de la población en 1970, a un 85 por cien en 1978, al final del gobierno de Daniel Oduber. Impulsó el desarrollo de la educación superior, elevando el número de universidades de una a cuatro, con unos 48.000 alumnos, lo que representaba el 2,16 por cien de la población del país. Impulsó la idea de un sistema de asignaciones familiares, que finalmente se creó en la siguiente administración. También, por iniciativa de un sector de su partido, se fundó la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) que jugó un papel muy importante después, en la fase del Estado empresario, durante la administración Oduber. Finalmente, se consolidó constitucionalmente la independencia económica del Poder Judicial, fijándole un porcentaje determinado del presupuesto nacional.

Figueres estableció relaciones con la Unión Soviética en medio de la oposición de la derecha y el aplauso de la izquierda. Legalizó al Partido Comunista, derogando el párrafo 2º del Artículo 98 de la Constitución, y convocó a una reunión con tres dirigentes comunistas, Manuel Mora, Jaime Cerdas y Alvaro Montero, a la que asistió acompañado por el Dr. Burstin. Allí dio por cumplidos sus compromisos con Mora y recuperada su libertad de acción.

Cerrado ese capítulo, el gobierno se vio envuelto en diversos escándalos. El

más importante de ellos fue causado por la protección gubernamental al prófugo internacional Robert Vesco, a quien el presidente Figueres incluso le redactó un discurso de defensa. El financiero, enriquecido ilícitamente en el manejo de los llamados fondos mutos, financió parte de las campañas electorales de Liberación Nacional en 1970 y 1974, y la creación de un periódico de tendencia social-demócrata, *Excelsior*, que intentaba ser contrapeso de *La Nación*. Los escándalos políticos y financieros marcaron el período, y combinaron la expansión del Estado y las políticas asistenciales en el campo social, con un déficit constante en el presupuesto estatal y un incremento de la deuda pública.

En 1973 se produjo un primer impacto económico con la subida de los precios del petróleo. Sin embargo, no sólo no se tomaron medidas preventivas, sino que los recursos de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) se destinaron a financiar la construcción de estadios y canchas de deporte, actividades recreativas en los puertos, etc. Esto facilitó que al agudizarse la crisis internacional de 1974-1975, el gobierno no tuviese ninguna previsión, y que la solución que se intentará fuera el incurrir en déficits y deudas por miles de millones, primero en colones, y más tarde en dólares.

A pesar de su control sobre el poder ejecutivo, la Asamblea Legislativa, las municipalidades y las instituciones autónomas, Figueres sintió que no había podido gobernar como él quería. Su conclusión, expresada públicamente, fue que el Estado costarricense había crecido demasiado, se había escapado de todo control, y que era imposible gobernarlo. A su juicio, debía establecerse un gobierno de facto como el de 1948, por un período de dos o tres años, para hacer las reformas requeridas sin trabas legales ni burocráticas, y volver luego al sistema normal de elecciones cada cuatro años. Esta solución de Figueres se consideró como una ocurrencia más del viejo caudillo. Al término de su última administración hubo un incremento notable de las rivalidades entre los más altos dirigentes de Liberación Nacional, particularmente Figueres, Oduber y Luis Alberto Monge.

VII. DEL ESTADO PATERNALISTA AL ESTADO EMPRESARIO. LA RUTA DE LA DISCORDIA

La administración Oduber y un proyecto frustrado

Al final del gobierno de Figueres, se habían acrecentado las acusaciones de corrupción, especialmente por la relación personal abierta del presidente con Vesco y otros extranjeros de dudosa reputación. El gobierno había incrementado el gasto público fuertemente, había ampliado la esfera estatal, y aumentado correlativamente el desorden administrativo y el desperdicio. En la administración Figueres se promulgaron dos leyes que jugaron un importante papel en todo este proceso: la ya mencionada del «cuatro-tres» Y la del pago adelantado de la deuda política. De acuerdo a esta última, utilizando un mecanismo *sui generis*, basado en el resultado de las últimas elecciones, se otorgaba una contribución estatal a los partidos que hubiesen obtenido más de cierto porcentaje en la votación, y hasta un límite porcentual máximo equivalente al 2% del presupuesto nacional. El sistema hizo más autónomas a las direcciones políticas de los partidos respecto a los sectores sociales productivos, aunque las ataba fuertemente al presu-

puesto fiscal de la República, fortaleciendo los enfoques burocráticos y fiscales en los problemas económicos y sociales del país. El aspecto positivo que tal ley teóricamente tenía, era el rescatar la financiación de las campañas de manos de los grupos económicamente privilegiados. En la práctica, dichos grupos mantuvieron su amplio poder en los partidos, gracias ahora no sólo a su propio dinero, sino al del Estado.

Para las elecciones del 3 de febrero de 1974 tampoco pudo la oposición a Liberación unirse detrás de un único candidato. Además de Daniel Oduber por el Partido Liberación Nacional, y Fernando Trejos-Escalante por Unificación Nacional, hubo seis candidatos más: el de Democracia Cristiana, que ya se había presentado en las elecciones del 70; Rodrigo Carazo, con su nuevo partido Renovación Democrática; Jorge González-Martén, con el Nacional Independiente, buscando dar una fisonomía propia al sector gerencial integracionista; un caso de folclorismo electoral, con el candidato del Partido Demócrata; y dos candidatos de izquierda, el más fuerte de ellos, Manuel Mora, con el Partido Acción Socialista.

No sólo la oposición de centro-derecha a Liberación se presentaba dividida. También el Partido Comunista, por primera vez, debía hacer frente al surgimiento de otras formaciones políticas más o menos cercanas a sus convicciones. A su izquierda tenía al castrista Movimiento Revolucionario Auténtico; a su lado al Partido Socialista Costarricense; y a su derecha, al Partido Frente Popular, que participaba sólo con candidatos a diputados. Esta sería la primera fase de un largo proceso de alianzas y divisiones, que en 1948 terminaría llevando, a una prostración casi irreparable al movimiento político de orientación marxista y pro-soviética en Costa Rica, así como al sindicalismo influido por él.

El triunfo en las elecciones de 1974 fue para Daniel Oduber, con 294.609 votos, equivalentes al 43,44 por cien; mientras que el candidato de la Unificación Nacional obtuvo 206.149 votos, o sea el 30,39 por cien del total, que fue de 678.157 votos. Carazo recibió el 9,1 por cien, y González Martén el 10,9 por cien. Mora obtuvo el 2,4 por cien, el Partido Socialista el 0,5 por cien, lo mismo que el Demócrata Cristiano; y el Partido Demócrata el 2,8 por cien.

Resultó evidente que la división de la oposición determinó el triunfo de Oduber, ya que unida, el resultado teórico le hubiera sido favorable con un 53 por cien a su favor. Figueres, ya enemistado con Oduber, había dicho en campaña que no era que Liberación iba a ganar, sino que la oposición iba a perder.

Esto presentó un cuadro complejo a la nueva administración, pero también a la vieja dirección calderonista, que tenía que tomar en cuenta el peso de las otras fracciones en la Asamblea Legislativa.

En el acto de toma de posesión, el nuevo presidente, para irritación de Figueres, centró su discurso en el tema «Alto a la corrupción», y de inmediato se abocó a activar el cumplimiento de su programa electoral. Así, llevó hasta el final la universalización de los seguros sociales. Estableció su propio programa de asignaciones familiares. Extendió los servicios estatales y la red de caminos públicos. Asimismo, incrementó la compra de tierras para ser distribuidas entre los campesinos. Activó la modernización de las comunicaciones y la producción de energía eléctrica. En 1978 los servicios de salud, que en 1970 cubrían apenas al 46 por cien de la población, pasaron a cubrir al 86 por cien. Costa Rica pasó a ocupar uno de

los primeros lugares en la disminución de la tasa de mortalidad infantil, que bajó a 21 por 1000 en 1978. La expectativa de vida llegó a ser de más de 70 años. En materia de educación, la reforma principal fue en la educación superior, que vio surgir un conjunto de universidades, en un proceso acelerado, sin planificación y sin mucho orden, que elevaría la población universitaria al 2.16 por cien de la población total del país en 1980.

La particularidad política de la administración Oduber radicó en varias circunstancias. En primer término, el haberse roto la alternancia en el poder, y ser, sin interrupción, una segunda administración liberacionista. Se abarcó así un período de ocho años (1970-1978). La segunda circunstancia, fue la de tener una oposición mayoritaria, representada por Unificación Nacional, condicionada por el gobierno, pero cuestionada por otros grupos emergentes que presentaban, una crítica frontal a la administración. La tercera fue el contar con un importante incremento en los precios y exportaciones del café, que en 1974 produjo 124.756.836 de dólares con un precio promedio de 1.384 dólares el kilo; en 1975, 96.907.255 de dólares, con un precio promedio de 1.259 dólares, (bajaron tanto el precio por kilo como el monto de lo exportado); en 1976, 153.908.085 de dólares, con un precio promedio por kilo de 2.395 dólares; y en 1977 un monto excepcional de 319.218.300 de dólares, para un promedio de 34.721 por kilo, sin precedentes en la historia económica del país. La cuarta característica fue la de haber utilizado el crédito interno y externo para la expansión de la crisis internacional de 1974-1975, para lo que se hubiera contado con los ingresos sin precedentes del café exportado. La quinta, el haber agotado el programa del Partido Liberación Nacional, cumpliendo una etapa crucial en el desarrollo sociopolítico del país.

La sexta, el impulsar la tesis del Estado empresario, es decir, el Estado como gestor económico directo. Esto iba ligado a la aparición de una segunda generación de dirigentes liberacionistas formada no por empresarios que necesitaban el poder político para abrirle espacio a su proyecto modernizador (de ahí nuestra denominación de «empresarios políticos»), sino de políticos y burócratas que buscaban introducirse en la esfera productiva para ampliar su jurisdicción y su acumulación capitalista privada. De ahí su condición de «políticos-empresarios» o «burguesía burocrática».

Quedó claro bien pronto que el representante principal de la primera generación de empresarios-políticos seguía siendo el ex-presidente Figueres. El nuevo grupo, esa segunda generación, contradictoriamente se vio representado inicialmente por dos líderes: política e ideológicamente, por el ex-presidente Daniel Oduber quien socialmente, sin embargo, pertenecía a la primera generación; y socialmente por el ex-presidente Luis A. Monge, típico representante social de este sector, quien no en vano tuvo como divisa electoral que su única empresa había sido Liberación Nacional.

El ejercicio continuo del poder político en los períodos 1970, 1974, 1978, permitió consolidar este nuevo segmento social y lanzar el proyecto político del Estado empresario, una de cuyas manifestaciones —no la única, pero, sí la más notable— fue la mencionada creación de CODESA (Corporación Costarricense de Desarrollo). Esta corporación fue creada en la perspectiva de que el Estado desarrollara algunas áreas económicas, en las cuales el sector privado podía tener interés pero no los recursos necesarios para la inversión requerida. A fin de evitar el control foráneo sobre esas áreas, el Estado efectuaría la inversión inicial

y, más tarde, cuando la empresa fuera rentable, la pasaría al sector privado. Otras aéreas, consideradas vitales, deberían quedar en manos del Estado directamente. Sin embargo, pese a los postulados de la ley constitutiva de CODESA, la práctica fue otra. A las actividades sustantivas como la producción de alcohol carburante, cementos, etc., siguieron otras en las que los empresarios privados habían fracasado; y otras más en que los errores, pérdidas, y falta de criterio llegaron al extremo, con los consiguientes escándalos políticos y financieros. La sana idea nacionalista detrás de ciertos aspectos de la tesis del Estado empresario y de CODESA, se vio definitivamente comprometida por el desbarajuste económico y las sospechas de corrupción.

Con esta transformación del Estado intervencionista en Estado empresario, se amplió nuevamente la esfera estatal, asegurando a la nueva burguesía burocrática, mediante el privilegio que deparaba la función, condiciones de vida e ingreso, prestigio y bienestar, otrora reservados para el empresario privado exitoso. Estos privilegios derivados de la función —altos salarios, exoneraciones de impuestos, gastos de representación, viajes, viáticos, automóviles, combustible, casas de descanso, atención especial en otras instituciones, crédito, etc.,— permitían, además, un grado de acumulación capitalista privada, adicional a los beneficios de la función.

Las fuentes de financiación de un proyecto político como el del Estado empresario oscilaron desde el incremento de los déficits y la carta impositiva sobre el productor y el ciudadano, hasta el exagerado y excesivo endeudamiento externo, pasando por las emisiones inorgánicas y el incremento de la deuda interna.

Es así como el monto de las inversiones, la concentración de capital, el privilegio derivado de la condición pública de las empresas, etc., convirtió a un sector político empresarial, ajeno a las nociones reales y sustantivas de rentabilidad, eficiencia, disminución del desperdicio y utilidad satisfactoria, en un competidor peligroso para los sectores empresariales tradicionales y, eventualmente, en un adversario incontrovertible.

Una crisis en la cuna de la prosperidad

Todo este proceso lleno de contradicciones sociales y políticas de enorme significado, condujeron al Estado empresario a separarse radicalmente de la nación y a aparecer como un ente con interés y objetivos propios. El carácter relativamente prematuro y débil del fenómeno, produjo poderosas contratendencias sociales y políticas, internas y externas, en especial de los sectores empresariales privados, que acentuaron el aspecto negativo del proceso y sus consecuencias de desvertebramiento institucional y social, aunque no dudaron en aprovecharse de él en beneficio propio cuando se les presentó la ocasión. Veamos algunos aspectos de esa crisis institucional.

En primer término, la naturaleza segmentada del Estado se confirmó aún más. Cada burocracia percibió que su futuro dependía del grado de feudalización de su institución. El particularismo institucional fue la nota dominante, en materia de políticas, pensiones, salarios, comisiones, permisos, vacaciones, etc. En segundo lugar, no solo se produjo una diferenciación al interior de las instituciones, sino entre ellas mismas, reproduciendo a ese nivel la diferenciación social de po-

bres, medios y ricos. En tercer término, la dispersión jerárquica se manifestó en descoordinación administrativa, y las líneas de mando se disolvieron en meros formalismos, incapaces de cambiar la orientación real de las políticas.

El Estado creció así acelerada y desordenadamente; abarcó todos los ámbitos de la vida social del país y, reforzó la imagen referida de un cuerpo gigante y una débil cabeza gubernamental, carente de los instrumentos necesarios para tomar y canalizar sus decisiones y fuertemente limitada para ejecutarlas realmente, en el sentido de ejercer el poder político supremo.

En este período, el intento de Figueres de enfrentar a *La Nación* con el periódico *Excelsior*, poco después de la derrota electoral de Liberación en 1978, terminó en bancarrota. El dinero de Robert Vesco marcó la aventura, y todo esto agudizó las contradicciones en el país, unificó las fuerzas adversarias al gobierno y a Liberación, y enfrentó agudamente a los tres principales líderes del partido: Figueres, Oduber y Luis Alberto Monge.

Al término de la administración Oduber, Figueres anunció públicamente que el país no sabía dónde terminaban los asuntos públicos y dónde comenzaban los privados, legitimando así todas las sospechas de corrupción contra el gobierno. Además, expresó su creencia de que Monge, el candidato liberacionista en los comicios de 1978, sería sin duda derrotado por la oposición. Todo esto abrió el camino de la presidencia a Rodrigo Carazo.

Figueres estaba inhibido de aspirar a la presidencia por la reforma constitucional de julio de 1969, que expresamente había prohibido la reelección presidencial. Esta posición le dio pie para hacer provocativas declaraciones, haciendo un análisis del Estado costarricense desde su experiencia personal. A su juicio, el Estado en Costa Rica era no sólo corrupto y disfuncional, sino ingobernable y burocrático. Para él, tanto el tamaño del Estado, como su estructura y funciones, debían ser modificadas para adaptarlo a las necesidades del país. Su mencionada propuesta de que se le otorgara un mandato especial, similar al que en 1948 tuvo la Junta de Gobierno, no prosperó. Oduber, quien a su vez reconoció la existencia del problema, propuso convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, que emitiera una Constitución más moderna y ágil. Tampoco esta propuesta prosperó, ya que se vio en ella un mecanismo para derogar la prohibición constitucional de reelección presidencial que le cerraba a Oduber el eventual retorno al poder y dificultaba su control del partido, tradicionalmente en manos del candidato presidencial de turno.

Los elementos de la crisis estaban, así, al término de la administración Oduber, claramente formulados. Era una crisis de valores, de partidos, de liderazgo, de programas y de ideologías; de funciones, estructura y tamaño del Estado; de coordinación, autoridad y jerarquía institucionales. A esto se sumaba una crisis fiscal crónica, a punto de convertirse en crisis económica, lo que sucedería cuando llegó al país la crisis energética mundial. Por todo ello, la tesis del Estado empresario ayudó a precipitar la crisis, y fue un experimento al nacer. Simbólicamente, esto adquirió una expresión propia del realismo mágico cuando el presidente Carazo inauguró y clausuró en un mismo día las instalaciones de CATSA, la central azucarera para la producción de alcohol anhidro más grande del país, perteneciente a CODEZA.

Esta crisis, no obstante, se daba en la abundancia, aunque ya el Fondo Monetario Internacional presionaba la devaluación del colón. El Estado pudo toda-

vía jugar el papel de Mecenas, en la redistribución del ingreso, en lo social, en lo político y en lo cultural.

VIII. UNA NACIÓN EN CRISIS

La administración Carazo. Culminación de un proceso

En las elecciones de 1978, no obstante la participación de ocho candidatos a la presidencia, se produjo una polarización entre dos agrupaciones principales: el Partido Unidad, con Rodrigo Carazo como candidato, y Liberación Nacional, con Luis A. Monge. Tanto el Partido Nacional Independiente como el Unificación Nacional se vieron abandonados por sus bases, que les cobraban su supuesto colaboracionismo o complicidad con Oduber, y no obstante tener acceso a la deuda política adelantada, no pudieron elegir ni un diputado. Los comunistas se presentaron coaligados a otros grupos y bajo el nombre de Pueblo Unido; el Frente Popular participó sólo con candidatos a diputados; los trotskistas, con la Organización Socialista de los Trabajadores; y, por último, el Partido Demócrata otra vez con su folclórico candidato. El resultado dio un triunfo claro a Carazo, quien obtuvo 419.824 votos, sea el 50,5 por cien. Luis A. Monge obtuvo 364.285 votos, sea el 43,8 por cien de los 831.141 votos emitidos válidamente. Los comunistas lograron el 2,7 por cien y la Unificación Nacional, que decía representar al calderonismo auténtico y tenía en su dirigencia a Francisco Calderón-Guardia, se derrumbó al 1,7 por cien de la votación. El Nacional Independiente se desplomó al 0,4 por cien. El nombre de Calderón-Guardia y su herencia electoral, no obstante, pudo ser preservada por el tránsito oportuno de algunos miembros de la familia y de dirigentes importantes, especialmente el hijo y la viuda del Dr. Calderón-Guardia, al Partido Unidad, que ellos mismos habían ayudado a crear.

El presidente Carazo provenía de Liberación Nacional, y sus concepciones económicas y distributivas se identificaban en mucho con las del partido del que provenía. A esto le sumó tendencias neoliberales y una modalidad personalista muy marcada en la toma de decisiones. Contó con una oposición incoherente, contradictoria y dispuesta a ciertos entendimientos por parte del Partido Liberación Nacional, y careció, al poco tiempo de iniciada su gestión, de una fracción parlamentaria propia. Los diputados electos por la Unidad, partido de coalición, tenían diferentes lealtades, y la administración se vio pronto en crisis, aislada, y con agudos problemas internos y externos que no podía dominar.

El Estado costarricense había encontrado en la alternancia política entre los principales partidos, cada cuatro años, un factor correctivo de los excesos en el gasto y la inversión pública de los gobiernos del partido Liberación Nacional. Las prudentes rectificaciones en materia fiscal y monetaria; la más sobria utilización del gasto gubernamental y de los recursos externos, equilibraban la hacienda pública y la economía nacional, lo cual creaba, a su vez, condiciones que si bien no rectificaban el rumbo final (que conducía al divorcio total entre ingresos y gastos) sí disminuían el ritmo seguido por las tendencias más burocratizantes.

Con la elección de dos administraciones seguidas de Liberación Nacional en los períodos en que fueron presidentes Figueres y Oduber, el proceso se interrumpió. A eso se sumó la llegada al poder del presidente Carazo, del mismo ori-

gen político e ideológico de los otros dos, aunque enfrentado a ellos posteriormente por disputas de carácter electoral y bajo banderas socialcristianas.

La administración Carazo, lejos de introducir rectificaciones como las que reclamaban la situación financiera y hacendaria del país; sanear la moneda y prevenir el impacto de la crisis mundial que se perfilaba en el exterior; adelantar políticas energéticas alternativas, disminuir el gasto público y consolidar en torno al gobierno un consenso mayoritario de reforma que acabara con el abuso del crédito externo e interno, siguió una ruta diametralmente opuesta.

Algunos datos demuestran claramente la gravedad de la crisis vivida en ese período. El producto interno bruto bajó su tasa de crecimiento, medida a precios constantes de 1966, de un 6,4 por cien en 1979 a un 0,8 por cien en 1980, a un -2,3 por cien el año siguiente y a un -7,3 por cien, en 1982. La deuda pública externa total, que en 1979 era de 1.004,8 millones de dólares, pasó el año siguiente a 2.254,2 millones de dólares, o sea más del doble. En 1981 subió todavía más, a 2.732,7 millones de dólares y en 1982, cuando la nueva administración asumió el poder a partir del mes de mayo, pasó a ser de 3.718,2 millones de dólares. Conviene recordar que para establecer el monto de lo adeudado, fue necesario ordenar un inventario mediante un estudio especialmente contratado al efecto con una firma internacional, pues se ignoraba con certitud cuánto y a quiénes se debía. Las exportaciones, no obstante, mantuvieron un ritmo diferente: en 1978 alcanzaron a 1.077,4 millones de dólares, contra 1.274,2 millones de importaciones; en 1979, fueron de 1.097,4 millones de dólares contra una importación de 1.518,7 millones de dólares; y en 1980 las exportaciones fueron 1.198,3 millones de dólares y las importaciones 1.657,5 millones.

La inflación se desarrolló aceleradamente. La tasa anual fue de 7,8 por cien en 1979; de 17,8 por cien en 1980; de 65,1 por cien en 1981 y de 81,8 por cien en 1982. Otro tanto sucedió con la pérdida del valor del colón. En 1981 la devaluación real fue 51 por cien, la más fuerte en toda la historia económica de Costa Rica. Bajo la administración siguiente, de Luis A. Monge (1982-1986), en los dos primeros años alcanzó un monto de 23 por cien; fue de 9,6 por cien en 1984 y de 12,7 por cien en 1985.

Este período se marcó, asimismo, por fuertes contradicciones entre el gobierno de Rodrigo Carazo y el Fondo Monetario Internacional y las representaciones oficiales de organismos internacionales como la AID, el Banco Mundial, etc.

Regionalmente, la crisis se había agravado aun más con la guerra de Nicaragua, que involucró directamente a Costa Rica, particularmente después de la llegada al poder de Rodrigo Carazo. El gobierno de éste, directamente y al margen de sus obligaciones finalmente, optó por favorecer de manera evidente y declarada la acción insurreccional de los opositores al régimen de Somoza. Confundiendo las inclinaciones subjetivas del gobernante con las políticas legítimas del Estado a nivel internacional; y protegido por el sentimiento tradicional antisomocista de los costarricenses, el gobierno Carazo se involucró directamente en el conflicto. En su política sólo se vieron los objetivos inmediatos. De lado quedaron la perspectiva más amplia de la inestabilidad generalizada que la caída del régimen somocista implicaba y el impacto que el trasiego ilegal de armas y personas significaba en una sociedad como la costarricense, carente de recursos y mecanismos adecuados para el manejo y control de la situación.

La crisis, sin embargo, era más profunda aún. Una de sus manifestaciones más claras era la ausencia de liderazgo político. Las viejas generaciones perdido

a los connotados dirigentes: Calderón y Ulate ya habían fallecido; Figueres, estaba ya envejecido y neutralizado por Daniel Oduber, su rival dentro del partido, quien sin embargo, no lograba el poder del primero; Mora, no sólo tenía también el peso de la edad, sino que su liderazgo estaba seriamente cuestionado en el interior de su partido, lo que conduciría poco después, en diciembre de 1984, a la división definitiva de Vanguardia Popular y sus organizaciones sindicales. Los otros dirigentes políticos, aunque capaces y con cierto arraigo popular, no tenían la fuerza aglutinadora ni la autoridad de los viejos caudillos. Ahora, cuando éstos habían perdido su poder y fuerza movilizadora, su autoridad y liderazgo, no habían surgido ni otros líderes nuevos que lo hicieran, ni habían emergido partidos políticos modernos que jugaran ese papel.

Así, a la crisis generalizada de la sociedad y el Estado costarricenses, de su economía y de su situación internacional y regional, se sumaba la de su sistema político, marcada de un lado por la ausencia de liderazgo, y del otro por la mencionada parálisis social, gestada en la neutralización y equilibrio recíproco de las distintas fracciones y subfracciones en que se había dividido la sociedad y que impedía el establecimiento de un proyecto hegemónico.

Aquí parecía radicar el núcleo principal de la cuestión. Los problemas eran tan graves, profundos y variados, que exigían un consenso nacional, al menos de ciertas fuerzas sociales, único capaz de establecer hegemónicamente un proyecto político ante el agotamiento del existente y la inopia de otras alternativas.

Pero la crisis fue tan profunda, las secuelas fueron tan insospechadas, y la evolución tan radical y acelerada, que los cambios que se produjeron en el mundo en general, y en los Estados Unidos y Centroamérica en particular, crearon una situación delicada, que decía ya no tanto de la crisis en sí, como fenómeno económico, social o político, sino de algo más hondo.

Lo que pasó a ser cuestionado fue la viabilidad misma de Costa Rica, como nación soberana, independiente y con su propio perfil cultural e histórico.

La administración de Luis A. Monge. De la neutralidad a la parálisis

En 1982, el péndulo político volvió al Partido Liberación Nacional, que buscó el poder con la candidatura de Luis A. Monge, a la sazón de 56 años de edad. Éste era un antiguo dirigente sindical de la escuela del presbítero Benjamín Núñez, de quien fue discípulo dilecto, y había sido constituyente socialdemócrata en 1949. Monge encontró a su favor tanto al electorado nacional que buscaba reagruparse en un polo de poder, como a la Embajada norteamericana, fuertemente enfrentada con Carazo.

La polarización de 1978 se reprodujo a la inversa en 1982, favoreciendo claramente a Liberación Nacional. El Partido Unidad, agobiado por el peso de la administración Carazo y por la crisis que de forma simplista se le achacaba sólo al gobierno, participó con la candidatura de Rafael Angel Calderón, hijo del Dr. Calderón-Guardia y ex-ministro de Relaciones Exteriores de Carazo. Participaron también el Movimiento Nacional, con el ex-presidente Echandi como candidato (su caso había sido excepcionado en el momento de emitir la prohibición constitucional de reelección presidencial); el grupo marxista y sus aliados, con la Coalición Pueblo Unido; el Partido Demócrata, y otro partido, llamado Indepen-

diente, que al igual que el anterior carecía de fisonomía política e ideología propia.

Liberación Nacional obtuvo 568.374 votos, sea el 58,5 por cien; el Partido Unidad, 325.187 votos, sea el 33,6 por cien de un total de 966.576 votos válidos. El Movimiento Nacional de Mario Echandi alcanzó sólo un 3,8 por cien y Pueblo Unido el 3,3 por cien. Los otros dos partidos sumaron el 0,5 por cien restante.

Los problemas que heredaba la nueva administración Monge eran graves; pero el poder que el electorado le otorgaba era suficientemente amplio como para intentar cambios profundos y radicales, en la sociedad, la economía y el Estado. Como se verá, no era esa, sin embargo, la orientación del nuevo presidente. Abúlicamente se adoptó la política de dejar hacer y dejar pasar, que al final de la administración produjo innumerables y gravísimos escándalos políticos. En materia internacional, hizo coexistir una declarada neutralidad con aventuras antisandinistas de la administración Reagan en el territorio costarricense, con pleno conocimiento del gobierno.

En términos generales, se puede decir que en Costa Rica, después de la administración Carazo, la sociedad tenía ante sí, claramente, dos caminos: o bien se emprendían sin mayor dilación reformas estructurales y transformaciones sociales profundas; y se cambiaba el rumbo económico con el fin de rescatar la soberanía y viabilidad nacionales; o bien se seguía una política de endeudamiento externo creciente, con cambios estructurales dirigidos y condicionados desde afuera por las agencias y entidades internacionales interesadas en la región, con los consecuentes peligros políticos y dependencias condicionantes.

Esta última ruta fue la que al final siguió la administración Monge. Tenía la aparente ventaja de permitir el aprovechamiento de la situación regional excepcional, que volcaba sobre el istmo un interés inusitado, de agencias y gobiernos, canalizando hacia allí importantes recursos financieros que en otras condiciones hubieran sido destinados, quizá, a otras latitudes. Así, el monto de nuevos recursos, provenientes de financiamiento externo recibido por el sector público sólo, representó un flujo, en millones de dólares, de 469,4 en 1981, 247,0 en 1982, 601,3 en 1983, 404 en 1984 y 494,2 en 1985. Cifras que sumadas a los atrasos en el servicio de la deuda y a su reprogramación, suben a un gran total de 801,6; 920,8; 896,4; 748,7 y 764,1 millones de dólares respectivamente.

Tal ayuda externa, por otro lado, permitió que continuaran las disfuncionalidades, y estancamiento propios del período anterior y que se pospusiera todo correctivo sustancial y decisivo. Naturalmente, los privilegios derivados de la función podían no sólo mantenerse sino reforzarse, aunque momentáneamente hubiera que abandonar, bajo la presión de las agencias prestamistas internacionales, algunos de los aspectos más sórdidos y críticos del modelo del Estado empresario y ceder espacio al surgimiento impetuoso y desordenado de un sector financiero privado, estrechamente ligado a las agencias internacionales.

La ausencia de rectificaciones significativas y el clima artificial que produjo la generosa ayuda externa, básicamente norteamericana, no impidieron el traslado del costo inevitable de la crisis a los sectores económicamente más débiles y a las clases medias, que se vieron directamente afectados por el estancamiento de la producción, la caída de los salarios reales, los altos impuestos y el servicio de la deuda. Los salarios reales disminuyeron en el período 1979-1982 entre un 30 a un 40 por cien, haciendo que el incremento en los tres años siguientes, de un 34

a un 42 por cien, no fuera suficiente para recuperar los niveles de 1979. En 1982 los salarios alcanzaron su más bajo nivel y la inflación alcanzó el 90 por cien, su punto más elevado, con una disminución del 7 por cien en la producción. Se estima que aunque la producción no hubiera disminuido, el ingreso nacional bruto hubiera sido 12 por cien más reducido, como resultado de los términos del intercambio desfavorable y el pago al exterior de montos crecientes, en especial por intereses, de la deuda pública externa.

La afluencia de ayuda económica se realizó a partir de moldes claramente neoliberales que buscaban, de un lado, la desestabilización de la economía; y de otro, la reorientación de ésta, sobre la base de simples equilibrios fiscales, hacia la producción y exportación de bienes no tradicionales. En otras palabras, los objetivos de tales políticas no parecían radicar tanto en resolver la crisis del país y restablecer un rumbo sano para su desarrollo, como en ponerlo a cualquier costo en condiciones de hacerle frente a sus obligaciones pendientes con la banca internacional, en el sesgo ya característico de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional.

Naturalmente, desde el ángulo de las agencias internacionales, esto respondía a una lógica clara que ponía todo (préstamos, ajustes estructurales, donaciones, cartas de intenciones, etc.) en la perspectiva de liberalizar la economía, reducir la esfera pública de la inversión, y facilitar el cumplimiento del servicio de la deuda externa. Mientras que la deuda pública externa mostró, en millones de dólares, ingresos de capital de 207,0 en 1982, 609,1 en 1983, 454,5 en 1984 y 491,7 millones de dólares en 1985, el servicio de la deuda, efectivamente realizado, fue, respectivamente, de 169,0; 637,7; 315,4; y 563,1 millones de dólares arrojando como saldo de recursos netos externos 38,0 millones para el año 1982, -28,0 para 1983, 139, para 1984 y -71,4 millones de dólares para 1985.

Desde el punto de vista nacional, el problema era mucho más complejo que el pesado fardo del servicio de la deuda. Los criterios de costos comparativos internacionales, usados para evaluar la rentabilidad en una rama productiva, conducían, de hecho, a la eventual liquidación de ramas enteras de la economía. El abandono de cultivos por no ser rentables ni competitivos con los del exterior, hacía dependiente al país ya no sólo en lo industrial, tecnológico y financiero, sino también en lo agrícola a nivel de producción y comercialización. La dependencia del flujo de recursos externos hacía asfixiar cualquier retraso y eventualmente catastrófica alguna negativa, con lo que la política del país, sin necesidad de mayores forzamientos y por su propia dinámica, se veía condicionada por el peso excesivo en la economía nacional de la buena voluntad y disposición de ayuda de las agencias internacionales y gobiernos amigos.

Desde el punto de vista político, no se buscó consolidar, en una alianza democrática nacional, una constelación de fuerzas sociales afines, capaces de quebrar el *impasse* originado por la neutralización recíproca de intereses y grupos en que se había fraccionado la sociedad costarricense. En vez de convertir la victoria electoral en victoria política, creando las condiciones sociales y políticas necesarias para poner en marcha un proyecto de desarrollo y manejo de la crisis realmente hegemónico, el consenso se buscó en la ayuda extranjera. Fue de las agencias internacionales, y en especial de las norteamericanas, de donde se esperaban obtener, y se obtuvieron, recursos financieros relativamente fáciles. Sólo la AID, entre desembolsos de capital y donaciones, entregó al sector público costa-

rricense en los 4 años que van de 1982 a 1983, un total de 599,5 millones de dólares. Estos recursos, que paradójicamente obviaban las transformaciones urgentes y necesarias requeridas en el país, se mantenían estrechamente ligados al cumplimiento de los recursos con el Fondo Monetario y a la evolución política de los asuntos centroamericanos.

Tal política pospuso nuevamente los problemas, agravando la magnitud de sus causas. Sin embargo, restableció la confianza, mantuvo la paz social y evitó ciertos efectos sociales negativos y peligrosos, casi inevitables, dado el deterioro causado por la crisis. Esto no se logró, ciertamente, en virtud de las propias rectificaciones gubernamentales fueron más bien las concesiones y ayudas financieras de los Estados Unidos las que contribuyeron a crear tal clima en más de un sentido de carácter artificial que les era indispensable para influir decisivamente en el establecimiento de un nuevo punto de equilibrio en las convulsas circunstancias centroamericanas.

La ayuda externa y su nueva orientación al sector privado, tuvo otra consecuencia social significativa y menos visible. Esta fue la posibilidad de que se estableciera una fracción social, capaz de reunir en sí el poder económico, financiero, social y político necesarios, para constituirse en la fuerza hegemónica que quebrara el empate social paralizante de la sociedad costarricense.

Las concesiones hechas a presiones y políticas internacionales que miraban claramente el monopolio estatal sobre la banca y los depósitos, si bien respondía a demandas reales tanto del exterior como nacionales, generó un sector financiero privado que sintetizaba en su composición, el variado espectro de los sectores sociales dominantes costarricenses.

Sin embargo, este sector carecía en realidad de poder económico y financiero autónomo. Básicamente especulativo, sus actividades tenían mucho que ver con el favorecimiento y las políticas externas de ayuda económica al país. La canalización de tales recursos ya no por la vía pública estatal tradicional, sino por conductos privados, fortalecía a estos grupos y los convertía en interlocutores privilegiados de los dispensadores de la ayuda externa. Internamente, y precisamente por sus vínculos externos, los hacía interlocutores obligados de los otros sectores sociales, que se neutralizaban recíprocamente.

El peso financiero internacional a favor de esta nueva fracción social, de vocación hegemónica y ubicación privilegiada, podía quebrar el equilibrio paralizante en que había desembocado el desarrollo social de Costa Rica.

Pero donde estaba la fuerza estaba la debilidad. Dos factores influyeron para poner un límite al crecimiento de esta nueva fracción social emergida en Costa Rica a partir de 1982. En primer término, su dependencia de la ayuda externa y del favorecimiento privilegiado que se brindaba a sus actividades, se veía condicionado por los vaivenes de la ayuda misma y por la situación económica internacional, en cuanto a políticas, recursos disponibles, tasas de interés, etc. Al modificarse el carácter favorable de estos, el impacto sobre el sector financiero local era inmediato. Eso fue lo que empezó a suceder relativamente pronto. En segundo lugar, el manejo de recursos monetarios masivos, la relación con el público y limitación objetiva de las posibilidades de inversión productiva, más allá de transacciones en moneda extranjera y valores del Estado, jugó un rol negativo. Una parte importante de las actividades especulativas tuvo que ver con las transacciones en divisas, en muchos casos con mal disimulados roces legales, dadas las

restricciones establecidas en este sentido por la ley y el Banco Central. Esos y otros hechos provocaron escándalos financieros y bancarrotas múltiples. Todo ello ha erosionado sustantivamente la confianza del público, en la estabilidad y garantía de tales entes financieros y ha fortalecido de rebote al sistema bancario nacional.

Todo pareciera indicar que si bien una nueva fracción social ha ido emergiendo en el país, vinculada a la actividad financiera, ha sucedido con ella como ocurrió con las fracciones en que se subdivide la sociedad costarricense. El nuevo grupo financiero, al fin de cuentas, carece de la fuerza requerida para poder establecer hegemonícamente un proyecto político propio, y no parecen haber, en un futuro, condiciones para que lo haga.

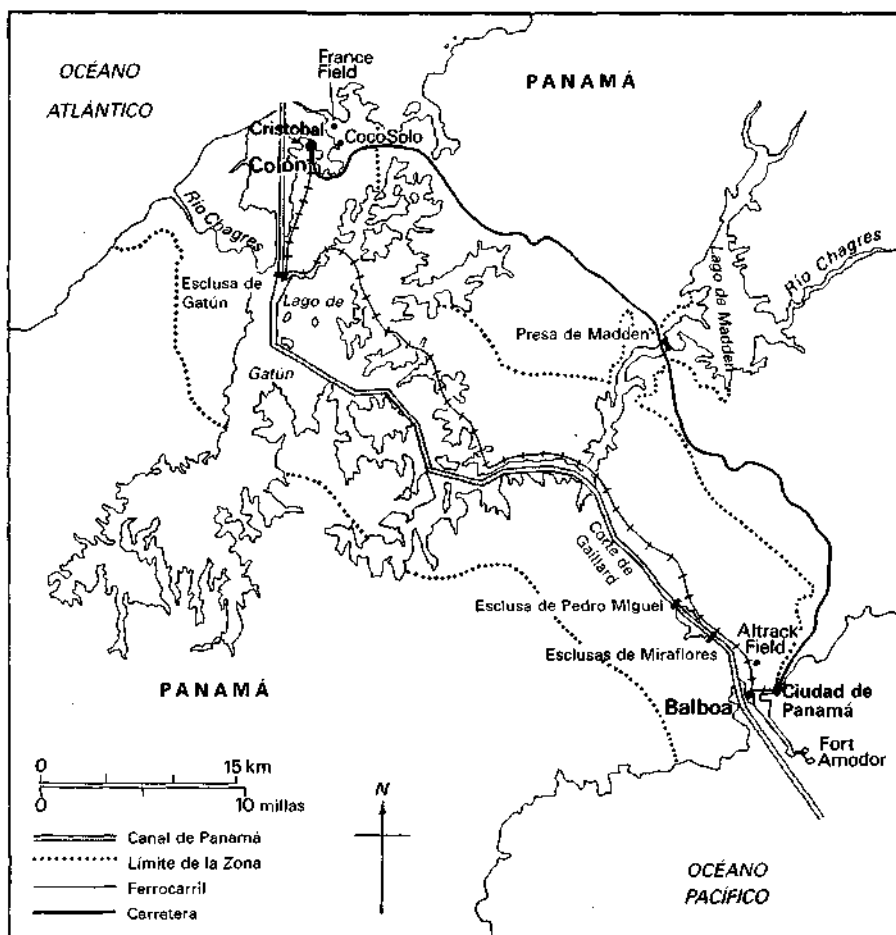
Todo esto hace que la situación nacional, unida a la regional, se combine para atraer al país intereses y supervisiones externos prácticamente incontrastables. El legado democrático de Costa Rica, sin embargo se ha visto fortalecido a pesar de los avatares y crisis de los modelos de desarrollo seguidos hasta hoy. Éstos muestran un carácter dual, con importantes logros sociales y políticos, y con graves y peligrosas manifestaciones negativas. El régimen democrático costarricense, en medio de esta crisis, pugna sin embargo por encontrar su manifestación propia y por convertirse en factor de preservación de su nacionalidad. La actual situación internacional, agravada por las tensiones en la región, privilegia en cierto modo los valores del sistema democrático de vida del costarricense. Sus índices de salud y de educación son de los más altos en América Latina; el régimen de opinión pública, partidos políticos, elecciones libres y respeto a los derechos humanos, constituyen verdaderos hitos y realizaciones de un pueblo que ha sabido, en medio de la escasez de recursos y los problemas inherentes a su subdesarrollo y dependencia, preservar su fisonomía como pueblo soberano, democrático e independiente. La abolición del ejército y su repudio tradicional al militarismo; su resistencia a convertirse en peón pasivo del ajedrez mundial, y a claudicar de su orientación pacífica y democrática, se corresponden con un desarrollo histórico propio y una experiencia de vida *sui generis*, en toda la historia de los países que forman la América Central y la cuenca del Caribe.

Hoy, todo ello se ve sometido a la presión de tendencias disolventes de origen interno, regional y mundial. Por ahora, la política democrática y pacifista favorece claramente la viabilidad histórica de la sociedad costarricense. La guerra, la pobreza, la supeditación de los intereses nacionales a los de la banca mundial, o a las percepciones inmediatas de corto plazo de potencias amigas, o bien a los cálculos anti-norteamericanos de potencias hegemónicas adversarias, que buscan convertir Centroamérica en nuevo campo de batalla, cuestionan de raíz esa viabilidad nacional.

La elección en 1936 del Dr. Óscar Arias para el período 1986-1990, ha permitido, destacar este aspecto nacional, democrático y pacifista de Costa Rica. Por esto mismo fue el país propuesto varias veces como candidato al Premio Nobel de la Paz, que finalmente le fue concedido al presidente Arias por la formulación de su Plan de Paz para Centroamérica. Sin embargo, los retos internos no son menos graves y peligrosos que los externos, con la desventaja de que muchos de ellos son menos visibles y espectaculares.

Tales son los peligros y tales las oportunidades. En el pasado, el pueblo costarricense mostró la sagacidad y la tenacidad suficientes para, remontar condi-

ciones tan adversas como las actuales. Pero ese, que es el reto de las generaciones de hoy, requiere una respuesta que sale de los alcances de estas páginas, para insertarse en la práctica histórica de cada uno de los países de la región.



La Zona del Canal de Panamá

Capítulo 7

PANAMÁ DESDE 1903

Desde su «descubrimiento» en 1501 el istmo de Panamá ha sido una encrucijada. Durante la época colonial española reatas de mulas transportaban cargamentos de una orilla a otra del istmo, conectando España con el Pacífico. Las ferias que cada año se celebraban en la ciudad de Portobelo, en la costa del Caribe, atraían a agentes de las grandes casas mercantiles y toneladas de plata peruana se cambiaban, por artículos europeos. Incluso después del eclipse de las ferias, Panamá continuó prosperando gracias al comercio y la navegación, en el siglo XVIII todavía bajo la dominación española y en el XIX como provincia de la república independiente de Colombia.

Gentes de distintos orígenes se afincaron en Panamá. Los primeros españoles fundaron un puñado de ciudades, dividieron a los indios en encomiendas y cultivaron las mejores tierras situadas a lo largo de la cuenca del Pacífico. Varios centenares de estas familias formaban una oligarquía rural que no era especialmente rica pero que controlaba tanto la tierra como las personas. Además, el gobierno español dio a Ciudad de Panamá la categoría de punto clave para el comercio y la defensa del Pacífico, al que consideraba como su mar particular. Burócratas, militares, comerciantes, marineros, artesanos y esclavos africanos dominaban su población. Más adelante también se instalaron en Panamá agentes de los comerciantes del Caribe.

La experiencia que vivió Panamá durante el período colonial y en el siglo XIX afectó a su historia como nación después de 1903. Siguió habiendo tensión entre dos élites, una rural y descendiente de los primeros colonizadores, a la que con frecuencia llamaban «interiorana»; y otra que era cosmopolita, racial y culturalmente mixta, establecida en Ciudad de Panamá y en Colón, puerto de tránsito situado en el norte.

Las múltiples conexiones de Panamá con el mundo exterior trajeron gente, capital y otros beneficios pero también ataron su suerte a los ciclos económicos internacionales. Por otra parte, la situación estratégica de la provincia y su angostura (que según decían, era su mayor recurso natural) empujaban a las potencias mundiales a competir por ejercer influencia en ella. Y, finalmente, la vocación marítima y comercial de Panamá debilitó su identificación geopolítica con sus vecinos.

La historia de Panamá en el siglo XX también se ha visto profundamente afectada por la naturaleza de su independencia. Los líderes panameños declararon la separación de España en 1821, pero decidieron unirse a la recién formada República de la Gran Colombia. Sin embargo, durante el siglo XIX se separaron de Colombia varias veces, generalmente a causa de la política conservadora adoptada en Bogotá. Colombia se valió de la fuerza militar para sofocar estos movimientos separatistas. Además, los Estados Unidos (al amparo del tratado Bidlack-Mallarino firmado con Colombia en 1846) garantizaron la soberanía colombiana en Panamá, especialmente después de que una empresa de Nueva York construyera el Panamá Railroad (inaugurado en 1855). Así pues, el odio contra la dominación exterior dejó de tener por objetivo a España para dirigirse contra Colombia y los Estados Unidos.

Las esperanzas de reanudar las obras de construcción de un canal que cruzara Panamá (obras que estaban paradas desde el malhadado proyecto francés del decenio de 1880) se sumaron a los temores de que el canal pudiera construirse en Nicaragua en vez de en Panamá, encendieron de nuevo los sentimientos separatistas y, con el apoyo de los Estados Unidos, condujeron a Panamá a independizarse de Colombia en 1903. Sin embargo, a causa de la naturaleza tardía de su independencia, Panamá estaba relativamente mal preparada para autogobernarse, y los panameños (al igual que los cubanos) tuvieron que adaptarse a los intereses norteamericanos al emprender la construcción de su nación. Un autor ha comentado que el «matrimonio de conveniencia» de Panamá con los Estados Unidos dio por resultado una «nación híbrida de soberanía comprometida».¹

Hasta aproximadamente 1930 los Estados Unidos ejercieron la autoridad última en Panamá, que pasó a ser un protectorado norteamericano en todo salvo en el nombre. Más adelante, cuando los Estados Unidos renunciaron a intervenir abiertamente, la influencia norteamericana continuó actuando de muchas maneras. Los Estados Unidos garantizaban la ley y el orden con el propósito de explotar el canal; protegían la zona de tránsito contra las amenazas externas; supervisaban la política panameña; y alimentaban a la economía local con los derechos que pagaban por la utilización del canal y con las compras que efectuaban en Panamá. El principal deseo de los funcionarios norteamericanos era mover barcos de un extremo al otro del canal y proteger los intereses de los Estados Unidos en el istmo, y esperaban que los panameños hicieran suyos estos objetivos. La élite panameña, en cambio, quería ganar dinero con el canal y los servicios auxiliares del mismo, elevar el nivel de vida y construir su nación. Esta diferencia de los objetivos generó montañas de correspondencia entre los dos países, ocho tratados (1903, 1909, 1926, 1936, 1947, 1955, 1967, 1977: el tercero, el quinto y el séptimo no se completaron), dos acuerdos (el Acuerdo Taft de 1904 y el Acuerdo de Bases de 1942), varios enfrentamientos y relaciones turbulentas en general.

El carácter heterogéneo de la sociedad panameña aumentó después de la independencia debido a que llegaron a Panamá gentes de todos los rincones del mundo. Entre 1896 y 1930 la población total aumentó de 316.000 personas a 512.000. La inmigración enriqueció las habilidades del país, pero obstaculizó el proceso de construcción de una nación. La diversidad étnica, religiosa, racial y

1. Gustavo Adolfo Mellander, *The United States in Panamanian politics*, Danville, Illinois, 1971, pp. 189-190.

cultural dividía a los panameños, especialmente en el terreno de la política. Debido a esta diversidad, un autor llamó a Panamá «nación raquílica».²

Después de 1904 los líderes panameños siguieron diversas estrategias nacionales. La más importante fue la lucha por modificar y finalmente abrogar el odiado Tratado de 1903, en virtud del cual los Estados Unidos obtuvieron la Zona del Canal y derechos casi soberanos para la construcción y la explotación del canal. Otra estrategia consistió en denunciar a los Estados Unidos en la escena internacional (por ejemplo, ante la Sociedad de Naciones en 1927, la OIT y las Naciones Unidas en 1944-1946, las Naciones Unidas en 1973) y hacer que la opinión mundial influyera en los problemas del país. En tercer lugar, la opinión panameña estaba unida contra el Coloso del Norte y hacía que la coexistencia resultara desagradable para los empleados y el personal militar de la Zona. Finalmente, después de la segunda guerra mundial Panamá intentó diversificar su economía, reducir su dependencia de las transferencias, los salarios y las compras del canal.

A pesar de estas estrategias que a menudo originaban enfrentamientos, las élites panameñas solían colaborar con los Estados Unidos. Funcionarios norteamericanos y panameños llegaron a un acuerdo político, económico y social en los primeros días de la República y ello constituyó una alianza extraoficial. Esta fórmula permitió que los dos países fueran detrás de sus respectivos objetivos sin obstaculizar el funcionamiento del canal. Esta cooperación subyacente se vio oscurecida por los discursos estridentes, las denuncias, los disturbios y los titulares iracundos de la prensa que dominan la historia de Panamá. Asimismo, ayudó a las élites locales a permanecer en el poder y controlar a las masas.

LA INDEPENDENCIA Y EL TRATADO DE 1903

La independencia que Panamá obtuvo el 3 de noviembre de 1903 acostumbra a verse como un preludio del drama de la construcción del canal. Un grupo de hombres poderosos que representaban a intereses financieros y políticos de dos continentes conspiró para separar Panamá de Colombia con el fin de reanudar las obras de un canal que cruzara la provincia de Panamá. El presidente norteamericano Theodore Roosevelt se comprometió con el proyecto, apoyó a los conspiradores y dictó un tratado ventajoso que los panameños tuvieron que aceptar.

El movimiento independentista de Panamá empezó entre funcionarios del Panamá Railroad, hombres prominentes y en su mayor parte de edad avanzada que estaban relacionados estrechamente tanto con la oficina central de su compañía en Nueva York como con la compañía francesa que era propietaria del ferrocarril y de las excavaciones del canal. Lo que más temían era que los Estados Unidos, que se habían comprometido a construir un canal interoceánico, eligieran Nicaragua en vez de Panamá para tal fin. Panamá nunca había estado estrechamente integrado en Colombia, y los panameños creían que Colombia deseaba sacar beneficios financieros del istmo con preferencia a fomentar su desarrollo. También en el plano ideológico estaban los panameños en desacuerdo

2. Eric de León, *Ensayo sobre la naturaleza psico-social del hombre panameño y otros problemas sociales*. Panamá, 1970. p. 22.

con los colombianos. Tendían a ser anticlericales, capitalistas partidarios del *laissez-faire*, gentes de orientación internacional, mientras que los colombianos eran generalmente conservadores, católicos y de miras estrechas. Finalmente, los panameños querían paz y orden para ocuparse de sus intereses comerciales, y Colombia parecía destinada a sufrir una guerra civil perpetua, cuyo ejemplo más reciente era la guerra de los Mil Días (1899-1902), que devastó muchas regiones del país, incluida Panamá.

Intereses norteamericanos y franceses apoyaron una conspiración panameña. Roosevelt estaba furioso con los colombianos porque habían rechazado el tratado Hay-Herrán, negociado recientemente, y prefirió obtener autorización para construir un canal sin que en ello participaran los colombianos. También deseaba vivamente proceder a la construcción del canal con la esperanza de utilizarla durante su campaña electoral de 1904. Philippe Bunau-Varilla, ingeniero francés asociado con el canal desde el decenio de 1880, hacía de enlace entre los funcionarios norteamericanos y los conspiradores panameños. La venta de los derechos de la compañía francesa al gobierno de los Estados Unidos sería provechosa para Bunau-Varilla, que también deseaba vindicar el orgullo francés disponiendo la terminación de las obras del canal. Bunau recibió consejos del abogado del Panamá Railroad en Nueva York, William Nelson Cromwell, que velaba por los intereses de los poseedores de una parte considerable de las acciones de la compañía francesa.

En agosto de 1903 uno de los principales conspiradores, Manuel Amador Guerrero (1833-1909), ex gobernador y médico del ejército, se trasladó a Nueva York para entrevistarse con Cromwell y ver qué perspectivas había de que los Estados Unidos respaldaran la revuelta. Después de varias entrevistas, Cromwell interrumpió los contactos debido a una advertencia que le hizo el ministro colombiano. Amador se entrevistó entonces con Bunau, y éste, basándose en conversaciones con Roosevelt y con John Hay, el Secretario de Estado, le aseguró que Washington reconocería la independencia de Panamá y protegería a los revolucionarios. Bunau incluso le proporcionó un «juego de independencia» que contenía una bandera, una declaración, planes militares y una promesa de 100.000 dólares. A cambio de todo ello, obligó a los panameños a nombrarle ministro plenipotenciario en Washington.

Al volver a Panamá, Amador estaba animado pero seguía indeciso en lo referente al complot. Celebró encuentros para reforzar el entusiasmo de los conspiradores, toda vez que la mayoría de ellos se mostraban reacios a arriesgar su fortuna, su carrera e incluso la vida basándose en las garantías que diera el francés. Un prosélito decidido, sin embargo era el general Esteban Huertas, joven héroe militar cuyas tropas conquistarían la independencia. En el día señalado para la revuelta, el 3 de noviembre de 1903, Amador, su esposa, doña María, el general Huertas y unos cuantos más (entre ellos el superintendente norteamericano del Panamá Railroad) lograron sobornar a la guarnición local, meter en la cárcel a los generales colombianos que visitaban el lugar, neutralizar a sus tropas, y proclamar la independencia de Panamá. El episodio causó una única víctima mortal. Aquella noche el ayuntamiento de Ciudad de Panamá ratificó la proclamación y solicitó el reconocimiento de los Estados Unidos. Washington accedió a ello al cabo de tres días y navíos de guerra norteamericanos se situaron frente a Panamá y Colón para garantizar la seguridad de la nueva república.

El primer gobierno de la independencia fue una Junta compuesta por algunos de los primeros partidarios de la revuelta, José Agustín Arango, Tomás Arias y Federico Boyd, los cuales encabezaban un gabinete integrado por hombres de los partidos Liberal y Conservador que representaban a la élite local y al Panamá Railroad. Amador y Boyd recibieron poderes para negociar un acuerdo sobre el canal con los Estados Unidos. Al mismo tiempo, Bunau, que poco antes había sido nombrado ministro panameño en Washington, empezó conversaciones con Hay; su propósito era firmar un tratado antes de que llegasen los panameños. Hay accedió a ello, pues sabía que Bunau tendría que aceptar lo que él le exigiese. Redactó un tratado mucho menos generoso que el que ya habían rechazado los colombianos. Al amparo de dicho tratado, que se firmó el 18 de noviembre, pocas horas antes de que Amador y Boyd llegaran Washington para presentar sus credenciales, Panamá concedía a los Estados Unidos derechos de soberanía a perpetuidad sobre una zona del Canal de unos 16 kilómetros de anchura a través del centro de la república (1.295 kilómetros cuadrados aproximadamente) a cambio de una suma global de 10 millones de dólares y una anualidad de 250.000 dólares, y Panamá quedaba convertido virtualmente en un protectorado de los Estados Unidos (que adquirieron el derecho de intervenir en Ciudad de Panamá y en Colón para mantener el orden público).

La junta panameña ratificó el tratado a pesar del gran disgusto que le causaron sus cláusulas, ya que Bunau y Hay dieron a entender que en caso de que se retrasara, tal vez habría nuevas negociaciones con Colombia. Así pues, la independencia de Panamá quedó ligada de forma inseparable a la firma del tratado sobre el canal. El tratado de 1903 se convirtió en un pecado original que emponzoñaría las relaciones entre los dos países durante generaciones.

LOS AÑOS FORMATIVOS: 1903-1930

La junta panameña convocó elecciones para finales de diciembre de 1903 con el objeto de seleccionar a treinta y dos delegados que se reunirían al cabo de un mes en una asamblea constituyente. La participación fue escasa y las elecciones se vieron dominadas por líderes municipales pro independencia en las provincias. Sobre el papel, los partidos Conservador y Liberal tenían igual representación, pero en realidad los conservadores predominaban tanto en la junta como en la asamblea. En el plazo de un mes produjeron una constitución que centralizaba el ejecutivo (se nombraron gobernadores provinciales) pero lo equilibraba con una legislatura unicameral y una judicatura. La aprobación del Artículo 136 provocó una escisión partidista en la asamblea. Inspirándose en la Enmienda Platt impuesta a Cuba, Tomás Arias propuso que los Estados Unidos tuvieran derecho a intervenir en cualquier parte de Panamá para mantener la paz y el orden constitucional. Esta medida se aprobó contra la oposición de los delegados liberales, que arguyeron que violaba la soberanía de la nación. Al concluir sus tareas, la asamblea seleccionó a Amador para un mandato presidencial de cuatro años y luego se convirtió, en Asamblea Nacional. Se disolvió en junio de 1904.

Amador introdujo a más conservadores en su gabinete, con lo cual mermó su carácter bipartidista y provocó una crisis. Cuando Amador quiso tener mayor autoridad sobre los 250 hombres que formaban el ejército, el liberal general Huer-

tas exigió que revocara los nuevos nombramientos para el gabinete. La crisis alcanzó su punto culminante en noviembre y Amador solicitó a los Estados Unidos que intervinieran para impedir que Huertas diera un golpe de estado. El embajador norteamericano advirtió a Huertas que cualquier acto inconstitucional obligaría a los Estados Unidos a enviar infantes de marina. Huertas no tuvo más remedio que dimitir y retirarse de la política.

Amador aprovechó la dimisión de Huertas para licenciar a todo el ejército, idea que había mencionado por primera vez durante unas conversaciones con enviados estadounidenses, que estuvieron de acuerdo en que tropas del canal podían proteger a Panamá de amenazas externas además de las internas. Por otra parte, un ejército consumía mucho dinero y tendía a desestabilizar la política. Para sustituirlo, Amador creó la Policía Nacional, que garantizó el poder para los conservadores, pero también hizo que Panamá dependiera más de los Estados Unidos.

En los primeros meses que siguieron a la independencia Amador y los revolucionarios adoptaron el nombre de constitucionalistas para quitarle importancia al hecho de que pertenecían al Partido Conservador. Sin embargo, cuando el nuevo gobierno hubo consolidado su autoridad, el partidismo volvió a aflorar a la superficie. Los partidos panameños tenían sus raíces en los partidos Liberal y Conservador colombianos, aunque existían diferencias. En primer lugar, la élite panameña era más pragmática y orientada a los negocios, por lo que evitaba las rivalidades que habían provocado guerras civiles en Colombia. En Panamá había menos conflictos irresolubles y la religión apenas tenía importancia. Las personalidades y los lazos familiares pesaban más que la ideología. No obstante, los conservadores panameños tendían a ser de raza blanca y a pertenecer a la élite interiorana. Una de las pocas creencias que albergaban con firmeza era que las obras públicas debían darse en contrato a empresas privadas. En cambio, los líderes liberales a menudo eran de origen negro o indio, procedían de las filas de los artesanos, los pequeños rancheros y los «negros más nuevos» y tenían más éxito en sus esfuerzos por granjearse el apoyo de las masas de color.

El gobierno de los Estados Unidos se mostró favorable a los conservadores y a partir de 1903 hubo entre las dos partes una alianza tácita. A modo de respuesta, el Partido Liberal propuso al ministro norteamericano que los dos partidos compartieran el poder, pero la propuesta fue rechazada. Sin embargo, este favoritismo para con los conservadores se hizo menos sostenible después de la mayoría abrumadora que obtuvieron los liberales en las elecciones municipales de diciembre de 1904. A partir de entonces, los funcionarios norteamericanos se entrometieron en los asuntos panameños de forma más discreta.

El presidente Amador dedicó gran parte de su tiempo a tener a los liberales a raya. A mediados de 1905 ideó un plan para privar del voto a Belisario Porras (1856-1942), el héroe de la guerra de los Mil Días y el más destacado de los líderes liberales. En 1905 la Corte Suprema de Justicia revocó la ciudadanía de Porras alegando que no había abrazado la independencia de Panamá en 1903, pero la Asamblea Nacional pronto se la devolvió. En junio de 1906, las elecciones celebradas en la mitad del mandato presidencial también revelaron la desesperación de los conservadores. Con la aquiescencia de los Estados Unidos, la Policía Nacional se valió de toda suerte de métodos fraudulentos para tener la seguridad de que los conservadores ganarían las elecciones para la Asamblea y los municipios.

En 1908 Amador ya podía volver la vista atrás y contemplar varios de los logros conseguidos durante su mandato de cuatro años. Había consolidado la independencia del país, supervisado la tarea de redactar una Constitución y una codificación de las leyes heredadas de Colombia, creado una burocracia embrionaria, arrancado de los Estados Unidos concesiones sobre la Zona del Canal (en el Acuerdo Taft sobre el comercio entre Panamá y la Zona), y había dado al país un sistema monetario basado en el dólar norteamericano.

La sucesión presidencial de 1908 siguió envuelta en dudas hasta cuatro días antes de las elecciones de julio. La elección había recaído en dos candidatos, el anciano José Domingo de Obaldía, liberal, y Ricardo Arias, conservador que gozaba del respaldo de Amador y otras destacadas figuras de la administración. Irónicamente, cada uno de ellos recibió apoyo del otro partido nominal. Probablemente temiendo una crisis como la que se había registrado en Cuba en 1906, el gabinete Roosevelt decidió en seguida ayudar a Obaldía en secreto. William H. Taft, Secretario de la Guerra y candidato republicano en las elecciones norteamericanas, se trasladó a Panamá en mayo con el fin de obtener información. Creyendo que Obaldía y los liberales ganarían en unas elecciones limpias y ello les apaciguaria, Taft se entrevistó con Amador y dictó medidas concretas para garantizar el sufragio libre, incluyendo la supervisión de las votaciones por los norteamericanos. Amador accedió, Arias se retiró de la contienda electoral, Obaldía fue elegido sin oposición y los Estados Unidos empezaron una nueva fase de su tutela, la de supervisores de elecciones.

Obaldía murió en marzo de 1910. El vicepresidente era Carlos A. Mendoza (1856-1916), que se había convertido en una de las figuras más populares del país. Descendiente de una familia de soldados y políticos, había trabajado en el gobierno desde su juventud, se había unido a los revolucionarios en 1903 y había escrito la declaración de independencia. Alto, perspicuo, osado y poseedor de agradables rasgos negroides, Mendoza tenía muchos seguidores entre la población de color del distrito de Santa Ana, el cual, con su plaza como punto central del arrabal o zona situada fuera del perímetro amurallado de la ciudad vieja, se había transformado en escenario de manifestaciones y mítines políticos. Decían de Mendoza que era el prototipo del líder metropolitano por su influencia entre las clases bajas urbanas.³ Según la Constitución, la asamblea elegiría a un presidente para que completara el resto del mandato de Obaldía. Mendoza era el favorito, pero su sucesión fue bloqueada por el director norteamericano del proyecto del canal, el coronel George Goethals, y por el encargado norteamericano en Panamá, Richard O. Marsh. A Goethals y a Marsh no les gustaban los liberales, a quienes juzgaban enemigos de los Estados Unidos e irresponsables por incitar a las clases bajas. Tampoco les gustaba la piel oscura de Mendoza, que consideraban una afrenta a la élite panameña, que en su mayor parte era de raza blanca. Marsh hizo campaña para obligar a Mendoza a retirar su nombre y hasta amenazó con una ocupación si Mendoza se resistía. Al final Mendoza aceptó el puesto de Ministro de Hacienda, mientras Pablo Arosemena, de 75 años de edad, obtenía la presidencia con apoyo bipartidista. Un diplomático británico comentó: «Hablar de Panamá como si fuera un estado independiente es una verdadera farsa. En realidad es simplemente un anexo de la

3. J. Conte Porras, *Arnulfo Arias Madrid*, Panamá, 1980, p. 46.

Zona del Canal». ⁴ Mendoza, que recibió muchas alabanzas de otros funcionarios norteamericanos y británicos, fue una víctima de lo que William Franklin Sands, el mediador diplomático, llamaría «diplomacia de la jungla» en el libro que publicó en 1944. Mientras tanto, Goethals se disoció del intervencionismo de Marsh, que quedó desacreditado y fue retirado de Panamá por el Departamento de Estado.

Otra víctima del golpe fue Belisario Porras. Éste, que era natural de la provincia de Las Tablas, había estudiado Derecho en Bogotá y se hizo militante del Partido Liberal cuando todavía era adolescente. En Panamá trabajó con el caudillo liberal Buenaventura Correoso y a modo de recompensa recibió una beca de tres años para estudiar Derecho en París, transcurridos los cuales volvió para trabajar en el departamento jurídico de la compañía francesa del canal. Exiliado en América Central después de 1895, Porras conspiró contra los conservadores en Colombia y finalmente mandó tropas panameñas durante la guerra de los Mil Días. Desde su exilio en Nicaragua, Porras criticó la revuelta de 1903, que él vio como la toma del poder por los conservadores, y la posterior entrega de la soberanía a los Estados Unidos. Hombre de convicciones arraigadas, nunca cambió de parecer, lo cual provocó la revocación de su ciudadanía en 1905-1906. Sin embargo, al acercarse las elecciones de 1912, Porras se convirtió en el candidato lógico de los liberales y Mendoza le prestó su apoyo a cambio de la promesa de que en 1916 se le nombraría candidato. Aunque representantes de los Estados Unidos supervisaron las elecciones, la oposición conservadora se retiró, permitiendo con ello que Porras impusiera la hegemonía de los liberales durante casi dos decenios.

La primera administración de Porras (1912-1916) dio al país un grado considerable de estabilidad y progreso. Terminaron las luchas partidistas. El canal quedó listo en 1914 y en 1915 se celebró una exposición internacional para celebrarlo. Se acabaron diversos proyectos que habían iniciado sus predecesores: códigos de leyes, líneas de telégrafos, la modernización de Ciudad de Panamá, y escuelas. Porras creó oficinas del registro civil y del registro de tierras, y también autorizó la construcción de un ferrocarril en la provincia occidental de Chiriquí con el fin de fomentar el cultivo de plátanos.

El final de la construcción del canal y el comienzo de la primera guerra mundial surtieron un efecto deprimente en la economía panameña. Los funcionarios del canal despidieron a miles de peones antillanos y redujeron los salarios al mínimo. Como estos salarios representaban la mayor fuente de ingresos para la nación, toda la economía se resintió. El gobierno presionó a las autoridades del canal para que repatriasen a los antillanos y proporcionaran alivio comprando productos locales, pero poco fue lo que se hizo. Las relaciones entre Porras y los Estados Unidos se agriaron todavía más cuando en 1914 William Jennings Bryan, el Secretario de Estado, obligó a Panamá a conceder un monopolio de la radio a las autoridades del canal con el fin de supervisar la navegación y el tráfico marítimo. Luego, a mediados de 1916, la marina norteamericana confiscó los fusiles de gran potencia que tenía la Policía Nacional alegando que eran demasiado peligrosos para que los manipulasen los excitables agentes del cuerpo. Muchos pa-

4. Mallet a Grey, 22 agosto 1910, FO (Foreign Office) 371/944/33140, Public Record Office, Londres.

nameños se tomaron esta medida como una humillación nacional y más adelante creerían que dio ventaja a las tropas costarricenses cuando en 1921 invadieron territorio en litigio.

En 1916 Porras renegó de su promesa de apoyar a Mendoza como candidato a la presidencia y éste murió en febrero. En lugar de ello, Porras respaldó al liberal Ramón M. Valdés. Porras se fue a Washington en calidad de embajador, con su prestigio muy realzado, pero Valdés murió cuando llevaba sólo dos años en el cargo y las exigencias de la guerra le impidieron hacer mucho. Al morir Valdés, los liberales se escindieron a causa de la sucesión presidencial, y los seguidores del ideólogo Eusebio Morales trataron de anular la regla constitucional que decía que sólo los panameños de nacimiento podían desempeñar el cargo de presidente. Pero no lo consiguieron y Belisario Porras volvió a la presidencia.

Porras terminó el mandato que Valdés había dejado incompleto al morir y luego fue reelegido para el período 1920-1924. Durante estos años siguió la política constructiva que había empezado en 1912. Inauguró la primera universidad del país, la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas, en 1918. Creó la Agencia Fiscal (para mejorar la recaudación de impuestos); la Prensa Nacional; un colegio para la formación de maestros; la Lotería Nacional; los Archivos Nacionales; y la penitenciaría de Coiba además de edificar doscientas escuelas nuevas y construir varias carreteras. También fundó los hospitales de Santo Tomás y de Panamá, las primeras instalaciones hospitalarias modernas que tuvo el país.

Menor fue la fortuna de Porras en el campo de los asuntos exteriores. En 1914 Panamá había rechazado una decisión de arbitraje relativa a su frontera con Costa Rica, y en febrero de 1921 tropas costarricenses se apoderaron de territorio en litigio. En Ciudad de Panamá hubo manifestaciones multitudinarias de protesta y las masas pidieron que se organizara una expedición militar. La Policía Nacional tenía pocos fusiles, pero Porras movilizó a voluntarios y durante una quincena de días, hubo luchas intermitentes que se propagaron a la región de Bocas, a orillas del Atlántico. Mientras tanto, los Estados Unidos presionaron a Porras para que aceptase el arbitraje de 1914. Al empezar el conflicto Porras anunció que «una guerra entre Panamá y Costa Rica... sería absurda... He decidido que este es un asunto que requiere una solución diplomática». Al tener conocimiento de la afirmación de Porras, una chusma que se habían congregado en la Plaza Santa Ana se dirigió hacia el palacio presidencial con la intención de deponerle, pero un destacamento del ejército estadounidense acabó dispersando la manifestación. Varios meses después Costa Rica recibió de los Estados Unidos permiso para ocupar las tierras en litigio, Porras amenazó con mandar a sus voluntarios otra vez, pero se lo impidió un batallón de la infantería de marina norteamericana. Fue una píldora amarga que los panameños tuvieron que tragarse y los adversarios de Porras se valieron de la pérdida de territorio para tacharle de traidor. El litigio fronterizo se resolvió finalmente a favor de Costa Rica en 1941.

El canal causó problemas a Porras en diversas ocasiones. En 1920 hubo una huelga de empleados no estadounidenses que pedían incrementos salariales, convenios colectivos y seguridad de los puestos de trabajo. La mayoría de los huelguistas eran antillanos, pero un número significativo de panameños participaron en la huelga y la opinión pública se mostró favorable a ellos. El suplente de Porras en la presidencia, Ernesto Lefevre, se resistió a las exigencias de la dirección del canal, que quería que dispersara los mítines de huelguistas en Ciudad de

Panamá y Colón. Sin embargo, cedió cuando le amenazaron con una ocupación militar. La huelga acabó fracasando y los trabajadores llamados «Nómina de de Plata» (los no norteamericanos) continuaron ocupando una posición inferior.

Porras escogió a Rodolfo Chiari, rico magnate del azúcar y la ganadería, para que le sucediese en la presidencia. Hijo de un inmigrante italiano y relativamente nuevo en la política del istmo, Chiari tenía una deuda de gratitud con Porras, que le nombró en un intento de extender su propia influencia. Durante el mandato de Chiari el ferrocarril de Chiriquí fue prolongado hasta Armuelles, puerto del Pacífico que tenía mucha importancia para la industria platanera. Chiari también continuó los proyectos de Porras en el capítulo de construcción de carreteras y obras públicas, los cuales fueron financiados con préstamos obtenidos fácilmente de bancos norteamericanos y con emisiones de bonos. Sin embargo, en 1928 Chiari ya se había hecho con el control del Partido Liberal y substituyó a los abogados intelectuales de clase media del ex presidente por comerciantes y tecnócratas. De resultas de ello, pudo bloquear un intento de reelección que hizo Porras y en lugar de a éste escogió a Florencio Harmodio Arosemena (1872-1945).

Ingeniero que había hecho campaña sin oposición a favor del programa electoral «Orden, trabajo y frugalidad», Arosemena obedeció las órdenes de Chiari hasta que fue derrocado el 2 de enero de 1931. Las gentes de la época consideraron que su administración era insólitamente corrupta por los numerosos contratos de construcción que otorgó a amigos y colaboradores suyos, pero Arosemena era personalmente honrado. Entre sus principales logros se cuentan la terminación de la carretera de Santiago a David, un hospital en David y el aeropuerto de Paítilla en las afueras de Ciudad de Panamá.

En el decenio de 1920 los líderes panameños ya habían aprendido a aceptar lo que un historiador denominó «el paternalismo protector», en virtud del cual las autoridades norteamericanas fijaban límites a los problemas que los políticos podían abordar y a los métodos que podían emplear.⁵ Los líderes panameños reconocían que jamás podían poner en peligro la construcción, la explotación, el mantenimiento y la defensa del canal. De igual modo, concedían a los diplomáticos norteamericanos el derecho de consultación y, a veces, de veto en lo que respecta a la selección de presidentes y secretarios del gabinete. Por consiguiente, era necesario tener cierta experiencia obtenida trabajando con ciudadanos estadounidenses. Porras llegó al extremo de decir que la embajada en Washington era el «escenario en el cual se hacían los presidentes de Panamá». Los panameños se dieron cuenta de que los funcionarios norteamericanos preferían tratar con panameños de raza blanca y clase alta, y en inglés. Finalmente, intentaron cumplir el deseo norteamericano de que la política fuese razonablemente democrática, constitucional, pacífica y previsible.

Este *modus vivendi* siguió siendo oficioso y dando buenos resultados debido a que la élite del canal y la del país se mezclaron mediante matrimonios, a la pertenencia a clubes, al empleo de panameños acomodados por parte del canal, a la educación de los jóvenes de la élite en el instituto de enseñanza secundaria de la Zona del Canal, a los negocios y a las relaciones sociales. De esta forma las

5. Mellander, *The United States in Panamanian politics*, p. 193.

imposiciones de los Estados Unidos parecían menos onerosas y, de hecho, beneficiaban a cierto número de familias prominentes.

Dentro de estos parámetros, la élite política de Panamá creó un sistema de gobierno que, aunque no fuera totalmente constitucional, tenía sus reglas, sanciones y recompensas. El gobierno proporcionaba patronazgo (sinecuras, contratos, concesiones, privilegios y títulos honorarios) para personas de rango y mérito, y, por medio de las elecciones, el político conquistaba el derecho a repartir tales favores. Un observador incluso dijo que los panameños tenían «un concepto oriental del gobierno».⁶ El personalismo y las actividades basadas en la familia impregnaban el ejercicio del gobierno. Era frecuente que a los grupos políticos con poco contenido ideológico les pusieran apodos que indicaban quién era su líder, por ejemplo, el «porrismo» y el «chiarismo». Los vínculos familiares (tanto positivos como negativos) solían resultar más influyentes que las ideas. El poder tendía a concentrarse en el menor número de manos posible. El presidente nombraba a los gobernadores, que a su vez nombraban a los alcaldes. Los ayuntamientos y la Asamblea Nacional raras veces influían en los funcionarios ejecutivos con quienes teóricamente compartían la autoridad.

Dadas las escasas cantidades de poder, dinero y categoría que tenían a su disposición, los políticos procuraban limitar el acceso a sus filas. Las antiguas familias de la élite trataban de monopolizar los cargos públicos, pero no podían impedir que hombres con talento y ambiciones irrumpiesen en la vida pública. Entonces los líderes de la élite seducían a los recién llegados con matrimonios ventajosos, participación en los negocios, dinero, favores partidistas y categoría honoraria. El símbolo de que se había llegado era ser socio del exclusivista Union Club, cuyo lujoso edificio estaba cerca de la Plaza de la Catedral y tenía vistas a la bahía.

El pueblo gozaba de cierta influencia en la vida pública, toda vez que la superestructura política se apoyaba en una base de «gamonalismo» o caciquismo local. En las principales ciudades y poblaciones cada barrio tenía un líder que duraba mucho tiempo y gestionaba favores, resolvía problemas, repartía empleos y, en general, hacía de eslabón entre la ciudadanía y el gobierno. Tenía a los votantes registrados y los llevaba a las urnas cuando había elecciones. El «gamonal» no se tomaba la molestia de consultar con su clientela para ver qué pensaba de los grandes asuntos políticos, pero garantizaba unos niveles mínimos de satisfacción entre los ciudadanos. Las manifestaciones que no amenazaran los intereses norteamericanos podían influir mucho en los acontecimientos. Esta forma de hacer política fue el origen de la figura llamada el «líder metropolitano», especie de orador populista cuyos mejores ejemplos eran Domingo Turner y Demetrio Porras (el hijo socialista de Belisario). Una de las formas más fáciles de soliviantar a una multitud consistía en atacar a los Estados Unidos, la perfecta víctima propiciatoria.

Las élites del país se llevaron una gran decepción al ver que las cláusulas del tratado de 1903 no les garantizaban puestos lucrativos «en la construcción y los servicios. En vez de ello, numerosos contratistas y comerciantes norteamericanos montaron negocios dentro de la Zona del Canal, aportando poco a la economía

6. Davis al Secretario de Estado, 719.00/8-2950, State Department, U.S. National Archives, RG 59.

panameña. Asimismo, las disposiciones financieras resultaron tacañas: Panamá recibió la misma anualidad que recibiera Colombia por el ferrocarril: 250.000 dólares. Sin embargo, los funcionarios del canal reservaron sesenta mandos intermedios para panameños destacados, que estaban en la codiciada «Nómina de Oro». De igual manera, la llegada de decenas de miles de peones antillanos y de otras procedencias, la mayoría de los cuales tenían que vivir en Ciudad de Panamá o en Colón, proporcionó clientela a la clase comerciante de Panamá. Los inversionistas que poseían tierra cerca del canal construyeron pensiones, almacenes, tabernas, burdeles y otros establecimientos. Muchos también juntaron fuerzas con inversionistas estadounidenses en compañías de servicios públicos, bancos, tranvías, fábricas de cerveza y de otros tipos. Finalmente, muchos ampliaron sus bufetes de abogado para representar a personas que perdieron parte de su activo al crearse la Zona del Canal. Los representantes norteamericanos en el canal y en misiones diplomáticas, reconocieron tanto la legitimidad como las ventajas prácticas de proporcionar ingresos adecuados a las familias acomodadas de Panamá.

Durante la primera guerra mundial y después de ella, agentes de compras del canal empezaron a firmar contratos con proveedores panameños para la obtención de los productos principales que se consumían en la Zona. Las escaseces provocadas por la guerra también protegieron los mercados nacionales para estos proveedores. Hablando en términos generales, el café procedía de la montañosa provincia de Chiriquí; el ganado, de la península de Asuero; el azúcar, de Coclé; y el ron, de Herrera. (La mayor parte de los plátanos producidos en Chiriquí y Bocas se destinaban a los Estados Unidos.) Mientras los proveedores panameños suministraron artículos aceptables a precios razonables, la Zona del Canal los compró con el fin de ayudar a la economía local. La relación dio a las autoridades del canal mucha influencia en sus tratos con las autoridades locales.

Más que un crisol (*melting pot*), el medio millón de habitantes que Panamá tenía en los años veinte parecían un estofado, pues contenía numerosos grupos de gente que no deseaban mezclarse con el resto. Los antillanos, el mayor de los grupos, se habían instalado de forma permanente después de construirse el canal. Alrededor de la mitad de ellos vivían en la Zona del Canal y la otra mitad, en Ciudad de Panamá y en Colón. A pesar de la variedad de orígenes y culturas de los antillanos (procedían de Barbados, de Jamaica, de Martinica, etc.), los panameños los agrupaban a todos y les aplicaban el término despectivo de «chombos». Los antillanos a su vez crearon una subcultura protectora con sus propias iglesias, escuelas, hermandades, clubes deportivos y sindicatos laborales.

Otros grupos étnicos conservaron su identidad diferente sin sufrir tanta discriminación como los antillanos, si bien un manifiesto de 1923 censuraba «la diversidad de razas de aquí que se enfrentan y mezclan unas con otras».⁷ Los chinos se dedicaban al comercio al por menor, las lavanderías y los restaurantes. La comunidad judía era una fuerza poderosa en el comercio y la banca desde hacía mucho tiempo. Un nutrido grupo de libaneses explotaba almacenes mientras en Ciudad de Panamá residían grupitos de británicos, franceses, italianos, españoles y alemanes.

7. Conte Porras, *Arnulfo Arias Madrid*, p. 62.

El único caso de conflicto étnico de carácter violento ocurrió en 1925 y fue la llamado «revolución Tule» entre los indios cunas de la islas de San Blas. Pueblo ferozmente independiente, los cunas se habían resistido al control real de Panamá hasta 1915, momento en que una de las dos confederaciones de tribus permitió que Panamá instaurara una jefatura administrativa y un cuerpo de policía especial. El gobierno puso en práctica un programa cuya finalidad era erradicar la cultura cuna y que provocó numerosos enfrentamientos y actos de violencia dispersos, hasta que finalmente estalló la rebelión organizada de 1925, en la cual algunos policías resultaron muertos y otros huyeron de la región.

La rebelión fue alentada por el ex encargado norteamericano Richard Marsh, que había llevado una delegación cuna a Washington en 1924 y redactado una larga declaración que proclamaba una república independiente. El ministro de los Estados Unidos, J. G. South, acompañó a un grupo de funcionarios norteamericanos y panameños a San Blas a bordo del crucero *Cleveland* e hizo de mediador hasta que se llegó a un acuerdo en virtud del cual los indios depusieron las armas a cambio de garantías de que recibirían mejores tratos. Como los líderes cunas negaron el papel de Marsh en el asunto, South hizo gestiones para que se le expulsara del país sin castigarle. Más adelante los cunas volverían a negociar su relación con Panamá en diversas ocasiones y quedaron firmemente incorporados a la nación, aunque con un grado significativo de autonomía.

Otras formas de resistencia y protesta ocurrieron durante el decenio de 1920. Los sindicatos obreros organizados durante la guerra se volvieron activistas durante la recesión que siguió al final de la contienda. Los trabajadores de la industria platanera en Bocas fueron a la huelga en 1919 para protestar por el cierre de plantaciones en la región. Los trabajadores «de Plata» en la Zona del Canal organizaron una huelga importante en 1920, como hemos visto. Líderes sindicales panameños, encabezados por el anarquista español José María Blásquez de Pedro, formaron la Federación del Trabajo de Panamá en 1921. Poco después activistas obreros crearon una célula comunista dentro de la Federación, la precursora del Partido Comunista (1930). Durante el decenio de 1920 surgieron otros sindicatos y federaciones. Las huelgas no solían alcanzar los fines apetecidos y los sindicatos continuaron siendo débiles durante los siguientes cincuenta años, pero su aparición surtió un efecto perturbador en la vida política y económica. De igual manera, la frustración que causaron los abusos de los Estados Unidos y la sumisión panameña dieron origen a varias protestas durante los años veinte. En 1920 hubo manifestaciones durante la visita del general Pershing, que estuvo en Panamá para tratar de incorporar la isla de Taboga a la Zona del Canal. La huelga de alquileres de 1925 contra los caseros de los barrios bajos fue alimentada en parte por el hecho que el gobierno estadounidense era propietario de muchos bienes raíces en Colón. Y a principios de 1927 protestas y manifestaciones ayudaron a convencer a la Asamblea Nacional que era necesario rechazar un tratado sobre la Zona del Canal (en substitución del Acuerdo Taft) que se había negociado poco antes con los Estados Unidos.

A finales del decenio de 1920 Panamá ya había adquirido cierto grado de estabilidad y gobierno constitucional, pero no era una nación soberana ni mucho menos. La tutela y las intervenciones de los Estados Unidos (la última de las cuales ocurrió durante la huelga de alquileres), la diversidad étnica y la economía desorganizada impedían que los panameños controlaran plenamente su destino.

LA FORJA DE LA NACIÓN-ESTADO: 1931-1959

En la mañana del 2 de enero de 1931 un grupo de conspiradores pertenecientes a la organización secreta Acción Comunal (AC) tomó la jefatura superior de policía y el palacio presidencial, y depuso al presidente Arosemena. Este golpe dio comienzo a una fase nueva de la historia de Panamá, una fase que se caracterizó por la lucha por reforzar el país internamente. Los Estados Unidos continuaron siendo el principal obstáculo con que chocaban los nacionalistas, pero la reconstrucción nacional apareció como tema convincente. La depresión no fue la causa del golpe, pero las penalidades de los primeros años treinta galvanizaron a los rebeldes, pocos de los cuales habían participado en el movimiento independentista.

El golpe de 1931 señaló la desaparición de una generación de políticos y colocó a dos hermanos extraordinarios en el centro de la vida nacional: Harmodio y Arnulfo Arias Madrid. Harmodio Arias (1886-1962) dominó la política durante el decenio de 1930, y Arnulfo Arias (1901-1988) había sido y dejado de ser centro de atracción desde su primera presidencia en 1940-1941. Los hermanos Arias nacieron en la provincia de Coclé, donde su padre se había instalado después de emigrar de Costa Rica a mediados del siglo XIX. Pertenecían a la clase media rural y no estaban emparentados con el clan oligárquico Arias. Ambos hijos estudiaron en Ciudad de Panamá y luego se fueron al extranjero en busca de títulos profesionales. Harmodio estudió Derecho en Cambridge y Arnulfo (al cabo de unos años), Medicina en Harvard. Al regresar de Inglaterra, Harmodio abrió bufete de abogado y empezó a meterse en política, aunque mostrando poca capacidad para influir en las masas. Hombre solitario y más dado a escuchar que a hablar, poseía gran capacidad para la manipulación personal, lo cual, unido a su reputación profesional, empujó al ministro británico a decir de él que era el único estadista de Panamá.

El debut de Harmodio en política lo patrocinó la AC, que fue formada en 1923 por jóvenes profesionales acomodados que se oponían al modo en que era gobernado el país. Hacían hincapié en el nacionalismo y en el fortalecimiento de las instituciones del país. Deseaban reafirmar los valores y la cultura tradicionales de Panamá, incluida la lengua española. Sobre todo querían el fin de la tutela norteamericana y con este espíritu despellejaron al presidente Chiari por solicitar que los Estados Unidos tomaran medidas policiales durante la huelga de alquileres de 1925.

Harmodio compartía con los miembros de la AC el enojo con la administración Porras y en 1924 se presentó a las elecciones para diputado de la oposición. Denunció una afirmación reciente del presidente en el sentido de que «Panamá existe debido al canal y para el canal». Harmodio afirmó que en vez de ello «Panamá existe debido a los panameños y para los panameños». Como portavoz oficial de la AC en la asamblea, Harmodio patrocinaba los proyectos de ley de los nacionalistas, tales como el que creó la bandera de conveniencia para alentar a las compañías navieras a matricular sus barcos en Panamá. Su mayor triunfo fue bloquear el tratado de 1926 sobre el canal, publicando una copia del documento secreto junto con un manifiesto que lo calificaba de violación de la soberanía de Panamá. Su campaña cuajó en la prensa, puso al gobierno Chiari en un aprieto y fue la causa de que la Asamblea Nacional rechazara el tratado a principios de

1927. En 1928 Harmodio se comprometió más con la política al comprar el *Panama-American*, diario bilingüe de tendencia sensacionalista.

La personalidad de Arnulfo era muy diferente, de hecho capitaneó el golpe de la AC el 2 de enero de 1931. Arnulfo, que contaba sólo dos años de edad cuando Harmodio se fue de casa, tuvo una relación desacostumbrada con un hermano mayor al que la madre de ambos colmaba de elogios. Más adelante alternaría entre la emulación y el rechazo de la carrera de Harmodio en una especie de rivalidad fraterna sin resolver. Harmodio, por su parte, solía proteger a su impulsivo hermano menor, incluso cuando se oponía a él. Al volver de estudiar en el extranjero, Arnulfo había empezado a tratar a pacientes en el hospital de Santo Tomás, pero, como señaló un observador, «llevaba la política en la sangre».⁸ Perspicuo, guapo e intrépido, ansiaba hacerse un nombre y se afilió a la AC en 1930, cuando se estaba planeando el golpe contra Arosemena.

Cuando en la noche del 1 de enero de 1931 los conspiradores de la AC averiguaron que las autoridades tenían conocimiento de su complot, procedieron inmediatamente a tomar la jefatura de policía, inutilizar los teléfonos en el palacio presidencial y reducir a la guardia del mismo. Arnulfo se reveló como el héroe del momento durante las operaciones finales. Los revolucionarios apresaron al presidente Arosemena y a su familia, y nombraron a Harmodio Arias presidente interino. Sin embargo, un juego de manos constitucional produjo una administración interina bajo Ricardo Alfaro (1882-1971), el negociador del tratado de 1926. Harmodio desempeñó un papel moderador entre los militantes de la AC y cuando se presentó como candidato en las elecciones presidenciales de 1932 los Estados Unidos rehusaron intervenir contra él.

Los chiaristas, víctimas del golpe, intentaron volver al poder nombrando a Francisco Arias Paredes («Don Pancho») para que opusiera su candidatura a la de Harmodio. Don Pancho, uno de los rancheros más ricos de Panamá, era conocido por el apodo de «el político caballero» por sus costosos trajes y automóviles, pero era un eficaz orador público y atraía a los grupos izquierdistas a pesar de que la Embajada de los Estados Unidos le consideraba pro norteamericano. La mayor ventaja de Harmodio era su identificación con los nacionalistas de la AC, que prometían reforzar el país e intensificar su amor propio colectivo. Presentándose como «el cholito de Río Grande» y el «candidato de los pobres», prometió proteger a los antillanos de la deportación y de las leyes chauvinistas a cambio de su apoyo electoral. Después de ganar unas elecciones razonablemente limpias, Harmodio nombró a Arnulfo (que había recibido un tiro en el cuello durante la campaña) ministro de sanidad y repartió numerosos cargos gubernamentales entre los fieles de la AC. El coronel Manuel Pino recibió el nombramiento de comandante de la Policía Nacional y protegió a los hermanos Arias y sus aliados.

La administración Arias introdujo programas con los que pretendía superar los efectos de la depresión, negoció un nuevo tratado con los Estados Unidos y fundó la Universidad de Panamá. El desempleo, que en gran parte se debía a los despidos en el canal, amenazaba a la estabilidad política del país; en 1932 una nueva huelga de alquileres fue acompañada de violencia; y las manifestaciones

8. John Gunther, *Inside Latin America*, Nueva York, 1941, p. 147, citado en Larray LaRae Pippin, *The Remón era*, Stanford, 1964, p. 22, n.2.

que exigían la deportación de los antillanos (mayoría entre los desempleados) adquirieron un acentuado tono racista. Harmodio intentó ayudar a la agricultura creando el Fondo Obrero y Campesino y repartiendo un poco de tierra del gobierno. Puso en marcha varios programas de asistencia para los pobres y las gentes sin hogar de las ciudades, entre ellos la fundación de la Caja de Ahorro.

Harmodio evitó una moratoria sobre la deuda hasta 1933, pero luego suspendió los pagos de la deuda y pidió directamente ayuda a Washington. El presidente Franklin Roosevelt recibió a Harmodio en octubre de 1933 y le prometió modificar el tratado de 1903 con el fin de mejorar los beneficios que Panamá obtenía del comercio. Negociaciones posteriores dieron por fruto un nuevo tratado en marzo de 1936 (el cual, sin embargo, no fue ratificado por los Estados Unidos hasta julio de 1939). Los elementos principales eran la renuncia estadounidense al derecho de intervención en los asuntos de Panamá y, por ende, el fin del estatuto de protectorado; una declaración en el sentido de que futuras adquisiciones de tierra por la Zona del Canal requerirían el consentimiento de Panamá; y medidas encaminadas a reducir las ventas del comisariato de la zona a ciudadanos panameños. Entre otras reformas que se hicieron con el espíritu de la política «del buen vecino» cabe citar la repatriación de empleados «de Plata» jubilados o el pago de estipendios a los mismos (o ambas cosas a la vez) con el fin de mitigar la carga que soportaban los parados. Finalmente, se acordó construir una carretera que cruzara el istmo.

Una de las realizaciones más importantes de Harmodio fue la creación de la Universidad Nacional en 1935. Aunque antes se ofrecían ya algunos cursos universitarios, las propuestas para la creación de una universidad llevaban languideciendo casi dos decenios. Harmodio consiguió que la Asamblea aprobara las leyes oportunas y luego nombró rector al distinguido escritor Octavio Méndez Pereira. Hasta la inauguración de su propio recinto en 1952, la universidad funcionó en la facultad de Derecho y el Instituto Nacional. A mediados del decenio de 1930 una nueva generación de intelectuales ya había ocupado el lugar de los de la época de la independencia, y la universidad se convirtió en su hogar. Llamados «neoliberales», estos intelectuales rechazaban la política del *laissez-faire* y eran partidarios del positivismo de Comte y del organicismo de Durkheim. También eran partidarios de un gobierno centralizado e intervencionista; de la integración nacional por medio de la educación universal; de la armonía entre las clases conseguida mediante la intervención del Estado; de la justicia social; y de la limitación de los derechos de propiedad. A ojos de esta generación, que era sumamente nacionalista, los Estados Unidos eran un obstáculo que impedía la consolidación nacional y el progreso de Panamá. Los estudiantes enarbolaban estas banderas y empezaron a interpretar un papel importante en la vida política.

En 1935 Harmodio Arias intentó enmendar la Constitución para que permitiese la reelección, pero la iniciativa escindió el partido y acabó fracasando. Entonces decidió respaldar a su débil ministro de exteriores, Juan Demóstenes («J. D.») Arosemena (1879-1939) y Arnulfo organizó una nueva coalición, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), para que dirigiese la elección de Arosemena. Los enterados sabían que el precio era apoyar a Arnulfo en 1940. En las elecciones de 1936 abundaron el fraude y la violencia, lo cual perjudicó la buena reputación de Harmodio pero proporcionó la presidencia a Arosemena. Los colaboradores de Arnulfo en el PNR, que se hacían llamar «panameñistas», domi-

naron el gabinete de Arosemena, así como los cargos provinciales, y aislaron efectivamente a los chiaristas a la vez que echaban los cimientos de la victoria que el más joven de los dos Arias alcanzaría en 1940.

Arnulfo Arias se había preparado cuidadosamente para recibir el poder de su hermano mayor. En 1935 Harmodio le había dado el Ministerio de Agricultura y Obras Públicas para que cobrara dinero de los contratistas mientras Arnulfo continuaba trabajando en el Hospital Santo Tomás, donde adquirió la reputación de ser un médico que se preocupaba por los enfermos. Después de las elecciones de 1936, Arnulfo ocupó diversos puestos diplomáticos en Europa, entre ellos el de embajador en Alemania e Italia. Los críticos detectarían más adelante elementos del racismo de Hitler y de la demagogia de Mussolini en Arnulfo y le llamarían «führer criollo». Sea como fuere, Arias demostró ser un líder político excepcional, dotado de valor personal y orador brillante, aunque no siempre respetuoso con la gramática, cuya retórica encandilaba a las multitudes. Manifestaba sus mejores cualidades en el ataque e interpretaba de modo genial el papel de reformador virtuoso mientras Harmodio se encargaba de proporcionar apoyo organizativo, recabando ayuda de los círculos empresariales y dirigiendo la campaña desde sus oficinas en el *Panama-American*. Ricardo Alfaro creía que los Estados Unidos iban a apoyarle en las elecciones y regresó a Panamá en enero de 1940 para enfrentarse a la poderosa máquina electoral de los Arias. Sin embargo, la virulencia de los ataques que lanzaron contra él le obligó a retirarse de la contienda electoral en mayo y Arnulfo ganó fácilmente las elecciones de julio, que fueron las más violentas y corruptas habidas hasta entonces en el país.

El acceso de Arnulfo Arias a la presidencia en octubre de 1940 fue el principio de una notable carrera en la cual presentó su candidatura a la presidencia en cinco ocasiones, ganó en tres de ellas y fue depuesto por la Policía Nacional o la Guardia Nacional tres veces. Durante el período iniciado en la citada fecha Arnulfo pasó dos años y medio en la presidencia, dos años en la cárcel y quince años en el exilio. El político panameño que más votos cosechó a lo largo de varios decenios, era un verdadero populista al estilo de Perón, Haya de la Torre y Velasco Ibarra.

El discurso de apertura de Arias en 1940 proclamó una nueva era en la cual los valores y las tradiciones indígenas suplantarian las costumbres extranjeras bajo el lema de «Panamá para los panameños». Se formó una comisión para que redactara una nueva Constitución que reflejase las corrientes intelectuales de los años treinta, en particular los escritos de José Moscote, que hacían hincapié en el nacionalismo, la pureza racial y la responsabilidad social del Estado. Arnulfo, impaciente, suspendió la Constitución de 1904, celebró un plebiscito en diciembre y promulgó la nueva Constitución el 2 de enero de 1941, décimo aniversario del golpe de 1931. La Constitución reforzó el cargo de presidente frente a la Asamblea, amplió su mandato hasta seis años y contenía medidas sociales parecidas a las de la Constitución mexicana de 1917. Las mujeres obtuvieron el derecho a votar y ocupar puestos públicos. Lo más polémico de la nueva Constitución era que definía la ciudadanía de modo tan riguroso, que decenas de miles de inmigrantes y sus hijos perdieron derechos que habían adquirido al amparo de leyes anteriores. Los principales blancos de estas cláusulas eran las gentes de color llegadas de las Antillas, de Asia y del Oriente Medio. Debido a estos matices racistas, los críticos dijeron que la Constitución era fascista. Otras medidas nacio-

nalistas limitaban la propiedad extranjera en el comercio al por menor y exigían que la mayoría de los empleados de ciertos establecimientos fuesen panameños de nacimiento. El presidente también dio a entender que deseaba nacionalizar las compañías de servicios públicos, tales como la Power and Light Company, que era de propiedad estadounidense. En varias ocasiones obligó a los ganaderos y agricultores a vender su ganado, arroz y azúcar al Estado. Estas medidas surtieron un efecto perturbador en el país, especialmente en el contexto de la guerra, aunque esto fue mitigado hasta cierto punto por la creación de un sistema de seguridad social, una caja de ahorros, una ley de reforma agraria, derechos de propiedad comunitaria, el Banco Agrícola y Ganadero y el Banco Central. Hasta los críticos reconocieron que su nacionalismo parecía fomentar un sentido de orgullo y ciudadanía.

El estilo autocrático y disciplinario del presidente provocó críticas dirigidas a una «tempestad de reglas pequeñas» que era imposible hacer que se cumplieran. Los escolares y los maestros tenían que vestir de uniforme. Era obligatorio hablar español en los lugares públicos y se imponían multas a los bares que tocaban demasiada música extranjera. Una Guardia Cívica compuesta de partidarios del PNR velaba por el cumplimiento de estas ordenanzas y por la ortodoxia política mientras Arnulfo fundaba varios periódicos oficiales e imponía la censura a los que no estaban bajo su control. También trató de hacerse con el control del *Panama-American* de Harmodio, al que no había podido hacer callar. Legalizó el juego, lo cual proporcionó mucho dinero sucio, y empezó a descontar cuotas del PNR de la paga de los trabajadores del gobierno. Resumiendo, la regimentación arbitraria substituyó a la tolerancia y las componendas que predominaban antes de 1930. Un biógrafo calificó a Arnulfo de «tirano popular».⁹

Arias también creó dificultades al gobierno de los Estados Unidos. Creyendo que Alemania ganaría la guerra, mantuvo la neutralidad de Panamá todo el tiempo que le fue posible, trató amistosamente a diplomáticos de los países del Eje y dejó bien sentado que Panamá no continuaría siendo el peón del Coloso del Norte. La policía toleraba las actividades de los agentes y propagandistas del Eje mientras el presidente rechazaba una invitación pública a ingresar en la Sociedad de Amigos de los Estados Unidos. Protestó por la importación de trabajadores jamaicanos para llevar a cabo nuevas obras en el canal y rehusó armar a los barcos que llevaban bandera panameña, a pesar de los submarinos que actuaban en las cercanías. Finalmente, impuso condiciones difíciles a los Estados Unidos en lo que se refiere al arrendamiento de puntos defensivos fuera de la Zona del Canal. Aunque este impetuoso estilo político y la hostilidad para con los yanquis recibieron la aprobación de la clase trabajadora, las clases media y alta mostraban inquietud, especialmente porque, según todos los indicios, Arnulfo padecía de inestabilidad mental. Al sucederse las acusaciones de megalomanía y paranoia contra su hermano, Harmodio rompió con él y advirtió a los funcionarios norteamericanos que los arnulfistas podían poner en peligro la seguridad del canal.

Arnulfo gobernaba solo y evitaba tener colaboradores íntimos. No obstante, dependía del ministro de Justicia, Ricardo Adolfo de la Guardia (1899-1969), para que dirigiese la política interior y supervisara la policía. Estuviera o no en-

9. Conte Porras, *Arnulfo Arias Madrid*, p. 8.

vuelto en alguna conspiración, sin duda De la Guardia sabía que a mediados de 1941 se estaba tramando un golpe. En octubre él mismo dio uno. Arnulfo se había trasladado de incógnito a Cuba para visitar a una amante y funcionarios del canal informaron a De la Guardia. El viaje no autorizado infringía la Constitución del propio Arnulfo, de modo que De la Guardia tenía motivos para destituirle. Consultó con el jefe del servicio de información civil de la Zona del Canal, confirmó que las autoridades norteamericanas recibirían con satisfacción el derrocamiento de Arnulfo y luego se declaró presidente. Arnulfo volvió a Panamá y estuvo encarcelado una semana, luego se fue en avión a Managua y finalmente estuvo exiliado en Buenos Aires durante toda la guerra.

De la Guardia mejoró inmediatamente las relaciones con los Estados Unidos y se declaró partidario de los aliados. Se firmó el acuerdo relativo a los puntos defensivos y en 1942 los Estados Unidos firmaron otro en el que aceptaban una lista de doce exigencias de Panamá a modo de *quid pro quo*. La policía y los servicios de información detuvieron a unos mil doscientos sospechosos de espionaje, en su mayor parte alemanes, japoneses e italianos, y enviaron a quinientos de ellos a campos de prisioneros de los Estados Unidos.

De la Guardia cooperó estrechamente con Washington, pero no tenía apoyo popular. Por consiguiente, tuvo que formar un gobierno de coalición de los principales partidos además de suspender el cumplimiento de las partes menos liberales de la Constitución, pero existía la creencia general de que la administración era inepta y corrupta. Al acercarse el final de la guerra, algunos círculos gubernamentales y empresariales procuraron reavivar el nacionalismo al mismo tiempo que evitaban el chauvinismo de los arnulfistas. La recién formada Asociación de Comerciantes e Industrialistas deseaba limitar el alcance de la propiedad extranjera de la economía. El ministro de Exteriores aspiraba a controlar la aviación civil, que antes era un monopolio de la Zona del Canal, y eliminar las ventas del comisariato y del economato militar a ciudadanos panameños. Aumentaron las presiones públicas para que se redujera la presencia militar norteamericana en Panamá y se protegiera la soberanía del país. Los líderes culturales empezaron a promover la «hispanidad» a la vez que el gobierno insistía en que se cumpliera el acuerdo de doce puntos firmado en 1942. Aunque todavía trataban de aumentar al máximo el flujo de efectivo procedente del canal, los panameños se mostraban cada vez más partidarios de que se diversificaran la economía y la industrialización con el fin de depender menos del canal.

El presidente De la Guardia se encontró ante una transición difícil a finales de 1944 porque la proximidad de la paz creó expectativas de gobierno democrático y constitucional. Asimismo, seguía vigente una parte de la Constitución casi fascista lo suficientemente grande como para desacreditar a la presidencia. Ante el aumento de la oposición, en diciembre disolvió la Asamblea y suspendió la Constitución. El traspaso del poder a su gabinete le permitió resistir hasta junio de 1945, momento en que accedió a que la Asamblea Constituyente elegida un mes antes nombrara a un sustituto. Don Pancho Arias Paredes había sido candidato a la presidencia en 1932 y parecía la persona más indicada para substituir a De la Guardia. Durante la guerra había organizado a los grupos de la oposición para formar una coalición con su propio Partido Renovador, seguía siendo popular y se había ganado el apoyo de los descendientes de los antillanos, a los que ahora llamaban «criollos». Sin embargo, por razones tácticas, don Pancho y su

partido apoyaron a Enrique A. Jiménez (1888-1970) para que ocupara el puesto de presidente interino en junio de 1945. Jiménez, apodado «el submarino» por su capacidad para torpedear a los adversarios y aflorar a la superficie en el momento oportuno, acabó sirviendo en calidad de presidente hasta octubre de 1948 porque don Pancho murió antes de que pudieran convocarse elecciones.

Uno de los primeros problemas de Jiménez fue Arnulfo Arias, que había sacado partido del exilio y ahora era más popular que antes. Con el fin de contrarrestar este hecho, Jiménez autorizó su regreso de Buenos Aires en octubre de 1945, pero Arnulfo tomó inmediatamente la ofensiva y afirmó que él era el presidente legítimo, al mismo tiempo que conspiraba para derribar a Jiménez. Se equivocó al responder así, ya que en diciembre de 1945 fracasó un levantamiento y, de resultas de la muerte de un policía en la revuelta, Arnulfo pasó en la cárcel la mayor parte de 1946. Mientras tanto la convención constitucional produjo una nueva Constitución que contenía cláusulas progresistas de naturaleza social y laboral, prohibía toda clase de discriminación y limitaba el mandato presidencial a cuatro años (como antes de la Constitución de 1941).

Las relaciones con los Estados Unidos se volvieron acres después de 1945. En 1947 la administración Jiménez negoció un acuerdo para el mantenimiento de las restantes bases norteamericanas en Panamá, pero la Asamblea respondió a las manifestaciones callejeras y lo rechazó. Surgieron más dificultades relativas a la construcción del aeropuerto internacional de Tocumen, de carreteras a Colombia y Costa Rica, y también en el capítulo de las relaciones laborales en la Zona. Todos estos factores contribuyeron a que el rechazo del tratado de 1947 fuese uno de los puntos más bajos de las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos. En el interior, sin embargo, Jiménez cosechó los beneficios de la creación de una zona franca en Colón y de las medidas encaminadas a diversificar la economía.

Durante el decenio de 1940 los estudiantes tuvieron más voz en la política educativa y en los asuntos nacionales. La Federación de Estudiantes Panameños (FEP) organizó congresos y manifestaciones y pronto formó una red que vinculaba a los estudiantes de secundaria y a los universitarios. La FEP tuvo un papel destacado en la campaña contra el tratado de 1947 y fue un elemento potente en futuras disputas relacionadas con la política exterior. En el diálogo de posguerra también trataron de intervenir federaciones laborales. La Federación Sindical de Trabajadores (FST) fue fundada en 1946, igual que la Local 713 de los empleados de la Zona del Canal, en un esfuerzo por proteger a los trabajadores de las dislocaciones económicas que causó el final de la guerra. El canal, por ejemplo, redujo considerablemente su nómina y también la construcción, en especial después de 1947.

La Policía Nacional consolidó su papel de árbitro de la política civil en el decenio de 1940, y su jefe —José Antonio Remón— se enriqueció mediante sus transacciones con políticos y comerciantes. El cuerpo de policía tenía menos de dos mil hombres, pero su caballería, sus divisiones motorizadas y sus técnicas modernas para el control de multitudes hacían de él una organización eficiente en la mayoría de las situaciones. Desde 1941 Remón había reclutado oficiales pertenecientes a la clase media como él, y en 1948 creó una escuela de formación con el propósito de dar a la policía una capacidad militar verdadera sin que por ello representara una amenaza para la Zona del Canal. El cuerpo se empleó con

gran efecto político en las elecciones presidenciales de 1948, las primeras desde 1940. Arnulfo Arias, que había empezado a hacer campaña desde el momento mismo de salir de la cárcel, hizo del nacionalismo el elemento central de su programa. Su oposición al acuerdo de defensa firmado con Washington en 1947 incrementó su popularidad a pesar de la imagen autocrática y racista de su administración de 1940-1941. Mientras tanto, Jiménez nombró candidato oficial a Domingo Díaz Arosemena (1875-1949). La intervención del gobierno en la campaña creó un clima tan tenso como el de 1940 y la policía en particular se hizo cada vez más impopular. Agentes con permiso y matones de alquiler formaban pandillas pro Díaz llamadas «pie de guerra» que se dedicaban a intimidar a la oposición. La Asamblea Nacional trató de deponer a Jiménez, que se mantenía en el poder gracias solamente al apoyo de Remón y cuando la junta electoral controlada por el gobierno declaró vencedor a Domingo Díaz, el descontento, avivado por los periódicos panameñistas, entró en erupción en las calles. El propio Arias se fue a Costa Rica para organizar una revolución. La élite política, que había sido tradicionalmente capaz de negociar sin violencia, estaba ahora muy dividida.

Díaz llevaba sólo diez meses en la presidencia cuando murió de un ataque cardíaco. Su mayor realización fue un convenio sobre el transporte aéreo con los Estados Unidos en virtud del cual los vuelos comerciales utilizarían el nuevo aeropuerto de Tocumen en lugar de los campos de la Zona. El acuerdo mejoró temporalmente las relaciones con los Estados Unidos, pero proporcionó más munición a los adversarios del gobierno. Las protestas y la represión policial se hicieron endémicas y los hermanos Arias intentaron dar un nuevo golpe de estado. Desde finales de julio hasta noviembre de 1949 el país experimentó una gran inestabilidad bajo los presidentes interinos Daniel Chanis (que no logró obligar a Remón a dimitir) y Roberto Chiari, primo de Remón e hijo del ex presidente, que fue instalado en la presidencia por Remón y depuesto al cabo de una semana por la Corte Suprema. Remón, indiscutible creador de reyes pero bribón a ojos de la mayoría del público y los políticos, sorprendió entonces a la nación colocando en la presidencia a Arnulfo Arias. Remón y los hermanos Arias habían sido enemigos desde mediados de los años treinta, pero el jefe de la policía se dio cuenta de que la opinión pública no se sentiría satisfecha hasta que Arnulfo tuviera la oportunidad de demostrar su capacidad —o su incapacidad— para desempeñar el cargo de presidente. Así pues, hizo que la junta electoral revisara sus conclusiones y nombrase presidente a Arnulfo. A cambio de ello, Arias accedió a conservar a Remón en su cargo y aumentarle el presupuesto.

La segunda presidencia de Arnulfo Arias fue calificada de presidencia de «irresponsabilidad, pillaje y privilegio».¹⁰ Floreció el nepotismo al dar el presidente puestos en el gobierno a parientes suyos. Como no tenía hijos propios, mostró favoritismo por los hijos de Harmodio a la vez que los jefes del partido eran recompensados con contratos y dinero y se protegía a los colaboradores en sus operaciones de contrabando de narcóticos y oro por valor de millones de dólares. Decidido a recuperar el tiempo perdido, el presidente apenas trató de disimular estas actividades y obligó a directores de banco a aprobar sus préstamos personales y a sus enemigos políticos a vender propiedades por precios inferiores

10. Pippin, *The Remón era*, p. 64.

a los del mercado. Él mismo se quedó con la Arco Iris, la mayor plantación de café que había en el país. La corrupción entre los funcionarios alcanzó niveles sin precedentes y las finanzas públicas se sumieron en el caos. La relación de Arias con Remón continuó siendo inestable y, aunque procuró no ofender al jefe de la policía ni amenazarle francamente, dispuso que los doscientos hombres de la policía secreta rindieron cuentas ante él mismo.

El gobierno de los Estados Unidos tardó varias semanas en reconocer a Arias, con lo cual expresó el disgusto que le producía su accesión. Durante su mandato no se firmaron programas de ayuda importantes. El peor golpe fue la reorganización del canal en 1951, momento en que, después de observar atentamente durante varios años el funcionamiento del canal, el gobierno norteamericano decidió reducir costes, lo que a su vez significó menos desembolsos en Panamá. Las consecuencias de los cambios fueron que Panamá se encontró ante un aumento del paro acompañado de graves problemas financieros, cosa que no hizo más que exacerbar los problemas políticos.

A principios de 1951 Arnulfo estaba cada vez más aislado y se mostraba más autocrático, lo cual confirmaba la opinión de sus críticos de que no era hombre indicado para la política democrática. Sus actos arbitrarios, la confiscación de propiedades, el partidismo y la censura erosionaron su popularidad. Después de un intento de granjearse el apoyo de los antillanos en 1948, volvió a instituir medidas que amenazaban la ciudadanía de dicho grupo. Un colaborador suyo creía que el presidente padecía una enfermedad mental que le hacía alternar entre el comportamiento razonable y la paranoia violenta. Hacía ya mucho tiempo que Harmodio y su hijo, el director de periódico Roberto («Tito»), se habían vuelto contra Arnulfo. En mayo de 1951 Arias dijo al gabinete que pensaba resucitar la Constitución de 1941 y, si era necesario, disolver la Asamblea Nacional. El anuncio de estas intenciones levantó una oleada de protestas, a las cuales respondió Arnulfo diciendo que necesitaba más tiempo y más autoridad para combatir el comunismo. Remón empezó a pensar en presentar su candidatura a la presidencia, espoleado por su esposa, Cecilia, mujer de talento y ambiciosa, y por las presiones para que «hiciera algo» en relación con Arnulfo. El 10 de mayo de 1951, después de que el Congreso depusiera a Arnulfo, la policía reconoció a Alcibiades Arosemena (1883-1958) como presidente de conformidad con las cláusulas constitucionales referentes a la sucesión. Arnulfo y unos quinientos seguidores suyos se negaron a abandonar el palacio y dos agentes que trataron de acercarse a Arias fueron muertos de sendos disparos a quemarropa. Entonces la policía atacó el palacio y hubo nueve muertos y numerosos heridos. Arnulfo fue despojado de sus derechos políticos por la Asamblea y pasó un año en la cárcel esperando que se le juzgara por el asesinato del comandante de la guardia de palacio.

Arosemena dependía por completo de Remón, que tomaba decisiones y hacía nombramientos entre bastidores, en medio de una recesión económica que arruinó numerosas empresas y dejó a miles de personas sin empleo. El Departamento de Estado concedió un poco de ayuda para aliviar las condiciones pero no compensó las repercusiones de la reorganización del canal. Había huelgas políticas y manifestaciones casi todas las semanas.

Remón, que era quizá la única persona capaz de mantener el orden y extraer más dinero de los Estados Unidos, se había convertido en el único candidato con

posibilidades de ganar la presidencia, a pesar de que ningún jefe de policía había concurrido jamás a unas elecciones. Los antepasados de Remón se habían instalado en el Panamá rural a principios del siglo XIX. En 1914 su padre murió a causa del alcoholismo (enfermedad que él mismo padecería) y su madre hizo sacrificios económicos para poder mandarle al Instituto Nacional de Ciudad de Panamá y más adelante a la Academia Militar de México. En 1931 fue el tercero de su promoción y volvió a casa con la graduación de teniente, pero se indispuso con los líderes de la AC y tuvo que dimitir en 1935. No recuperó sus despachos de oficial hasta la época de Ricardo Adolfo de la Guardia. Su matrimonio con Cecilia («Ceci») Pinel no dio resultado al principio, ya que eran infelices y no tenían hijos, pero más adelante la ambición de Cecilia impulsó la carrera política de su marido.

La mayor oposición que encontró Remón durante la campaña electoral de 1952 fue la de Harmodio Arias y los estudiantes, a la vez que la policía le proporcionaba el más valioso apoyo con que pudo contar. Remón era impopular porque reprimía a los estudiantes y torturaba a los prisioneros desde que pasara a ser jefe de la policía en 1947. Tenía poco encanto personal y escaso atractivo físico. Se sabía que la policía ganaba millones de dólares por medio de negocios poco claros y que el propio Remón tenía intereses en la ganadería, el matadero, líneas de autobuses, venta al por mayor de gasolina, una compañía constructora, narcóticos y el diario *La Nación*. Estaba relacionado por la familia o los negocios con alrededor de una cuarta parte de la élite de Panamá. Doña Cecilia emulaba a Evita Perón y trataba de dar a Remón un poco del atractivo de Perón. Enérgica en las campañas, Doña Cecilia viajaba en jeep por todo el país repartiendo cacharros de cocina y medicinas como parte de su programa de asistencia social. Le pusieron el apodo de «la dama de la bondad» y le correspondió gran parte del mérito de la elección de Remón.

Remón pactó con los líderes de cinco partidos al objeto de crear Coalición Nacional Patriótica (CPN). Tras renunciar a su cargo de jefe de la policía para poder presentar su candidatura electoral, forjó buenas relaciones con líderes de la comunidad antillana. Preparado por su esposa, viajó por el país y llevó a cabo una campaña diligente basada en un programa que prometía la restauración del orden interno, desarrollo económico, mejores relaciones con los Estados Unidos y servicios gubernamentales al alcance de todos los ciudadanos, especialmente en las zonas rurales. Su lema era «paz, trabajo y pan». Los que se oponían a Remón no tenían muchas probabilidades de ganar en las elecciones de 1952. Arnulfo intentó conquistar cierta influencia, pero fue más allá de lo que sus posibilidades le permitían y finalmente ordenó a sus seguidores que boicoteasen los comicios. La oposición gravitó hacia Roberto Chiari, que por obra y gracia de Remón había desempeñado brevemente la presidencia en 1949. Dotado de una financiación insuficiente y llevando a cabo una campaña negativa, Chiari no hizo más que legitimar la victoria de Remón. Después de las elecciones, que se desarrollaron tranquilamente, la junta electoral dio a Remón el 63 por 100 de los votos.

Remón encabezó una administración vigorosa para la cual fue una ayuda que su hermano presidiera una mayoría pro gubernamental en la asamblea. Se introdujeron reformas económicas para que Panamá dependiese menos del canal y las líneas tradicionales de comercio, y se reorganizó el sistema fiscal con el fin

de reducir el déficit presupuestario. La agricultura comercial floreció como consecuencia del incremento de las compras que efectuaba la Zona a la vez que el ambicioso programa presidencial de construcción de carreteras y obras públicas absorbía a algunos de los trabajadores que habían perdido su empleo en el canal. Remón redujo la fragmentación de los partidos exigiendo la presentación de 45.000 firmas para lograr el reconocimiento jurídico. Su propia CPN fue la que más se benefició de ello mientras que muchos grupos nacidos de escisiones, e incluso el partido de Arnulfo, quedaron descalificados. Prohibió las huelgas, puso a los grupos radicales fuera de la ley, encarceló a los comunistas e impuso una «censura voluntaria» a la prensa. Al mismo tiempo, debilitó a la judicatura por medio de nombramientos políticos e intimidación. Estos cambios crearon un sistema casi dictatorial parecido al de otro hombre fuerte, Anastasio Somoza de Nicaragua. En 1953 Remón convirtió la policía en la Guardia Nacional, cambio por el que llevaba abogando mucho tiempo. Sin llegar a ser un ejército regular, la Guardia obtuvo ahora las responsabilidades y beneficios para militares que había codiciado durante muchos años. Sus poderes represivos y su prestigio en el extranjero aumentaron al tener ahora derecho a recibir ayuda militar de los Estados Unidos y poder participar en maniobras conjuntas con países vecinos. Remón reclutó a negros y mestizos de baja clase media para dotar a la Guardia de oficiales, y ésta fue una política que daría fruto años después.

Remón se apresuró a pedir una revisión de las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos y logró que el presidente Eisenhower le diese audiencia en septiembre de 1953. Después de dieciséis meses de negociaciones, que fueron acompañadas de manifestaciones públicas en Panamá, en enero de 1955 se firmó un nuevo tratado. Las principales concesiones obtenidas fueron el incremento de la anualidad del canal hasta que quedó en 1,93 millones de dólares, la restricción de las ventas del comisariato al personal del canal y militar de los Estados Unidos, la transferencia a Panamá de las ventas a barcos e igual paga para los empleados de la misma categoría fuese cual fuese su nacionalidad. Los principales beneficiarios de estas condiciones nuevas fueron el Tesoro y los empresarios panameños. La técnica de Remón consistente en presionar a los Estados Unidos fue tan importante como el tratado mismo. El día 15 de marzo, al comenzar un discurso pidiendo cambios profundos en las operaciones del canal, el presidente utilizó un sonoro lema: «¡Ni claridad ni millones! ¡Queremos justicia!» Y el 27 de agosto pidió a los ciudadanos que acudieran a una gran concentración llamada «cita con la patria». No obstante, estadistas veteranos como Harmodio Arias, Octavio Fábrega y Ricardo Alfaro se mostraron hostiles a Remón por su deseo de llegar a un acuerdo con Washington y aceptar mucho menos de lo que ellos proponían.

Remón fue asesinado el 2 de enero de 1955, cuando sólo faltaban unas semanas para que se firmase el tratado. Fue una ejecución por el estilo de las del hampa que aún no se ha esclarecido del todo, pero investigaciones posteriores revelaron una extraña y sórdida historia en la que estaban envueltos el presidente, su esposa, colaboradores y rivales políticos, traficantes de drogas a escala internacional y pistoleros contratados. Ensució la imagen generalmente favorable que Remón había forjado y puso fin a los planes de los líderes de la CPN, que pretendían permanecer en el poder indefinidamente. Si, como concluye un historiador de esta época, Ramón fue «responsable en parte de su propia muerte pre-

matura», todavía era merecedor de alabanzas por las numerosas realizaciones de su período presidencial inacabado.¹¹

Después de la muerte de Remón la CPN consiguió elegir al comerciante Ernesto de la Guardia para el período 1956-1960. Sin embargo, los escándalos que salieron a la luz durante los procesos por asesinato dañaron tanto a la coalición, que se deshizo antes de las elecciones de 1960. Por otra parte, en 1956 los egipcios nacionalizaron el canal de Suez y ello hizo que las concesiones que acababan de obtenerse de los Estados Unidos pareciesen insignificantes y los políticos se encargaron de inflamar la decepción del público. Tal como escribió un funcionario norteamericano, «altos cargos panameños afirmaban en público que los acuerdos no satisfacían las aspiraciones de Panamá y se puso en marcha una campaña deliberada para ampliar, por medio de la interpretación unilateral, muchas de las concesiones».¹²

El lema de la campaña electoral de Ernesto de la Guardia era «¡Pan y libertad», pero resultó poco inspirador y su administración empezó con una serie de intentos impopulares de incrementar los ingresos recaudatorios. Acosado por numerosas huelgas y manifestaciones, De la Guardia intentó mitigar las tensiones sociales nombrando a Doña Ceci ministra de Trabajo, Sanidad y Bienestar. Empezó un programa de construcción de escuelas para mantenerse a la altura de la explosión demográfica registrada en el país, que en 1960 contaba ya más de un millón de habitantes, y creó el Instituto de Vivienda y Urbanismo para instalar en nuevos sitios a los miles de familias que habían tenido que abandonar la Zona. De la Guardia trató de fomentar la industrialización pero los inversionistas extranjeros no respondieron como él esperaba; el único proyecto nuevo e importante fue una refinería de la Standard Oil en Colón.

Mientras tanto, Aquilino Boyd, el ministro de exteriores, exigió a los Estados Unidos un porcentaje de los peajes del canal para substituir la anualidad, así como la reversión de los derechos sobre el subsuelo, doce millas (19 kilómetros) de aguas jurisdiccionales y la presencia visible de la bandera panameña en la Zona. Aunque estas exigencias fueron la causa de su deposición, los sentimientos del público eran ahora favorables a exigir que Panamá recibiese mayores beneficios del canal.

Al parecer, Panamá se había convertido en una nación-estado en el período transcurrido desde 1930. Su territorio se encontraba ahora a salvo de intentos de usurpación por parte de los vecinos y de la Zona. Como los Estados Unidos ya no enviaban tropas al país, la Guardia Nacional tenía el monopolio de los medios de coacción física. La gran mayoría de los panameños compartían la misma lengua y la misma cultura y reconocían a su gobierno como autoridad legítima, la cual defendía una serie uniforme de leyes en todo el territorio. El principal interrogante que esperaba respuesta en relación con el estatuto de nación era la creencia de los panameños en él. Mientras existiera la Zona del Canal, no se sentirían soberanos. Los panameños veían la Zona como una violación de su territorio. A pesar de la perpetuidad establecida en el convenio de 1903, consideraban que la Zona era suya y que sólo temporalmente se había asignado a los

11. Pippin, *The Remón era*, p. 161.

12. Informe de noviembre de 1956 en Eisenhower Library, documento 1984-1865, *Declassified Documents Quarterly Catalogue*, Washington, D. C., 1975.

Estados Unidos Las catorce bases militares les intimidaban además de defenderles en esencia. Los descendientes de antillanos y otros grupos de inmigrantes que vivían en la Zona del Canal no estaban plenamente incorporados en la sociedad porque muchos hablaban inglés, celebraban el culto en iglesias protestantes y, según se creía, eran más leales a los Estados Unidos que a Panamá.

ACUERDO CON LOS ESTADOS UNIDOS, 1959-1981

El año 1959 fue un momento decisivo en la historia de Panamá. Hubo tres insurrecciones, entre ellas una invasión fallida por parte de Tito Arias, el hijo de Harmodio, con apoyo cubano; los pobres y los parados de Colón organizaron una marcha del hambre para subrayar las condiciones deprimidas que existían en la segunda ciudad de la nación; y en noviembre estudiantes panameños penetraron dos veces en la Zona para izar una bandera de Panamá como símbolo de la soberanía de su país, y luego hubo una de las peores explosiones de violencia contra los norteamericanos de la historia de Panamá. A partir de aquel momento los líderes panameños ya no pudieron dar por sentada la obediencia civil.

La administración Eisenhower trató de mejorar las relaciones con Panamá en 1960 anunciando un programa de nueve puntos que beneficiaría a los empleados del canal, nombraría a nuevos funcionarios, pondría la responsabilidad de la política norteamericana claramente en manos del embajador y permitiría izar la bandera panameña en la Zona. Washington aprobó la concesión a Panamá de préstamos por valor de unos 11 millones de dólares para la construcción de carreteras y el apoyo del presupuesto, a la vez que el Consejo Nacional de Seguridad recomendaba que en el plazo de veinte años se construyera un canal a nivel del mar que requiriese que el gobierno «mantuviera nuestros intereses en la Zona del Canal y ... preparase a Panamá para la cooperación responsable en la construcción del canal al nivel del mar y la posterior explotación del mismo». El escenario quedó dispuesto para una nueva era de la política panameña y las relaciones con los Estados Unidos.

En las elecciones de 1960, que fueron boicoteadas por los arnulfistas, el candidato de la oposición, Roberto Chiari, conquistó la presidencia con la promesa de llevar a cabo reformas sociales y económicas que saldrían al paso de la revolución. El lema de Chiari, «Es hora de cambiar», hacía pensar que la oligarquía veía con preocupación el malestar civil y deseaba hacer proposiciones de índole económica a las clases media y baja. Aunque menos graves que los que se registrarían en 1964, disturbios antinorteamericanos en 1958 y 1959 perjudicaron el comercio y amenazaron con una insurrección general. Así pues, los objetivos de Chiari estaban muy cerca de los de la Alianza para el Progreso, inaugurada en 1961.

Con ayuda norteamericana, Chiari empezó un importante programa de construcción. Terminó un hospital moderno para la Administración de la Seguridad Social, inauguró el Puente de las Américas, que cruzaba el canal, y creó un sistema de comunicaciones de onda corta para las poblaciones rurales. A pesar de ello, las tensiones aumentaron, los trabajadores de la industria del plátano se declararon en huelga, los estudiantes cerraron la universidad y empezaron a formarse ligas campesinas. En junio de 1962 Chiari se entrevistó con el presidente

Kennedy para pedirle más concesiones. Kennedy nombró un nuevo gobernador para la Zona, aceleró los estudios para un canal a nivel del mar y efectuó varios cambios para los cuales no era necesario un tratado. Una comisión norteamericana de alto nivel hizo sugerencias a otra comisión, ésta binacional, que se creó para mejorar las relaciones. Sin embargo, la revisión de los tratados se aplazó hasta después de las elecciones presidenciales en ambos países y a mediados de 1963 las relaciones empeoraron debido a la lentitud con que se avanzaba y a la creencia de Chiari de que el tratado de prohibición de pruebas nucleares de aquel año impediría que se recurriese a las explosiones nucleares para excavar un canal a nivel del mar. Chiari retiró a sus negociadores y el embajador estadounidense, desanimado, presentó la dimisión.

El 9 de enero de 1964 estallaron disturbios violentos que duraron varios días y costaron un mínimo de veintidós vidas. El presidente Chiari protestó por las luchas, que empezaron cuando estudiantes de la Zona izaron la bandera norteamericana en un lugar no autorizado e impidieron que los panameños izaran la suya, y rompió las relaciones con Washington. Fue la primera crisis exterior que se le presentó al presidente Lyndon Johnson, que ni siquiera tenía embajador en Panamá. Después de una investigación de la OEA y de que líderes de ambos países tomaron algunas actitudes afectadas, Chiari y Johnson reanudaron las relaciones y acordaron negociar todos los aspectos del canal, compromiso tácito que debía substituir el tratado de 1903.

En las elecciones presidenciales de 1964 Chiari respaldó a Marco Robles, colaborador suyo desde hacía mucho tiempo y también pariente. Figura de clase media y reputación de hombre duro, Robles prometió «Reformas ahora», criticó a los Estados Unidos y se comprometió a negociar la substitución del tratado del 1903. Mientras tanto, Arnulfo Arias hizo campaña bajo su acostumbrada bandera nacionalista, pero en esta ocasión adoptó una actitud más conciliatoria ante los Estados Unidos, concentrando sus ataques en la oligarquía. Muchos descendientes de antillanos a quienes Arias había privado del voto en 1941 votaron ahora por él para demostrar su patriotismo. El resultado fue que probablemente ganó las elecciones, pero el recuento oficial dio la victoria a Robles por diez mil votos.

Robles reanudó las conversaciones sobre un tratado con el gobierno norteamericano, que desembolsó cantidades de ayuda nunca vistas e incrementó el nivel de los disturbios que en junio de 1966 hubo en Colón para protestar por la muerte de un líder estudiantil. Gran número de proyectos de obras públicas contribuyeron al mantenimiento del empleo y proporcionaron escuelas y viviendas para los pobres. Aunque Robles inauguró una nueva carretera que iba de la capital a la frontera con Costa Rica, así como una presa hidroeléctrica en Veraguas, la reforma agraria y la reforma fiscal nunca llegaron a despegar porque el presidente seguía estando obligado con las familias ricas que más afectadas habrían resultado.

En junio de 1967 las negociaciones sobre el canal iniciadas a finales de 1964 produjeron tres tratados vinculados entre sí para substituir al convenio de 1903. El primero, que se refería al canal de esclusas, reconocía la soberanía de Panamá en el territorio, pero ampliaba su explotación por los Estados Unidos hasta 1999. De la dirección se encargaría una comisión binacional y Panamá participaría directamente en los ingresos obtenidos de los peajes. La mayoría de los servicios

de la zona del canal serían administrados conjuntamente por los dos países. El segundo tratado daba a los Estados Unidos la opción de construir y explotar conjuntamente un canal al nivel del mar, de resultas de lo cual el canal de esclusas pasaría a ser propiedad de Panamá. El tercero autorizaba la continuación de las bases norteamericanas en suelo panameño.

La proximidad de las elecciones presidenciales en ambos países politizó la ratificación de los tratados y fue la causa de que se diera carpetazo a los mismos. El ministro de exteriores de Robles, Fernando Eleta, había llevado las negociaciones en secreto, cosa que despertó las suspicacias populares. Los líderes de los sindicatos panameños en el canal temían que sus salarios y condiciones de trabajo resultaran perjudicados por el plan de gestión conjunta. Los nacionalistas y los estudiantes querían el fin inmediato de la ocupación norteamericana. Arnulfo Arias puso en duda el valor de los tratados, aunque se abstuvo de criticar a los Estados Unidos. Cuando a finales de 1967 Robles se dio cuenta de que no tenía votos suficientes para ratificar los tratados, informó de ello al Departamento de Estado, que entonces dejó de tenerlos en cuenta e interrumpió la mayoría de los programas de ayuda. Los tratados archivados no influyeron mucho en las elecciones de 1968, toda vez que ninguno de los candidatos era partidario de ellos.

La coalición de Robles se escindió a causa de la sucesión, lo cual le convirtió inmediatamente en un político derrotado. En septiembre había declarado que respaldaría a su ministro de hacienda, David Samudio, para la presidencia. Samudio, que era un tecnócrata formado en los Estados Unidos, no pertenecía a las antiguas familias y sus propuestas fiscales chocaron en seguida con la oposición de Chiari y la mayor parte de la oligarquía. Asimismo, el presidente no pudo prestarle mucha apoyo a Samudio porque él mismo fue destituido por la asamblea en febrero de 1968 y si se salvó de ser depuesto fue únicamente gracias a la intervención de Bolívar Vallarino, el comandante de la Guardia Nacional.

Las familias más añejas (Arias, Guardia, De la Guardia, Arosemena, Chiari, Boyd, Vallarino) habían ganado su dinero mediante industrias oligopolísticas tales como la edición, la refinación de azúcar, la ganadería, el cemento, la elaboración de cerveza y los artículos de primera necesidad, así como ejerciendo la abogacía o dedicándose a la importación o a la venta al por mayor. Habían protegido sus intereses por medio de contactos con el gobierno y vínculos de amistad con funcionarios de la Zona del Canal. Ahora se encontraban con que en el poder había un grupo que no les merecía ninguna confianza y ello les llenaba de incertidumbre en lo que se refería al futuro de sus relaciones con los Estados Unidos. Por consiguiente, decidieron abandonar su tradicional oposición a Arias creyendo que éste, ablandado por sus sesenta y siete años de edad y por ver que se le negaba el acceso a cargos públicos, sería fácil de controlar y utilizar. Por otra parte, Arnulfo mandaba el partido más numeroso del país, lo cual era fruto de la veneración que le tributaban las masas. Organizando una amplia coalición en la que había muchos chiaristas, la comunidad antillana, elementos de la Guardia Nacional y la mayoría de los diputados de la asamblea, Arias obtuvo el 55 por 100 de los votos en las elecciones de 1968.

El carácter insólito de las coaliciones electorales de 1968 reveló que había cierta desesperación en la lucha por el poder. Si en el período anterior a 1931 hubo rivalidades entre las familias principales y la época 1931-1959 fue testigo de las incursiones de recién llegados (los hermanos Arias y Remón), las elecciones

de 1968 contenían ecuaciones aún más complejas. La Guardia Nacional continuaba siendo un árbitro principal, pero ya no actuaba a impulsos de una sola voluntad. La burocracia estaba en manos de figuras como Robles, Samudio y Eleta, que habían salido poco antes al escenario político y cuyas respectivas fortunas tenían su origen en la administración del tesoro público. Si hubieran podido aferrarse al poder, habrían logrado que se aprobaran los tratados y ello les hubiese reportado inmensos beneficios económicos. Las reformas que fomentaban siguiendo las pautas de la Alianza para el Progreso inducían a pensar que no respetaban los intereses de las familias antiguas y sus negocios. Los elementos reformistas del programa electoral de Samudio en 1968 convencieron a la oligarquía de que no se le debía confiar el poder.

Sin embargo, las elecciones no despejaron el ambiente político y provocaron acusaciones de fraude, luchas callejeras y conspiraciones en los cuarteles. El fenómeno que peores cosas auguraba fue la politización de los oficiales de la Guardia Nacional. Aunque Vallarino había rehusado la invitación de Chiari para que presentase su candidatura a las presidenciales, y había hecho todo lo posible para permanecer fuera de la pugna electoral, no había logrado impedir que algunos oficiales jóvenes llevasen a cabo actividades electorales. En un principio se les había dicho que apoyaran al candidato de Robles, por lo que muchos de ellos se enfadaron cuando les pidieron que permaneciesen neutrales o que respaldasen a Arnulfo, su enemigo tradicional. Remón siempre había limitado la actividad política a unos cuantos colegas que desempeñaban altos cargos, pero en los años sesenta dicha actividad se había propagado entre los mandos intermedios, lo cual, según un analista, se debía a la creciente profesionalización. En septiembre los oficiales de mayor graduación hicieron un pacto con Arnulfo. El presidente electo exigió que Vallarino se retirase después del 1 de octubre, fecha de la toma de posesión, y Vallarino accedió con la condición de que su suplente José Manuel Pinilla Fábrega, tomase el mando y que la jerarquía permaneciese intacta. Vallarino, que podría recibir un puesto civil en el gobierno, tenía la esperanza de que este pacto frenase la politización de la Guardia, que entonces podría protegerles a él y a la oligarquía. Sin embargo, Arnulfo decidió que una jerarquía sin modificaciones no le permitiría gobernar, y el día 4 de octubre anunció la deposición tanto de Vallarino como de Pinilla. Muchos oficiales de alta graduación serían trasladados de la capital o enviados a ocupar puestos en el extranjero, todo ello debido a sus actividades pro Samudio durante las elecciones y después de ellas. Esto empujó a la Guardia a deponer a Arnulfo el día 11 de octubre. Al principio los líderes del golpe pidieron al vicepresidente que se hiciera cargo del poder, y luego, al negarse él, formaron una junta encabezada por el coronel Pinilla (Vallarino se había retirado del servicio varios días antes). Las autoridades norteamericanas expresaron inmediatamente su oposición al golpe; dieron a Arias y a su gabinete asilo temporal en la Zona y más adelante gestionaron su exilio en Florida. Los Estados Unidos no reconocieron a la junta hasta noviembre.

La junta nombró un gabinete juvenil pero conservador que tenía lazos con muchos campos políticos y dio a conocer un programa de objetivos muy suave, aunque jubiló a los funcionarios que habían apoyado a Arnulfo. Con todo, en el plazo de pocos días dos oficiales enérgicos, los que más habían arriesgado al dar el golpe, se erigieron en verdaderos líderes del nuevo gobierno: el teniente coronel Omar Torrijos y el mayor Boris Martínez. Torrijos tenía antigüedad, ya que

se había alistado en la Guardia en 1952, y tenía más experiencia en asuntos civiles que la mayoría de los oficiales. Tomó el mando naturalmente debido a los cometidos que había desempeñado desde los años cincuenta en la oficina del comandante, en programas de acción cívica y en operaciones contra insurgentes. Era muy conocido, popular por su talante natural y flexible y considerado como el «menos militar» entre los oficiales de alta graduación. Al ver que iba a ser difícil granjearse el apoyo de los oligarcas, Torrijos empezó a establecer contactos con grupos cívicos ajenos a la élite que quizá prestarían apoyo a los militares. Martínez era una figura más vigorosa y atrevida que había tomado la ciudad de David durante el golpe, pero sus escasas habilidades políticas le relegaron al segundo puesto. En diciembre de 1968 Torrijos ya había consolidado su posición de comandante en jefe de la Guardia y dos meses después mandó a Martínez al exilio.

Nacido en la provincia de Veraguas en 1929, Torrijos pertenecía a una generación de líderes panameños que no había experimentado ni la independencia ni el golpe de 1931. Su padre era maestro y él mismo había asistido a la Escuela Normal de Santiago, el más importante centro de nacionalismo estudiantil en el interior. A los diez años de edad, al acompañar a su madre a Ciudad de Panamá y cruzar la Zona en autobús, había visto cómo los policías norteamericanos la trataban a empujones. Más adelante diría que ello le había convencido de que Panamá tenía que recuperar la Zona. En 1947 obtuvo una beca para estudiar en una academia militar de El Salvador, donde se licenció en 1952. Siendo ya oficial, en una ocasión no le permitieron entrar en el Union Club de Ciudad de Panamá, y desde entonces se negó a poner los pies en él y ordenó a sus oficiales que hicieran lo mismo; debajo del porte despreocupado, provinciano, se ocultaban fuertes sentimientos contra los norteamericanos y la oligarquía.

Torrijos recurrió a varias estrategias para consolidar su poder. La principal fue el empleo de la fuerza contra sus adversarios, varias personas fueron encarceladas y torturadas y algunas murieron a causa de los malos tratos. Las manifestaciones públicas no deseadas eran dispersadas por la fuerza y el terror que ello infundía facilitaba la tarea de intimidar y exiliar a los adversarios. Torrijos también se valía de modernas técnicas de espionaje para vigilar a sus enemigos. Durante gran parte de este período su unidad de espionaje, la G-2, estuvo bajo el mando de Manuel Antonio Noriega, que más adelante sucedería a Torrijos en el puesto de comandante en jefe. Torrijos también usaba programas de acción cívica para crear una imagen favorable de sí mismo, recalcando el apoyo que prestaba a proyectos de construcción y su preocupación por los pobres con el empleo de técnicas adquiridas durante sus estancias en Fort Sherman, donde recibía instrucción, y de una forma parecida a la que utilizaba el general Velasco Alvarado en Perú. Torrijos alentaba a los oficiales de la Guardia a beneficiarse de su posición en el gobierno, tradición iniciada por Remón que reducía las probabilidades de deslealtad entre los miembros del cuerpo, sobre el que ejercía un firme control. Finalmente, Torrijos aumentó los efectivos de la Guardia y ascendía a los oficiales con frecuencia.

Los primeros civiles cuyo apoyo intentó ganarse Torrijos fueron los estudiantes, pero éstos rechazaron sus proposiciones y Torrijos cerró la universidad durante varios meses. Luego formó el Movimiento Nuevo Panamá, que tampoco cuajó. De modo parecido, su propuesta de crear una sola federación laboral que

apoyase al régimen nunca se materializó. Sin embargo, Torrijos sí aumentó su influencia en la clase trabajadora decretando un código laboral muy favorable. (El código se suavizó en 1976 debido al efecto deprimente que surtía en los negocios.) La iniciativa más afortunada de Torrijos tuvo por escenario las zonas rurales, donde había dirigido programas de acción cívica y podía hablar con los agricultores y los campesinos de un modo que ellos comprendían. Gozaba allí de la imagen del caudillo popular que se traslada en helicóptero de una parte a otra del país para ayudar a las poblaciones y aldeas rurales. Fundó cooperativas, escuelas rurales, clínicas y centros de comercialización, además de ceder tierras de propiedad pública para que fuesen colonizadas. Una de sus metas era detener la corriente de migración a las ciudades, toda vez que en el decenio de 1970 más de la mitad de la población del país ya vivía en las provincias de Panamá y Colón. De todos modos, la labor que llevó a cabo en las zonas rurales le granjeó el respeto de quienes ya se habían instalado en los barrios de chabolas de las ciudades, así como un sorprendente grado de apoyo por parte de los maestros rurales, que a menudo se erigieron en líderes locales después de 1968. A mediados de los años setenta, Torrijos, llamado familiarmente «Omar» o «El General», ya gozaba de una popularidad carismática entre las masas rurales. Su amistad con Fidel Castro, Graham Greene y García Márquez contribuyó a aumentar su mística.

En 1972 Torrijos orquestó una asamblea constituyente mediante la celebración de elecciones de representantes de los corregimientos o municipios. La asamblea confirmó a Torrijos como jefe del Estado y ratificó a la figura decorativa que había nombrado para la presidencia, Demetrio («Jimmy») Lakas, y una constitución centrista con algunas notas autocráticas. Virtualmente todos los delegados eran recién llegados y en ningún sentido representaban a la oligarquía, que permaneció al margen del poder. Los partidos, disueltos en 1968, siguieron siendo ilegales.

El principal logro de Torrijos fue la firma de dos tratados con los Estados Unidos en septiembre de 1977 (ratificados finalmente en abril de 1978). Basados en dos de los tres borradores de 1967 —los relativos al canal ya existente y a la defensa (los Estados Unidos habían abandonado el proyecto de construir un canal al nivel del mar)—, los tratados de 1977 reconocían la plena soberanía de Panamá en la Zona del Canal (que, por consiguiente, dejó de existir) y preveían la explotación conjunta del canal hasta 1999, año en que pasaría a ser controlado exclusivamente por Panamá, así como su defensa también conjunta, si bien la responsabilidad principal correspondería a los Estados Unidos hasta 1999. Mientras tanto, se aumentaron considerablemente los pagos que se hacían a Panamá en concepto de peajes y anualidad.

Otra conquista del período de Torrijos fue la diversificación de la economía. En 1970 promulgó leyes que fomentaban la instalación de bancos internacionales en Panamá, con la garantía de que se guardaría un secreto total sobre sus operaciones. Panamá no tardó en experimentar un auge de la banca extraterritorial, lo que incrementó las inversiones de capital, el empleo administrativo y la construcción de rascacielos en Ciudad de Panamá. Una parte del dinero que llegaba por mediación de los bancos procedía de las exportaciones de drogas de América del Sur a los Estados Unidos, pero Torrijos y sus sucesores protegieron las cuentas secretas contra los investigadores. La banca dio a la economía panameña una inyección de energía y contribuyó a que el país dependiera menos del canal.

Se adoptaron otros planes para diversificar la economía y convertir a Panamá en exportador de servicios internacionales en vez de limitarse a ser una ruta marítima. Matricular barcos con bandera panameña y la provisión de seguros y otros servicios ya eran cosas tradicionales. Se tendió un oleoducto que cruzaba el oeste de Panamá porque los superpetroleros que transportaban crudo de Alaska a la costa oriental de los Estados Unidos eran demasiado grandes para navegar por el canal, pero existía la posibilidad de ahorrar dinero utilizando el oleoducto para mandar su carga a la otra orilla del istmo, donde era recogida por petroleros de menor calado. La importancia concedida a los servicios se debió en parte a la dificultad de aumentar las exportaciones de productos básicos. Los plátanos ya no representaban una industria en crecimiento y se habían agotado las pesqueras que en otro tiempo fueron ricas. Los costes de mano de obra en Panamá eran demasiado elevados para permitir la comercialización de productos tropicales en el extranjero. Se trazó un plan prometedor para refinar cobre en Cerro Colorado, en el noroeste del país, pero hubo que abandonarlo debido a la caída de los precios mundiales a finales de los años setenta. No obstante, en general la diversificación salió bien y Panamá redujo espectacularmente la proporción de la renta nacional que se obtenía del canal. Los servicios prestados a la Zona del Canal como parte del PIB descendieron del 8,6 por 100 en 1950 al 5,8 por 100 en 1975. Sin embargo, el precio que hubo que pagar por ello fue el endeudamiento exterior per cápita más alto del mundo.

Después de la firma de los nuevos tratados sobre el canal en 1977 y antes del crítico debate en torno a la ratificación por los Estados Unidos, Torrijos empezó a retirarse de la primera línea de la política. Estaba cansado de dirigir el país y las negociaciones sobre el canal y desde hacía algún tiempo bebía en exceso. Asimismo, los negociadores norteamericanos temían que la imagen de Torrijos, la imagen de un dictador de centro-izquierda, perjudicara sus probabilidades de obtener la ratificación por parte del Senado. En vista de ello, Torrijos creó el Partido Democrático Revolucionario (PRD) para que se encargase de coordinar a los diversos grupos y sectores a los que había cooptado. El partido coincidía en parte con la burocracia y disfrutaba de generoso patrocinio oficial. Torrijos también designó un nuevo presidente civil, Arístides Royo, uno de los negociadores del tratado y colaborador de confianza. Royo, afable ex catedrático de universidad, seguía la moda del izquierdismo, pero su autoridad dependía por completo de la confianza personal que Torrijos depositaba en él. La Ley del Canal de Panamá (PL 9670) de 1979, cuya finalidad era cumplir los tratados y que los panameños llamaban la Ley Murphy en honor de su patrocinador, el diputado John Murphy, resultó ser una píldora difícil de tragar, ya que obraba en detrimento del objetivo de los negociadores, el de crear una administración semiautónoma para el canal, una administración independiente del Pentágono y del Congreso, y dejaba pendiente de negociación el asunto de las fuerzas norteamericanas en Panamá después de 1999. Así pues, aunque los panameños tuvieron que conformarse con ella, continuaron llamando la atención sobre las discrepancias entre los tratados y dicha ley.

El semirretiro de Torrijos terminó trágicamente en agosto de 1981, cuando el pequeño avión en que viajaba se estrelló e hizo explosión. Se formularon acusaciones de sabotaje que no recibieron una respuesta satisfactoria. Sin embargo, no cabía duda de que Panamá había perdido uno de sus líderes más enérgicos y pintorescos y que su muerte puso fin a una era crítica de la historia del país.

PANAMÁ DESDE TORRIJOS

Con la entrada en vigor de los acuerdos de 1977 el canal perdió mucha importancia en lo que se refiere a la política panameña. A partir de 1979 fue administrado por comisiones bilaterales y Panamá fue adquiriendo mayor control de las operaciones a medida que se acercaba el fin de siglo. A partir de 1990 el principal funcionario ejecutivo del canal, que ostenta el título de Administrador, tenía que ser de nacionalidad panameña.

De 1981 en adelante la política navegó a la deriva, sin seguir una dirección clara. No obstante, el general Noriega pronto consiguió apartar a los rivales y hacerse con el control de la Guardia Nacional, que desde 1983 se llamaba Fuerza de Defensa Panameña. Noriega tomaba las decisiones importantes y hacía los nombramientos detrás de la fachada de los gobiernos civiles. Ser presidente no resultaba ni cómodo ni seguro. Royo fue obligado a dimitir y le substituyó Ricardo de la Espriella, que a su vez fue expulsado del poder en 1984. Mientras la corrupción seguía enriqueciendo a la oficialidad y perjudicando a la administración pública, Noriega daba la impresión de no tener ningún programa pensado.

El gobierno de los Estados Unidos se enfrió en sus relaciones con Noriega, especialmente al saberse que se estaba beneficiando del lavado de dinero procedente del tráfico de drogas, de las ventas de armas y del espionaje. El Departamento de Estado se esforzó bastante en ayudar al presidente Nicolás Ardito Barletta, elegido de modo fraudulento frente a Arnulfo Arias en 1984, a sacar a Panamá de su estancamiento económico para ganar con ello más autoridad para el gobierno civil. Panamá recibió mucha ayuda exterior y Barletta cosechó aplausos como buen tecnócrata, pero su incapacidad política para ganarse el apoyo de la oligarquía o de elementos del PRD facilitó su deposición después de sólo un año en el poder cuando autorizó que se investigase el papel que había desempeñado Noriega en el brutal asesinato de Hugo Spadafora, popular crítico del régimen.

A mediados de 1987 la paz impuesta por Noriega se vino abajo cuando una serie de protestas civiles provocaron la crisis política más seria habida en varios decenios. Cuando intentó retirar a su segundo, Roberto Díaz Herrera, éste puso objeciones y acusó públicamente a Noriega de delitos graves, entre ellos la ejecución de Spadafora y la falsificación de los resultados de las elecciones de 1984. Diversos grupos civiles —los estudiantes, la Cámara de Comercio, el Lions' Club— se unieron alrededor de Díaz para formar un amplio movimiento de oposición llamado la Cruzada Civilista Nacional, cuyo propósito era expulsar a Noriega del poder. Durante varios meses organizaron protestas y manifestaciones, a las que Noriega respondió con inusitada violencia. La desobediencia civil unió al grueso de la población detrás de la oposición de clase media. La crisis de 1987 reveló la naturaleza dictatorial del régimen y motivó que el Senado norteamericano censurase a Noriega, pero la Fuerza de Defensa permaneció leal a su jefe. Esto creó una situación extraordinariamente embarazosa para el gobierno de los Estados Unidos, que tenía que colaborar con representantes panameños en la administración del canal y que, pese a ello, a comienzos de 1988 ya había iniciado una campaña sin disimulo para derribar al gobierno del país.

Después de seis meses de tenso estancamiento, Washington recurrió a imponer rígidas restricciones externas a una economía que era especialmente vulne-

nable a la injerencia extranjera. Los Estados Unidos embargaron activos panameños, se negaron a efectuar los pagos correspondientes al canal y rehusaron suministrar billetes de dólar, en los que se basa la economía panameña porque Panamá no tiene papel moneda propio. Todo ello produjo el cierre inmediato del estratégico sistema bancario y precipitó una grave crisis. De resultados de la incapacidad del gobierno para atender a las obligaciones del Estado y pagar regularmente a sus empleados, la oposición se extendió a las clases bajas. Sin embargo, las expectativas norteamericanas de una rápida retirada por parte de Noriega resultaron equivocadas, ya que el general superó fácilmente un intento de golpe de estado e impuso un nuevo presidente marioneta. Los Estados Unidos reforzaron la guarnición de la Zona con centenares de soldados y se expresaron temores por la seguridad del canal a raíz de una supuesta invasión por parte de fuerzas panameñas.

En el otro bando, Noriega y sus partidarios acusaron a los Estados Unidos de planear una intervención militar directa en el país, como había solicitado la Cruzada Civilista al hacerse evidente que su propia campaña de protestas no haría caer al dictador. Con la reputación totalmente manchada ya, poco podía hacer el régimen salvo recurrir a una represión creciente y a la retórica nacionalista. La generación de fervor patriótico era ciertamente previsible y atrajo mucho menos apoyo popular auténtico del que Noriega esperaba, toda vez que ya era general la opinión de que deponer al general era el único medio de restaurar un mínimo de normalidad. Sin embargo, la campaña del gobierno empujó a casi todos sus colegas latinoamericanos a hacer declaraciones contra la intervención militar norteamericana. También expresó con claridad la contradicción histórica que en el corazón de la identidad nacional panameña había engendrado el control del canal por los norteamericanos. Hasta el régimen más repugnante y desacreditado podía sacar partido, desde el punto de vista político, de la defensa de la soberanía nacional.

Cuando George Bush fue elegido presidente en noviembre de 1988, Noriega creyó que disminuirían sus problemas con los Estados Unidos, pues consideraba al nuevo presidente como aliado suyo. En su calidad de director de la CIA en los años setenta, Bush había supervisado a Noriega, que recogía información para dicho organismo, y había vuelto a entrevistarse con él en 1985, en relación, al parecer, con el asunto del Irán y la Contra. En caso de revelarse, estos contactos podían colocar al nuevo presidente en un apuro. De igual modo, Noriega podía crear más problemas en las bases militares y los residentes norteamericanos constituirían una población de rehenes en potencia.

Sin embargo, Noriega se creía más poderoso de lo que era en realidad. En las elecciones presidenciales panameñas de mayo de 1989 Bush apoyó al candidato de la oposición, Guillermo Endara, con unos 10 millones de dólares y varios equipos de observadores. Cuando se vio que los votos eran favorables a Endara, Noriega anuló los comicios y con ello atrajo sobre sí la condena de la OEA y de la prensa internacional. Al cabo de cuatro meses, cuando Noriega instaló en el poder a un compinche suyo en calidad de presidente marioneta, Bush se negó a reconocer el nuevo régimen. (Elemento clave de esta decisión fue el hecho de que al amparo del tratado de 1977 un panameño sería administrador del canal en enero de 1990 y el candidato de Noriega era inaceptable a ojos de los Estados Unidos.)

Noriega se encontraba ahora ante una administración norteamericana comprometida de forma unánime a expulsarle del poder por cualquier medio. Una serie de emisarios trataron de persuadirle a que abandonara, pero también fomentaron conspiraciones entre los comandantes de la Fuerza de Defensa y hablaron de levantar la prohibición de asesinar a líderes extranjeros. Después del fracaso de un golpe que oficiales disidentes dieron en octubre de 1989 con aprobación norteamericana, la Casa Blanca ordenó que se planeara una intervención militar. Finalmente Noriega provocó la invasión al declarar que existía el estado de guerra con Norteamérica. Unos 14.000 soldados de asalto desembarcaron en Panamá el 20 de diciembre de 1989 y, conjuntamente con fuerzas destacadas en el país, impusieron el control militar en cuestión de pocos días. Fue la primera intervención no solicitada desde la independencia de Panamá y la mayor operación militar emprendida por los Estados Unidos desde la guerra del Vietnam.

Después de refugiarse en la embajada del Vaticano, Noriega acabó rindiéndose a las autoridades norteamericanas para ser procesado bajo la acusación de contrabando de drogas, lavado de dinero y otros delitos. Los Estados Unidos colocaron a Endara en la presidencia y le ayudaron a restablecer el orden y reanudar la actividad económica. Sin embargo, la administración Endara tenía poca legitimidad y pagaría un alto precio en el futuro por depender de Washington. El sentido de la nacionalidad panameña seguía siendo excepcionalmente frágil. De hecho, el futuro de Panamá como nación soberana quedó envuelto en ciertas dudas.

Capítulo 8

LA ZONA DEL CANAL DE PANAMÁ, 1904-1979

En la historia de América Latina en el siglo xx el Canal de Panamá —y la zona del Canal— ha poseído siempre gran importancia emblemática. El canal atraviesa el territorio de una minúscula república hispánica que desde su nacimiento ha dependido del patronazgo de los Estados Unidos, y durante setenta y cinco años su explotación estuvo bajo el control exclusivo de los norteamericanos. Durante todo el siglo el canal ha sido un símbolo relevante del poder que permite a Washington dominar a los estados débiles del hemisferio.

El empeño norteamericano en controlar el tránsito de una orilla a otra del istmo de América Central data del decenio de 1840, momento en que la Unión llegó hasta el litoral norteamericano del Pacífico. En 1846 un tratado con Nueva Granada (Colombia) dio a Washington derecho de paso para cruzar Panamá, que a la sazón era una provincia de Colombia, a cambio de lo cual los Estados Unidos garantizaron la soberanía colombiana sobre la provincia, y en 1855 ya funcionaba el Panamá Railroad, que era de propiedad norteamericana. Algunos veían en el ferrocarril al precursor de un canal controlado por los Estados Unidos, pero en el tratado Clayton-Bulwer de 1850 Gran Bretaña había insistido en una participación igual en cualquier futuro proyecto de construcción de un canal y el atractivo de los ferrocarriles transcontinentales contribuyó a reducir todavía más el interés norteamericano por un canal. Al final fueron los franceses quienes, en el decenio de 1880, empezaron a trabajar bajo Lesseps, arquitecto del Canal de Suez, en la apertura de una vía marítima en Panamá, aunque la empresa fracasó mucho antes de quedar terminada.

A pesar del desastre sufrido por los franceses, los Estados Unidos siguieron presionando para que se construyese un canal, y los que más insistían en ello eran partidarios del poderío naval tales como el capitán Alfred Mahan y su admirador Theodore Roosevelt, y la idea recibió gran estímulo de la guerra con España en 1898, durante la cual el acorazado *Oregon* tuvo que doblar el Cabo de Hornos para ir de Seattle a Cuba. Una vez ganada la guerra, pareció indispensable contar con un canal que permitiera a Washington estar en comunicación con Hawai y Filipinas, las dependencias que acababa de adquirir en el Pacífico. Los Estados Unidos actuaron con rapidez: primero negociaron la abrogación del tra-

tado de 1850 con Gran Bretaña al objeto de eliminar la barrera que impedía el control unilateral del canal por los norteamericanos; luego decidieron que el canal pasara por Panamá en lugar de por Nicaragua. En enero de 1903 la administración Roosevelt procedió a firmar el tratado Hay-Herrán con Colombia, que concedió a los Estados Unidos derechos extensos para construir y explotar un canal a través de Panamá.

Al insistir el Senado colombiano en obtener mejores condiciones, Roosevelt cometió uno de los actos más dudosos de su presidencia y alentó la secesión de Panamá de Colombia. Los panameños temían que Roosevelt se decidiera por Nicaragua, temor que compartía la compañía francesa del canal, que esperaba sacar 40 millones de dólares de la venta de su activo. Panameños y franceses se unieron para tramar un complot con el fin de separarse de Bogotá, utilizando como agente en Washington a Philippe Bunau-Varilla, ex ayudante de Lesseps. Se dio a entender a Bunau-Varilla que los Estados Unidos respaldarían un movimiento separatista. Y navíos de guerra de la armada norteamericana se situaron en Panamá y Colón, los puertos terminales del futuro canal, para impedir que fuerzas colombianas desembarcasen con el propósito de reafirmar la autoridad de Bogotá después del golpe separatista del 3 de noviembre de 1903. Esto se hizo a pesar del compromiso contraído en 1846, de defender la soberanía colombianas. La intervención norteamericana hizo que la rebelión fuera irreversible y Colombia fue despojada de una posesión cuyo valor potencial era incalculable. «Tomé el istmo», diría jactanciosamente Roosevelt más adelante; o, según la enigmática agudeza del profesor Samuel Hayakawa: «Lo robamos con absoluta rectitud».

No había transcurrido aún una quincena desde la declaración de independencia de Panamá cuando John Hay, el Secretario de Estado, y Bunau Varilla firmaron un nuevo convenio relativo al canal que daba a los Estados Unidos todavía más que el anterior acuerdo con Colombia. Bunau-Varilla afirmó en sus memorias que él había escrito todo el documento pero lo cierto es que el grueso del tratado se redactó en el Departamento de Estado. Para tener la seguridad de obtener la aprobación del Senado norteamericano, se hicieron enormes concesiones que hacían a los Estados Unidos responsables de todo lo que tuviera que ver con el canal y que, por lo tanto, privaban a Panamá incluso de la apariencia de participación que antes se diera a Colombia.

Washington dio mucho menos de lo que recibió del convenio Hay-Bunau-Varilla. Panamá cobraría una suma global de 10 millones de dólares y una anualidad de 250.000 dólares por los derechos que confirió, pero renunció al derecho de reversión de la propiedad tanto del canal como del ferrocarril, la anualidad de 250.000 dólares correspondiente al ferrocarril y el derecho a percibir un porcentaje de los ingresos brutos que obtuviera el canal. Tampoco debía adquirir tierras que fuesen propiedad del canal o del ferrocarril en las ciudades terminales. Al mismo tiempo, en ninguna parte del tratado se reconocía la soberanía panameña, mientras que el acuerdo Hay-Herrán había reconocido explícitamente la soberanía de Colombia. Lo máximo que Hay estaba dispuesto a conceder era hacer de Panamá un protectorado norteamericano garantizando su independencia, pero incluso esto se hizo sólo con el propósito de disuadir a Colombia de intentar la reconquista del territorio.

A cambio de todo ello, Panamá traspasó el núcleo de su territorio. Concedió

a perpetuidad, para fines relacionados con el canal, una zona de unos 16 kilómetros de ancho que cruzaba el centro de la República, y Bunau-Varilla fue todavía más lejos. Aunque logró que las ciudades terminales se excluyeran de la zona, donde Hay las había colocado, hizo una donación extraordinaria en nombre de Panamá. En virtud del Artículo 3 los Estados Unidos poseerían nada menos que los derechos de soberanía dentro de la zona y sobre la tierra situada fuera de ella que requirieran para el canal. Estos serían los cimientos de la posición de los Estados Unidos en el istmo durante toda la tenencia del mismo. Además, por medio del Artículo 7 Bunau-Varilla dio a los Estados Unidos autoridad para intervenir en Ciudad de Panamá y Colón con el fin de imponer medidas sanitarias y mantener el orden público. Así pues, la consecuencia de la emancipación panameña de Bogotá fue el vasallaje respecto de Washington: la independencia con sentido no se hallaba en el futuro previsible.

LA PRIMERA GENERACIÓN, 1904-1929

La Zona del Canal que nació en 1904 tenía por modelo el complejo de concesiones, esferas de influencia y acuerdos que se impusieron a China en el siglo XIX. Era un Estado dentro de un Estado y un enclave con una sola razón de ser: el funcionamiento eficiente de la vía marítima que se abrió a la navegación en 1914. Como tal, respondería exclusivamente ante el presidente de los Estados Unidos por mediación de un administrador que a partir de 1907 fue siempre un oficial de alta graduación del cuerpo de ingenieros del ejército norteamericano. Esta estructura prevaleció sobre otras dos posibilidades: una autoridad civil que hubiera dado una lección continua del arte de gobernar a un hemisferio supuestamente ignorante; y un mando militar encabezado por el general de la guarnición de la Zona.

El régimen de la Zona estaba lleno de paradojas. Lo que en muchos aspectos era una reserva del ejército estaba dedicado al canal como empresa civil que servía a intereses mercantiles y se resistía mucho a aceptar la idea de que su función principal era estratégica. Al mismo tiempo, contrastaba notablemente con los ideales de la democracia capitalista norteamericana, ya que ningún residente norteamericano estaba autorizado a votar o poseer bienes raíces bajo un sistema que se parecía muchísimo al socialismo asistencial. En el decenio de 1920 la Zona ya se había convertido en un formidable microestado que trataba con Panamá por mediación de un gobernador que actuaba como potentado por derecho propio y que, de hecho, se hallaba fuera del alcance de sus amos nominales de Washington. Cuando la administración Harding envió una junta de investigación en 1921, la mayoría de las reformas que instó a efectuar pronto fueron archivadas y la Zona continuó administrándose como antes, basándose en la creencia de que el gobierno de los ingenieros militares, al igual que la presencia misma de los Estados Unidos en el istmo, tenía que ser indefinida y libre de injerencias externas.

En un campo importante las autoridades del canal se vieron obligadas a frenar su avance hacia la omnipotencia. Poco después de que el tratado entrara en vigor en 1904, un elevado muro arancelario aisló a la Zona de Panamá, mientras que las importaciones procedentes de los Estados Unidos entraban sin pagar de-

rechos de aduana. Esta medida amenazaba con devastar la economía de un país cuyos ingresos nacionales dependían muchísimo de las rentas de aduanas y fue revocada por Roosevelt, que temía que engendrara una grave inestabilidad política justo en el momento en que empezaba a construirse el canal. Una fórmula conciliatoria, el llamado Acuerdo Taft, produjo un *modus vivendi* hasta que se inaugurase el canal: Panamá cobraría derechos sobre ciertas mercancías que entrasen en la Zona y se eliminó la barrera arancelaria.

Sin embargo, poco después, el intento de hacer que la Zona fuese autosuficiente desde el punto de vista comercial recibió un gran estímulo cuando los comerciantes panameños no consiguieron suministrar alimentos a precios competitivos para los trabajadores del canal. En el plazo de pocos años el Railroad Commissary enviaba a la Zona no sólo artículos de primera necesidad para el personal del canal, sino también una creciente variedad de artículos de lujo, además de explotar una serie de instalaciones dentro de la Zona para satisfacer las demandas de los consumidores. Las protestas panameñas fueron rechazadas de forma terminante diciendo que tales medidas estaban justificadas por el tratado, que, de hecho, contenía un lenguaje lo bastante vago como para permitir que la dirección del canal hiciese lo que le apeteciera.

No obstante, las autoridades estadounidenses, sobre todo el general Goethals, presidente de la Comisión del Canal y primer gobernador en 1914, se impacientaban bajo el Acuerdo Taft. Goethals estaba decidido a lograr que se abrogara el acuerdo y dejar vía libre para la explotación en gran escala de almacenes de depósito en la terminal atlántica, con lo cual el canal atraería como un imán al comercio internacional. La administración de la Zona también creía que, desaparecido el acuerdo, tendría derecho a vender lo que quisiera a una clientela ilimitada de panameños y turistas, así como empleados a sueldo del gobierno norteamericano. En ambos casos chocaron con el Departamento de Estado, que por razones diplomáticas ansiaba moderar lo que, a su juicio, era la imperiosa arrogancia de los líderes del canal. Aunque el Acuerdo Taft fue cancelado en 1924, ello se debió al deseo de entablar negociaciones con Panamá para firmar un tratado complementario y no porque se diera carta blanca a la Zona. Durante las conversaciones se repitieron los choques con un gobernador que, según creía el Departamento de Estado, despreciaba a los panameños por ser «una raza inferior a la que deberíamos tratar a patadas y dar órdenes sobre lo que tienen que hacer». Asimismo, el Departamento de Estado confirmó el argumento de Roosevelt en el sentido de que en ningún momento se pretendió que la Zona fuera un centro de distribución comercial.

El tratado que se firmó en julio de 1926 reflejaba una retirada parcial. Se aprobaron los almacenes de depósito y Panamá cedió un barrio de Colón, el de New Cristóbal, a la Zona, pero el canal se vio obligado a aceptar limitaciones permanentes a su mercado: en lo sucesivo solo podría vender a clientes que tuvieran alguna relación oficial con la zona. Por otra parte, se dictó una prohibición que impedía hacer más operaciones comerciales privadas en territorio de la Zona. Aunque el tratado se convirtió en letra muerta cuando Panamá rehusó ratificarlo a comienzos de 1927, el canal siguió sin poder actuar libremente. El Acuerdo Taft se mantuvo extraoficialmente y con ello Panamá se protegió de toda la fuerza de la competencia de la Zona.

La repercusión social que tuvo la Zona en el país no fue menos trascenden-

tal que su influencia comercial. El canal introdujo toda una comunidad nueva en la vida panameña, una comunidad encarnada por los trabajadores que se importaron para construir la vía navegable y ocuparse de su utilización una vez terminada. Desde el principio los trabajadores estuvieron estratificados en dos niveles diferentes. Los especializados, a los que se pagaba con dólares oro, formaron la selecta minoría de la llamada «Nómina de Oro», mientras que los semiespecializados o sin especialización constaban en la «Nómina de Plata» y cobraban en monedas de este metal. Virtualmente todos los «Oros» eran norteamericanos de raza blanca que disfrutaban de un nivel de vida claramente superior, cobraban salarios exentos de impuestos y un 25 por 100 más altos que los de sus colegas en los Estados Unidos propiamente dichos, tenían vacaciones pagadas, alojamiento gratuito, asistencia sanitaria y escuelas para sus hijos y, finalmente, acceso a mercancías de bajo precio en los almacenes del ferrocarril. Había pocos norteamericanos, blancos o negros, entre los «Platas», que eran predominantemente negros de las Indias Occidentales británicas, sobre todo de Barbados. Los ingenieros de ferrocarriles que empezaron la construcción del canal hubieran preferido a los culíes chinos que habían contratado en su país, pero tanto los sindicatos norteamericanos como la opinión pública panameña bloquearon esta opción. Los antillanos llegaron en gran número y, a diferencia de sus predecesores que habían trabajado para los franceses, tenían intención de quedarse y se instalaron en guetos enormes en las ciudades terminales de Panamá y Colón.

Los panameños de nacimiento, que no tenían ni la habilidad para ser Oros ni la fuerza muscular propia de los Platas, quedaban excluidos de estas categorías. Un número reducido de ellos fue incluido en la «Nómina de Oro» como gesto de buena voluntad y los panameños gozaban de igualdad nominal con los norteamericanos en lo que se refiere a ser seleccionados para puestos de Oro, pero los gobiernos panameños no insistieron en ello pese a que sin duda eran conscientes del carácter simbólico de esta promesa. Así pues, los panameños permanecieron fuera de los conflictos laborales que se registraron después de que el canal entrara en funcionamiento.

La administración de la Zona se veía sometida a la presión constante de sus «Oros», que querían aumentar al máximo sus privilegios y reducir al mínimo las oportunidades de los antillanos de ocupar puestos clasificables entre los especializados. Gracias a su afiliación a la Federación Americana de Trabajadores (AFL) y a la íntima relación entre ésta y el Congreso, se salieron con la suya. En 1915, por ejemplo, se suspendió una orden ejecutiva que obligaba a cobrar alquiler a la élite de oro; la orden fue revocada en el año siguiente. A los antillanos, en cambio, los trataron sin contemplaciones. El canal no había instado a repatriarlos porque era muy consciente de las ventajas que suponía disponer de una numerosa reserva de mano de obra en paro por si había necesidad de utilizarla. La mano de obra negra era barata y abundante y los antillanos vivían en circunstancias de una pobreza horrible. Por si no tuvieran suficientes problemas, la organización local prácticamente no existía; la huelga en gran escala que tuvo lugar en a febrero de 1920 la fomentó un sindicato de ferroviarios negros cuya base estaba en Detroit. Fracasó antes de que transcurriera una semana, después de que todos los huelguistas residentes en la Zona fueran expulsados sumariamente a Panamá. Durante cerca de veinte años no se harían otros intentos de sindicarse a los trabajadores antillanos.

Después del fracaso de la huelga los antillanos sufrieron otro revés. En 1921 una junta federal que investigaba las operaciones del canal recomendó una drástica reducción de costes mediante una extensa plateadura de los trabajadores, es decir, la substitución de Oros por Platas dondequiera que ello fuese posible. Con el respaldo enérgico del jefe de la AFL, Samuel Gompers, el grupo de presión de los Oros resistió fácilmente esta propuesta. Los antillanos se vieron reducidos a solicitar a las autoridades del canal una mejora de los salarios y de las condiciones, así como de la escolarización, pero sin que su solicitud surtiera mucho efecto. En 1927 se permitió que hasta cien de ellos fueran contratados con salarios de oro pero no se hizo nada para resolver sus agravios básicos. Continuaron siendo una masa sumergida, castigada por las hostiles leyes panameñas y dependiendo totalmente de la buena voluntad del paternalista régimen del canal; a finales del decenio de 1920 parecían no tener ningún otro futuro.

El tercer campo principal donde la Zona hizo que su presencia se notara de forma inconfundible fue la política panameña. Lo que interesaba a Washington en este sentido era, por supuesto, que Panamá proporcionara un medio estable en el cual el canal pudiese funcionar sin problemas. Dicho de otro modo, la nueva República debía abjurar de la tradición latinoamericana de golpe y contragolpe y adaptarse a una vida de ordenado decoro constitucional. A tal efecto, en 1904 los Estados Unidos presionaron sin disimulo hasta conseguir la dimisión del general Esteban Huertas que aspiraba a ser caudillo, y la disolución del minúsculo ejército panameño. En lo sucesivo Panamá conservó solamente un cuerpo de policía, pero los Estados Unidos pronto descubrieron que esto era una mejora dudosa y tuvieron que intervenir periódicamente en los asuntos internos de Panamá durante los primeros años de la República.

Aumentó considerablemente la tendencia a la intervención el hecho de que Ciudad de Panamá y Colón, los principales criaderos de conflictos, estaban enclavados geográficamente, aunque no administrativamente, en la Zona, y lo que pasaba en ellas podía tener repercusiones perjudiciales para el canal. Asimismo, mientras que el tratado de 1846 nunca se había interpretado como una directriz para que los Estados Unidos arbitraran en las disputas políticas del istmo, ahora Washington estaba demasiado involucrado en Panamá para poder seguir una política de no intervención. Aunque los Estados Unidos no prestaban atención a los conservadores panameños que de vez en cuando pedían la anexión pura y simple, la Constitución panameña sancionaba la intervención norteamericana en todo el país, y esto, junto con el Artículo 7 del tratado del canal (que permitía a los Estados Unidos cumplir funciones de policía en caso de que ello fuera necesario en las ciudades terminales), proporcionaba suficiente justificación para crear un protectorado si Washington lo deseaba.

Durante el decenio de construcción la vigilancia norteamericana se notó de la forma más obvia en los períodos electorales. Pero el Departamento de Estado también vigilaba con atención el gasto público panameño. Los informes referentes a la prodigalidad de sucesivos presidentes crearon una profunda resistencia a permitir que Panamá usara el dinero que se pagaba por el canal como garantía de los préstamos que se le concedían y se vetó todo intento panameño de enmendar la Constitución para que esto fuera posible. Sin embargo, mucho menos afortunados fueron los intentos de controlar la policía nacional. En 1909 el embajador norteamericano comentó que las ciudades terminales le recordaban a

Deadwood durante los turbulentos días de la fiebre del oro en los Black Hills, y la policía reaccionaba con violencia contra los norteamericanos que acudían a dichas ciudades para correrse una juerga. Después de la muerte violenta de varios ciudadanos de los Estados Unidos, se nombró un instructor norteamericano para la policía, pero el jefe de ésta, que era dado a las orgías con putas a altas horas de la noche, no le hizo el menor caso. Al parecer, el intervencionismo iba a tener que redoblar sus esfuerzos si se quería hacer alguna impresión duradera en el estamento político panameño.

Durante los primeros años de funcionamiento del canal, es decir, inmediatamente después de 1914, esto siempre pareció probable. La exasperación de los norteamericanos crecía rápidamente y la jerarquía de la Zona pensaba cada vez con mayor frecuencia que una ocupación militar era la única respuesta real a la propagación de la corrupción y del caos endémico en Panamá. Pero Washington se abstuvo de imponer su propio candidato en las elecciones presidenciales de 1916, como proponía el joven John Foster Dulles, que a la sazón era ayudante del agente de Panamá en Nueva York. Se dio aprobación tácita al hombre que, según se creía, más probabilidades ofrecía de introducir reformas, pero cuando la esperanza limpieza de la casa no se materializó, las autoridades de la Zona se encargaron directamente del asunto. El general Richard Blatchford, comandante de la guarnición, era un hombre que tenía una misión. Los Estados Unidos habían traído higiene pública a Panamá; él le daría higiene moral. El general dio comienzo a su cruzada en mayo de 1918 ordenando que todo el personal militar que no estuviera de servicio permaneciese dentro de los saludables confines de la Zona. Al cabo de un mes, contestando a un intento del gobierno de aplazar las próximas elecciones a la Asamblea Nacional, invocó el Artículo 7 del tratado de 1903 y el ejército norteamericano se hizo cargo de las ciudades terminales, que el general comparó en público —y desfavorablemente— con Sodoma y Gomorra. La ocupación duró poco, pero se tomaron medidas fundamentales para que Panamá siguiera caminando por la senda recta. A finales de aquel año se dieron poderes decisivos al instructor norteamericano de la policía nombrado en 1917 y, siguiendo una pauta que ya estaba arraigada en otras dependencias latinoamericanas de Washington, se nombró un asesor fiscal que se encargaría de guardar celosamente las llaves de la caja nacional de Panamá.

Sin embargo, la intervención en el decenio de 1920 no estuvo a la altura de lo que se esperaba de ella. En dos ocasiones se llevó a cabo atendiendo la petición de Panamá: en 1921 para rescatar al presidente Porras de entre las manos de una turba hostil; y en 1925 para salvar al presidente Chiari de la ira de los vecinos de los barrios bajos urbanos. Los funcionarios norteamericanos destacados en la Zona eran muy partidarios del intervencionismo: el gobernador del canal no titubeó en blandir la amenaza del Artículo 7 en 1921, y en 1925 el general que ostentaba el mando trazó un complejo plan para imponer el control militar. Pero el Departamento de Estado se contuvo y rehusó supervisar más elecciones presidenciales y respaldar al instructor de la policía o al asesor fiscal. Suele decirse que esta paciencia obedecía a la necesidad de tener a Panamá contento durante las negociaciones del tratado que ocuparon una parte tan grande del decenio. El resultado fue que los norteamericanos no pudieron determinar el rumbo que seguirían los acontecimientos en la República. Se aprobaron dos préstamos importantes sin oposición: 4,5 millones de dólares en 1923 y 12 millones de dólares en

1928. Washington no se hacía ilusiones sobre el uso que la clase gobernante panameña haría de tanto dinero, pero, al parecer, decidió dejar que hicieran lo que quisiesen.

Desde luego, toda involucración en los asuntos de Panamá estaba subordinada al propósito central del canal, a saber, mover barcos, especialmente los navíos de la armada norteamericana, con eficiencia de un extremo a otro del canal que dividía el istmo. El canal daba a una flota que era para un solo océano algo parecido a una «capacidad para dos océanos», ya que le permitía concentrarse con relativa rapidez en el punto donde más necesaria fuese. Por ello, era un recurso nacional de fundamental importancia estratégica y aunque en el decenio de 1900 se alzaron voces que pedían la neutralización del canal, Washington estaba decidido a que fuese una vía navegable defendida y que su defensa estuviera exclusivamente en manos norteamericanas.

De la defensa tenía que encargarse el ejército y no la marina. Roosevelt no tenía el menor deseo de ver a la marina comprometida con la tarea de protección costera. Fortificaciones poderosas en las terminales del canal dejarían a la marina libre para que cumpliera su deber principal: entablar combate con una flota enemiga. Las fortificaciones tendrían a raya a una fuerza de bombardeo naval, se opondrían a un desembarco en el istmo y darían cobertura a los navíos norteamericanos cuando cruzaran de un océano al otro. En 1914, cuando se inauguró el canal, las baterías ya estaban instaladas, aunque la guarnición que debía manejarlas era decididamente insuficiente. Ello se debía a una medida de economía que impuso Taft partiendo del supuesto de que podía reforzarse rápidamente en caso de apuro.

En el plan de defensa que se trazó mientras las obras del canal se acercaban a su terminación se esperaba de Panamá que fuese un subordinado obediente y nada más. La marina, que controlaba el tráfico radiofónico dirigido a la Zona y enviado desde ella, exigió tener autoridad absoluta sobre la radio en la mismísima República, y la recibió poco después de que estallara la primera guerra mundial. Al mismo tiempo, Washington decretó que todos los proyectos ferroviarios panameños debían ajustarse a los requisitos de la seguridad del canal. Es comprensible que Panamá recibiera con desagrado estas nuevas usurpaciones de su soberanía, pero no podía hacer nada salvo doblegarse ante la voluntad de su verdadero jefe supremo.

La primera gran prueba que tuvo que pasar el canal como carretera estratégica llegó con la guerra mundial de 1914-1918. No salió airoso de ella. Los corrimientos de tierra en el corte central habían sido motivo constante de preocupación y en el otoño de 1915 bloquearon el canal durante todo un año. En un momento en que la guerra con Japón, además de con Alemania, parecía una clara posibilidad, Wilson recurrió a la solución de una marina para dos océanos que el canal tenía por misión obviar. Asimismo, mientras Washington se preparaba para entrar en guerra a comienzos de 1917, era evidente que los cañones instalados hacía tan poco en las fortalezas ya habían sido superados por el armamento naval más reciente y que las obras del canal eran muy vulnerables a los bombardeos desde el mar.

Mientras tanto, dentro de la Zona se había trabado una fuerte discusión entre el gobernador, el general Goethals, y el comandante de la guarnición, el general Edwards. Éste propuso un ambicioso programa de construcción de carrete-

ras en Panamá con el fin de tener una defensa terrestre de gran alcance más allá de los límites de la Zona. También preveía reclutar dos milicias, una de las cuales consistiría en los trabajadores del canal, mientras que la otra se reclutaría en Panamá. Goethals se oponía a estos planes; había formulado la defensa cerrada de las instalaciones del canal y no veía ninguna razón justificada para desecharla. Estaba decidido a que sus hombres no tuvieran que dejar las tareas propias del funcionamiento del canal para hacer guardia y se negaba a poner armas en las manos de los trabajadores antillanos, y mucho menos de los excitables panameños (hasta hacía poco no había logrado desarmar a la policía panameña). Sin embargo, al marcharse Edwards en la primavera de 1917 el debate quedó interrumpido sin que se llegara a ninguna conclusión y el canal disfrutó de tranquilidad durante el breve período en que los Estados Unidos estuvieron en guerra. En vista de las deficiencias que eran evidentes desde 1914, fue una suerte que así ocurriera, pero durante el decenio que siguió a la contienda no se llevó a cabo ninguna mejora. Las baterías no presentaban ningún problema serio: aunque era indudable que estaban anticuadas, un bombardeo por parte de una flota se veía como una contingencia cada vez más remota. Pero otra amenaza ocupó en seguida su lugar. Tres ejercicios que la flota hizo en los años veinte demostraron con qué facilidades los aviones podían burlar las rudimentarias defensas antiaéreas y la posibilidad de un ataque aéreo pasó a ser la primera preocupación de la Zona. Otro defecto estribaba en la anchura de las esclusas. Aunque antes de la guerra Alemania había ensanchado las cámaras de las esclusas del canal de Kiel hasta que tuvieron unos 448 metros, las esclusas de Panamá medían sólo unos 335 metros de anchura, y en 1919 ello obligó a reducir la manga de los nuevos acorazados y portaaviones. El tratado de desarme naval que se firmó en Washington en 1922 dispuso que durante diez años se suspendiera la construcción de acorazados, lo cual aplazó la necesidad de tomar una decisión relativa a una mayor capacidad de las esclusas, pero no la eliminó, y el canal había llegado al límite de su potencial en lo que se refiere al paso por él de los mayores navíos de guerra que existían.

El eclipse de la vía navegable causado por la rapidez de las innovaciones tecnológicas causó poca impresión en algunos círculos. En noviembre de 1918 se pidieron cuatro quintas partes de la isla de Taboga para construir fortificaciones destinadas a repeler el ataque desde el mar que ahora parecía tan poco probable. En las negociaciones del tratado con Panamá el ejército y la marina insistieron en tener cierto grado de control sobre la aviación civil y la radiodifusión en la República, lo cual estaba completamente reñido con los rápidos avances que a la sazón se registraban en ambos campos. En resumen, Panamá seguía recibiendo órdenes como en la época de la política «del gran garrote», y aumentó su sujeción al poner su territorio, voluntariamente y sin reservas, a disposición de Washington en tiempo de guerra. Se habían superado hasta las cláusulas del tratado de 1903, que parecían abarcarlo todo. Pero Panamá rechazó el tratado, por esta razón y por otras. Se acercaba el final de la primera generación de las relaciones norteamericano-panameñas, y este rechazo fue un presagio de los cambios que llegarían con la segunda.

LA SEGUNDA GENERACIÓN, 1930-1955

En un período dominado por el comienzo de la segunda guerra mundial y la perspectiva de una tercera, la defensa del canal pasó a ocupar un lugar todavía más alto en el orden de prioridades de la Zona. Durante los años treinta la preocupación por la seguridad aumentó en razón directa con el creciente desafío que representaban Alemania y Japón. En la primavera de 1934 los servicios de información del ejército detectaron un complot japonés para sabotear el canal después del traslado de la flota al Atlántico y ello dio origen a un plan de complicadas medidas destinadas a contrarrestar tal amenaza, entre ellas la inspección de los barcos y su vigilancia durante la travesía del canal. Cuando el Japón denunció en 1934 los tratados de desarme naval, se promulgaron leyes para que una tercera y mayor serie de esclusas se pusieran a disposición exclusiva de la marina. Una red de defensas aéreas que había carecido de fondos suficientes durante la mayor parte del decenio recibió finalmente un apoyo imprescindible cuando Roosevelt amplió el cuerpo aéreo del ejército a raíz del triunfo que Hitler se apuntó en Munich en septiembre de 1938.

La defensa estaba también en el fondo de la reanudación de las negociaciones para un tratado, en las cuales los departamentos de las fuerzas armadas se convencieron de que Roosevelt y Sumner Welles, el Subsecretario de Estado, estaban traicionando los intereses norteamericanos en nombre del apaciguamiento. Al amparo del Artículo 2 de la versión definitiva que se firmó en marzo de 1936, Washington renunció al derecho a ocupar tierra fuera de la Zona a solicitud; al amparo del Artículo 10, los Estados Unidos quedaron obligados a consultar con Panamá en el caso de que alguna crisis internacional afectara al canal. La marina vio mermado el control absoluto que hasta entonces ejercía sobre la radio panameña y no se llegó a ningún acuerdo oficial para permitir maniobras del ejército en territorio de Panamá. Debido a todo ello, el tratado se demoró en el Senado durante más de tres años hasta que Panamá dio garantías satisfactorias acerca de la cláusula sobre la consulta y las maniobras. Entonces se aprobó el tratado en julio de 1939, pocas semanas antes de que estallara la guerra en Europa.

El canal se encontraba en un estado vulnerable cuando entró en la guerra. El plan contra posibles sabotajes tuvo urgencia inmediata, pero no existía una tupida pantalla de defensas antiaéreas. Además, Panamá no era el socio cooperativo que Roosevelt había creído que sería. Cuando se entablaron conversaciones para la adquisición de bases en la República, el régimen del presidente Arnulfo Arias resultó ser un negociador singularmente duro en lo que se refiere a los aspectos destacados de la tenencia, el pago y la jurisdicción. Incluso después de la súbita deposición de Arias en octubre de 1941, sus sucesores se mostraron casi igualmente decididos a extraer costosas concesiones del Tío Sam. El acuerdo sobre las bases de mayo de 1942 fue acompañado de una largueza que Welles había calificado anteriormente de chantaje pero que ahora aceptó por considerar que era el precio que había que pagar por un pacto. El trato se cerró en unos momentos en que los temores de los Estados Unidos por la seguridad del canal se encontraban en su punto más alto. Sin embargo, el temido ataque de los portaaviones japoneses no llegó a producirse y poco después el triunfo de la marina norteamericana en Midway hizo que la pesadilla de un segundo Pearl Harbor se desvaneciera.

Durante la guerra la continua disponibilidad del canal como atajo entre el Atlántico y el Pacífico fue una ventaja de valor incalculable. Pese a ello, la guerra también puso en duda su importancia estratégica a largo plazo. En el verano de 1940 el Congreso proporcionó fondos con destino a una marina para dos océanos que, una vez construida, forzosamente disminuiría la antigua importancia del canal como instrumento para sacar el máximo partido de una flota para un solo océano. Hubo otra novedad de mal agüero en mayo de 1942 cuando se abandonaron las obras de las terceras esclusas porque se decidió suspender la construcción de navíos de 60.000 toneladas del tipo *Montana* para los cuales se habían proyectado las citadas esclusas. En lo sucesivo los acorazados no podrían navegar por las esclusas existentes debido a que se les dotó de compartimientos estanco que protegían el exterior del casco contra los torpedos, e incluso las terceras esclusas no hubieran podido dar cabida a los portaaviones del tipo *Midway* que se estaban construyendo en aquellos momentos.

El advenimiento de la bomba atómica en 1945 destruyó la categoría del canal como recurso nacional de primer orden. El mismo efecto surtió el cambio de las circunstancias internacionales de Washington. Los Estados Unidos tenían ahora responsabilidades a escala mundial y el desplazamiento de su atención principal hacia Europa y el Oriente Medio cambió radicalmente la perspectiva con que contemplaban el canal. Este se había construido pensando en los intereses de una potencia regional con unos recursos militares relativamente limitados. Aquellos tiempos ya habían pasado y la vía navegable empezó a parecer cada vez más una reliquia de una época pasada.

Algunos creían que el canal podía recuperar su papel cardinal, siempre y cuando fuese modernizado. Las opciones eran tres: una versión ampliada del proyecto de construcción de las terceras esclusas; una revisión simétrica del canal de esclusas con un triple ascensor y un lago terminal en cada extremo; y un canal al nivel del mar que permitiera prescindir por completo de las esclusas provistas de ascensor. La segunda de estas posibilidades era obra del ingenio del capitán Miles DuVal, de la marina norteamericana, mientras que el gobernador, Joseph Mehaffey, era partidario de la vía marítima, sobre todo por su superior capacidad de resistir un ataque nuclear. En el verano de 1947 el gobernador informó favorablemente sobre el proyecto de construcción de un canal al nivel del mar y sus conclusiones recibieron la aprobación de la mayoría de la junta general de la marina.

Sin embargo, el proyecto del canal al nivel del mar fue torpedeado, en parte porque en diciembre de 1947 Panamá rehusó arrendar bases en la República para la defensa de gran alcance del canal. Desde finales de 1945 se estaba desarrollando una disputa en torno al futuro de las bases instaladas en Panamá durante la guerra. Panamá pidió que los norteamericanos las evacuaran un año después de la rendición del Japón, esto es, antes de septiembre de 1946. El general con mando en la Zona insistió al principio en que se conservara toda la red defensiva construida durante la guerra aunque ninguna penetración rusa se consideraba posible antes de 1957. Luego cambió de parecer y dijo que unas instalaciones, más modestas serían aceptables si se construía un canal al nivel del mar, ya que éste tendría cualidades inherentes para la defensa pasiva. Aunque Panamá acabó aceptando estas peticiones reducidas, la Asamblea Nacional panameña votó unánimemente contra ellas y las fuerzas norteamericanas se replegaron a la Zona.

Aunque en público expresó su pesar, en privado el Pentágono recibió con alegría la derrota del acuerdo sobre las bases por considerar que en el fondo era una suerte. La protección del canal, otrora considerada de importancia primordial, ocupaba ahora un punto muy bajo en la escala de prioridades de Norteamérica, y durante las negociaciones para un nuevo tratado con Panamá en 1953 y 1954 los asuntos relacionados con la defensa fueron secundarios. Sin duda el canal era una valiosa arteria logística en cualquier crisis —como demostró la guerra de Corea—, pero ya no era posible verlo como el punto esencial de la seguridad nacional de los Estados Unidos.

Washington redujo al mínimo su intervención en la política panameña durante la mayor parte del período que va del decenio de 1930 hasta a mediados del de 1950. Cuando el movimiento Acción Comunal derribó al presidente Florencio Arosemena en enero de 1931 las autoridades de la Zona no hicieron nada. Después de que Franklin Roosevelt abrogara la Enmienda Platt en 1934, el protectorado oficial de Panamá al amparo del convenio del 1903 se hizo insostenible. Terminó con la firma del nuevo tratado en 1936 bajo la política «del buen vecino» con la que Roosevelt renunció a la pretensión de su tocayo en el sentido de hacer de patrullero del hemisferio y en vez de ella predicó un sistema interamericano basado en la afinidad y en la confianza mutua. Con todo, el ejército estadounidense tenía otras ideas sobre la mejor manera de preservar la estabilidad política en el istmo. Alarmadísimo al creer que el comandante en jefe estaba perdiendo el dominio de la situación, redactó su propio plan secreto para ocupar militarmente Panamá.¹ Puesto al día periódicamente, el plan se guardó en reserva para utilizarlo en el futuro, refutación permanente de la buena vecindad y todo lo que representaba.

El tipo de emergencia imaginado por el ejército empezó a prepararse a partir de octubre de 1940 con la toma de posesión del presidente nacionalista Arnulfo Arias, que desafió una y otra vez los deseos de los Estados Unidos ante la expectativa de una victoria del Eje después de los espectaculares triunfos alemanes de 1940-1941. Huelga decir que se sospechó que Washington dirigió el golpe que depuso a Arias en octubre de 1941. No hay pruebas de que esta acusación respondiese a la realidad, pero, al parecer, el jefe de los servicios de información de la Zona, el capitán Leo McIntire, estuvo en estrecho contacto con los conspiradores en todo momento y no cabe duda de que disuadió a Arias de intentar la vuelta al poder. Durante el resto de la guerra los Estados Unidos tuvieron garantizado un aliado dócil en la persona del presidente Ricardo Adolfo de la Guardia. La policía panameña, por su parte, era ahora la fuerza decisiva en la política del país, posición dominante que conservaría a partir de entonces y que convenía a Washington. En lo sucesivo los Estados Unidos se mantendrían fieles a un riguroso no intervencionismo cada vez que se produjera una crisis. En 1948, por ejemplo, mantuvieron una neutralidad deliberada mientras el gobierno manipulaba las elecciones para que la derrota de Arnulfo Arias fuese segura. En noviembre de 1949 no hicieron nada mientras José Remón, el jefe de la policía, destituía primero al presidente Daniel Chanis y luego instalaba en el poder a Arias. Al cabo de dieciocho meses contemplaron sin intervenir cómo Arias re-

1. U.S. National Archives (USNA), Washington, D.C., Record Group 407, Ajutant General's Office, Registered Documents, 309 F. The Panama Plan, edición del 7 julio 1947.

vocaba la Constitución y luego dimitía a consecuencia de una huelga general y del asedio del palacio presidencial.

Había en la política norteamericana una constancia que se presentaba al público como una muestra de comedimiento ejemplar cuando lo cierto era que equivalía a la disposición a entenderse con cualquier líder panameño —incluso con Arnulfo Arias, la bestia negra— siempre y cuando no atacase los intereses de los Estados Unidos y reprimiera con dureza cualquier asomo de comunismo. Después de la caída del indudablemente anticomunista Arias en 1951, la embajada norteamericana detectó simpatías procomunistas entre los colaboradores del régimen sucesor y, presa de temor, trazó analogías con Guatemala, donde recientemente habían elegido al reformista Jacobo Arbenz. Así pues, cuando Remón presentó su candidatura a la presidencia, el embajador John Wiley insistió en que se concediera un programa de ayuda de dos millones de dólares para reforzar sus perspectivas. Remón ganó las elecciones de 1952 sin esta gratificación, pero la administración entrante, la de Eisenhower, estaba dispuesta a pagar un precio considerable para apagar los fuegos del nacionalismo. De esta manera quizá se apartaría a Panamá de la senda que habían tomado no sólo Guatemala, sino también Irán, donde las compañías petroleras de propiedad extranjera habían sido expropiadas y, lo más preocupante de todo, Egipto, cuyo nuevo gobierno revolucionario parecía dispuesto a lanzar un desafío al control anglo-francés del canal de Suez.

Desde el punto de vista panameño, la forma de ayuda más deseable era el acceso a las oportunidades comerciales que generaba el canal. Este había sido el objetivo principal de Panamá desde su nacimiento y seguiría ocupando un lugar central durante todo este período. Como Washington siempre había visto los beneficios políticos que se obtenían de calmar el apetito panameño, había espacio para llegar a un acuerdo.

Las primeras gestiones serias al respecto durante el período posterior a 1930 tuvieron lugar en octubre de 1933 cuando el presidente Harmodio Arias visitó a Roosevelt en la Casa Blanca en un nuevo intento de firmar un tratado igualmente nuevo tras el fracaso que representara el rechazo por Panamá del acuerdo de 1926. Las cláusulas comerciales del documento que finalmente se firmó en marzo de 1936 se parecían mucho a los artículos correspondientes del acuerdo de 1926. Sin embargo, las concesiones se hicieron a pesar de la renacida oposición de la jerarquía del canal, aun cuando ésta las había aceptado un decenio antes. A juicio del gobernador, la renuncia al derecho soberano de Washington, amparado por el Artículo 3 del convenio de 1903, a vender cualquier cosa a cualquier persona, prescindiendo de Panamá, seguía representando una capitulación.

Peores cosas llegarían, desde el punto de vista de las autoridades de la Zona. Aunque se rechazó bruscamente la petición panameña de una parte de los ingresos en concepto de peajes, se hicieron varias concesiones más. La anualidad se elevó a 430.000 dólares para compensar la devaluación del dólar en 1934 y se abandonó la demanda de la Zona relativa a la incorporación de New Cristóbal. Para calmar los temores que la abolición de la ley seca despertó en Panamá, la Zona se comprometió a comprar todas las bebidas alcohólicas, excepto los vinos ligeros y la cerveza, a comerciantes panameños. Todo esto equivalía a una serie de cláusulas significativamente más generosas que el tratado de 1926, y Panamá debía gran parte de ello al propio Roosevelt.

Pese a ello, el tratado no puso fin al colonialismo comercial de la Zona. En la práctica, los comercios del comisariato y los economatos del ejército hicieron caso omiso de sus disposiciones e incluso antes de que disminuyera el auge de 1939-1943 volvieron a convertirse en el blanco de las protestas panameñas. A su vez, los observadores norteamericanos acusaron a Panamá de no competir con la Zona rebajando sus aranceles y de carecer de valor político para utilizar la otra fuente obvia de ingresos, un impuesto sobre la renta, por temor a una reacción furiosa de los hombres acaudalados que habían dominado el país desde los primeros momentos. Después de la guerra, los comentaristas de lo que ocurría en el istmo señalaban continuamente su abrumadora dependencia del sector de servicios, y su poca disposición a diversificar y obtener más ingresos de la producción agrícola. No puede negarse que Remón dio algunos pasos hacia la diversificación. Pero la fijación panameña con el canal como fuente de toda riqueza seguía predominando y en 1952 la administración Remón, al igual que todas sus predecesoras, consideraba que la salvación económica consistía principalmente en extraer de los Estados Unidos una parte tan grande de esta liquidez como fuera posible.

Por consiguiente, en las negociaciones correspondientes a un tercer tratado que se celebraron en el otoño de 1953 el gobierno panameño vinculó todas sus demandas al canal: mejores oportunidades de empleo; refuerzo de las concesiones comerciales de 1936; participación en los ingresos obtenidos de los peajes; e incremento de la anualidad. Washington ofreció resistencia en casi todos los frentes. Los reparos del ejército fueron inequívocamente materialistas. El Mando Sur, que tenía su cuartel general en la Zona, no llevaba inmerecidamente el apodo de «Southern Comfort»* y se negó a renunciar a ninguno de sus numerosos gajes para complacer a los panameños. Al final el tratado satisfizo en parte las pretensiones de Panamá en este sentido, pero era muy dudoso que sus cláusulas se cumplieran más rigurosamente que las de 1936.

La oposición a que Panamá participara en los ingresos de los peajes y a un aumento de la anualidad tuvo otra dimensión. Aunque Egipto percibía el 7 por 100 de los ingresos brutos en concepto de peaje producidos por el canal de Suez, la participación panameña en los beneficios equivalentes fue descartada categóricamente alegando que ello podía dar a Panamá voz y voto en la administración del canal. John Foster Dulles, el Secretario de Estado, estaba dispuesto a aumentar la anualidad en 1.5 millones de dólares, pero con la condición de que Panamá reconociera explícitamente que en el nuevo acuerdo no había nada que le diera derecho a revisar los tratados existentes. De hecho, no se incluyó ninguna cláusula en este sentido, aunque el tratado se firmó en enero de 1955 en el bien entendido de que los aspectos fundamentales de la posición de los Estados Unidos en la Zona permanecían igual que antes.

La petición panameña relativa al empleo reflejaba la importancia que los asuntos laborales habían adquirido durante los veinte años anteriores. En el decenio de 1930, el de la depresión, cuando los puestos de trabajo eran muy buscados, tanto los norteamericanos como los panameños habían ansiado substituir a los 7.000 antillanos y pico de la Nómina de Plata. Las autoridades del canal se habían resistido a las presiones procedentes de ambas direcciones. Aunque se

* Marca registrada de un licor dulce a base de whisky. (*N. del T.*)

ofreció a los antillanos la oportunidad de volver a sus islas con parte del pasaje pagado, pocos aceptaron el ofrecimiento y este grupo continuó representando el grueso de los trabajadores sin especialización y semiespecializados que padecían muchos de los inconvenientes que suponía estar incluidos en la Nómina de Plata. Se aplacó a Panamá añadiendo al tratado de 1936 una nota que prometía mantener la supuesta igualdad en el empleo instituida durante la construcción del canal. Sin embargo, esto quedó sometido a los futuros requisitos del canal, estipulación que anulaba promesa a efectos prácticos.

La segunda guerra mundial, que estalló cuando hacía sólo unas semanas de la entrada en vigor del tratado de 1936, hizo que las relaciones laborales en la Zona del Canal se convirtieran en una importante manzana de la discordia. Los problemas no los causaron los antillanos. Un primer intento de sindicación fue desbaratado pronto, a la única huelga de 1940 se respondió con deportaciones y los muchos miles de trabajadores que se importaron para la construcción durante la guerra fueron repatriados en su totalidad al terminar el conflicto. También se tuvieron a raya a los norteamericanos de la Nómina de Oro. Su enmienda anual a las leyes del canal, la que pedía el derecho exclusivo de los norteamericanos a ocupar puestos de trabajo especializados y semiespecializados, era contestada ritualmente con una suspensión presidencial. Pero Roosevelt había dicho que la guerra era una cruzada a favor de los derechos humanos y cuando en 1944 Panamá denunció la discriminación entre Oros y Platas ante la Organización Internacional del Trabajo, la Zona fue puesta inmediatamente a la defensiva. Así pues, aunque el gobernador rechazó la abolición de las listas de Oro y Plata alegando que el resultado sería el caos, y aunque Roosevelt desechó el liberalismo que decía profesar con el fin de respaldar al gobernador, el asunto siguió ocupando un lugar importante en el programa de los panameños.

En el decenio de la posguerra el movimiento partidario del cambio adquirió ímpetu cuando la Constitución de 1946 dio la ciudadanía panameña a los antillanos. La administración de la Zona se encontraba ahora ante un frente unido de Platas, un frente integrado por trabajadores hispánicos y caribeños que tenían la nacionalidad panameña, organizados por la United Public Workers of America (UPWA) que a su vez estaba afiliada al Congress of Industrial Organizations (CIO). Aunque la filial local del sindicato no podía ejercer presiones con tanta eficacia como el Metal Trades Council de los Oros, insistió mucho en la reforma de las prácticas de empleo e incluso después de que la UPWA fuera expulsada de la CIO a principios de 1950, su sucesora, que era más moderada, aspiró a unos objetivos muy parecidos. Asimismo, su causa se vio reforzada por las circunstancias de Washington. En 1947 se autorizó a los panameños a presentarse a los exámenes para ingresar en la administración civil al mismo tiempo que un informe del gobierno instaba a quitar la política laboral de las manos de la Zona para que de ella se hiciese cargo una comisión interdepartamental reunida en la capital. El primer paso consistiría en desechar las designaciones de oro y de plata. Luego se eliminaría gradualmente la segregación en la Zona hasta que ésta se convirtiera en el escaparate de las libertades que los Estados Unidos afirmaban defender en la naciente guerra fría con la Unión Soviética.

Esto era anatema para la dirección del canal, que no había sufrido ninguna modificación y hasta entonces no había tenido que rendir cuentas ante nadie salvo el presidente, por lo que entabló una victoriosa campaña de retaguardia. Las

controvertidas nomenclaturas de oro y de plata fueron suprimidas, pero las formas neutras con que se substituyeron, «tarifa norteamericana» y «tarifa local», significaban prácticamente lo mismo. Sin embargo, en 1951 se puso fin a la antigua administración y ocupó su lugar una nueva Panama Canal Company, que era mucho más sensible a las opiniones del gobierno federal. Una de las razones principales para fundar la compañía había sido recortar los gastos del canal, por lo que se le aconsejó que dejara de pagar la diferencia del 25 por 100 a sus empleados norteamericanos y substituyera el mayor número posible de ellos por panameños. La primera de estas proposiciones no se puso en práctica, ya que es casi seguro que habría provocado dimisiones en masa y la total paralización del canal. La segunda era factible, aunque siguió siendo profundamente impopular entre los norteamericanos de la Zona.

Lo que resultó inaceptable fue la petición de una sola escala salarial basada exclusivamente en las tarifas norteamericanas que Panamá hizo en las negociaciones para un tratado que empezaron en 1953. Esto hubiera llevado la paridad asegurada en 1936 hasta el extremo de causar la quiebra de la compañía con una nómina ruinosa. Finalmente se encontró una solución intermedia que consistía en juntar los dos extremos de las escalas existentes para formar lo que parecía una escala única. La tarifa que se asignara a determinado puesto de trabajo sería aplicable tanto a norteamericanos como a panameños, prescindiendo de la nacionalidad. Esto hizo que la dominación norteamericana de los empleos especializados permaneciera virtualmente intacta, pero también reconoció el principio de igual trabajo, igual salario, y, a la luz de cincuenta años de sistemática falta de igualdad, representó una concesión notable por parte de Washington.

La reestructuración de la administración del canal en 1951 fue una señal clara de que los tiempos empezaban a cambiar. El ímpetu salió de la Oficina del Presupuesto, el perro guardián fiscal de la Casa Blanca. En la primavera de 1947 dos funcionarios de dicha oficina volvieron de efectuar una gira de inspección en la Zona e informaron de que ésta era «un museo de antigüedades administrativas», inmovilizado por la inercia y el tradicionalismo de su alto mando. «La evolución social se detuvo en 1908, cuando no antes, para la mayoría de estos caballeros», declararía más adelante un observador del Departamento de Estado.² Al ver que el gobernador no ponía orden en su propia casa, Truman aceptó el proyecto de reorganización preparado por la Oficina del Presupuesto. La administración del canal se dividió entre la Panama Canal Company, que se encargaría de la explotación y el funcionamiento, y un organismo llamado Gobierno de la Zona del Canal, a cuyo cargo estarían las funciones municipales. Aunque siguió habiendo un gobernador, ahora no era más que un subordinado del Secretario del Ejército, como dejó bien claro el Subsecretario Karl Bendetsen cuando el gobernador expresó dudas sobre el nuevo orden.

Un objetivo clave de la reforma era hacer del canal una empresa rentable y poner fin a los beneficios suplementarios de los trabajadores financiados mediante subvenciones generosas sacadas de los ingresos en concepto de peaje. A principios de 1952 la Oficina General de Contabilidad pidió un aumento general de precios para que los empleados del gobierno corrieran con un porcentaje mayor de los costes y evitar así la necesidad de subir los peajes. El gobernador

2. USNA, Record Group 59, 811F. 43/9-1751.

montó en cólera, pero el fin de su mandato estaba próximo y su sucesor fue nombrado con el firme convencimiento de que tomaría las medidas necesarias. Justamente fue lo que hizo el gobernador John Seybold. A un fuerte incremento de los alquileres lo siguió la introducción de tarifas comerciales para numerosos servicios y recortes drásticos en un caro programa de construcción de viviendas para trabajadores antillanos. Poco después de este trauma llegó la concesión que se hizo en el nuevo tratado de enero de 1955. La Zona había experimentado algunos cambios radicales, pero nadie podía haber soñado que su tercer cuarto de siglo presenciara su extinción.

LA TERCERA GENERACIÓN, 1955-1979

En el tratado de 1955 con Panamá los Estados Unidos reafirmaron enfáticamente la perpetuidad de sus derechos soberanos sobre la Zona del Canal. En el tratado de 1977 (que entró en vigor en 1979) aceptaron la liquidación inmediata de la Zona y el traspaso del canal propiamente dicho a Panamá en 1999. ¿Cómo se produjo esta revolución en la política norteamericana relativa al canal?

Sin duda la cosa empezó al nacionalizar Egipto el canal de Suez en julio de 1956. Panamá trató de sacar provecho de la crisis solicitando formar parte del consejo de la compañía del canal, pero fue inútil. Sin embargo, el éxito de Egipto, que logró retener el canal en su poder, contribuyó a generar el movimiento de protesta nacionalista más radical que Panamá hubiera experimentado hasta entonces. En mayo de 1958 estudiantes panameños colocaron la bandera de su país en territorio de la Zona para reivindicar la soberanía de la misma. En noviembre de 1959 una segunda incursión provocó enfrentamientos con tropas norteamericanas y algunos disturbios. Eisenhower estaba dispuesto a mostrarse conciliador. En 1958 su hermano Milton le había pedido que permitiese izar la bandera panameña en la Zona y que ofreciese a Panamá generosa ayuda económica. En abril de 1960 se aprobó el programa de ayuda y en septiembre del mismo año se ordenó izar una bandera panameña dentro de la Zona.

Ambas medidas chocaron con feroz oposición en el Congreso. El diputado Daniel Flood predijo que el día en que la bandera de Panamá se izase oficialmente sería el comienzo del final del dominio norteamericano del canal. La sentida reacción del Congreso fue sin duda una influencia clave en la formación de la actitud firme ante Panamá que la administración Kennedy mostró de 1961 a 1963. Panamá pretendía ahora nada menos que la vuelta de la Zona a su jurisdicción y una revisión a fondo de todos los tratados existentes con los Estados Unidos. Se dijo que el Departamento de Estado era favorable a que se llegase a un acuerdo pero Kennedy insistió en esperar hasta que hubiera recibido un informe sobre si era o no factible excavar un canal al nivel del mar empleando para ello bombas termonucleares. Cuando en agosto de 1963 los Estados Unidos firmaron el tratado de prohibición de pruebas nucleares y con ello prácticamente descartaron el uso de bombas de hidrógeno para abrir una vía navegable en el istmo, los panameños se sintieron engañados. Nadie les había explicado con claridad la probable influencia que la prohibición de las pruebas nucleares tendría en el plan relativo al canal al nivel del mar, y las relaciones con Washington se agriaron inmediatamente.

Las negociaciones para la firma de un nuevo tratado estaban, pues, paralizadas cuando en enero de 1964 estalló la peor crisis que hasta entonces se había registrado entre los Estados Unidos y Panamá. Quienes la provocaron fueron los estudiantes norteamericanos de la Balboa High School al hacer caso omiso de las órdenes oficiales e izar la «barras y estrellas» fuera del edificio de la escuela. A las pocas horas la frontera entre la Zona y las ciudades terminales fue escenario de disturbios que causaron un mínimo de veintidós muertos, tres de ellos norteamericanos, y que representarían un cambio de signo en la historia del canal.

El gobierno panameño no tardó en aprovechar la situación para pedir una revisión fundamental del tratado, pero cualquier concesión en tal sentido habría representado un suicidio político para el presidente Lyndon Johnson en un año de elecciones. Muy pocos norteamericanos estaban de humor para escuchar al senador William Fulbright cuando pidió al país que dejara de creer en el mito de que había «algo moralmente sagrado» en el convenio de 1903. Y tampoco muchos hubieran aceptado el veredicto del abogado del ejército Joseph Califano en el sentido de que la causa esencial de la oleada de disturbios era la yuxtaposición de la riqueza en que vivían los habitantes de Zona, con la tremenda pobreza de Panamá. La tensión sólo podría reducirse si Washington estaba dispuesto a efectuar algunos ajustes básicos, pero hasta después de ser confirmado como presidente en noviembre no pudo Johnson decir en público que estaba dispuesto a aceptar un nuevo tratado a plazo fijo. El nuevo tratado reconocería la soberanía panameña sobre la Zona y ésta volvería a pertenecer a Panamá cuando expirase el tratado. El abandono de la Zona con todo, quedó sujeto a la consumación del proyecto de construir un canal a nivel del mar, proyecto que se resucitó para que Washington tuviera capacidad de negociación extra en las conversaciones que debían celebrarse.

Panamá se vio también debilitado por la estrategia negociadora de Washington basada en un «tres o ninguno» es decir, la insistencia en un trío de acuerdos inseparables que abarcarían el canal ya existente, una vía navegable a nivel del mar y las bases norteamericanas. Los tres acuerdos debían aceptarse o rechazarse en bloque. Aun así, los tratados se firmaron en junio de 1967. La explotación del canal y la jurisdicción en la región del canal serían compartidas hasta 1999, momento en que el control pasaría a ser exclusivamente de Panamá; y recibiría también una anualidad de hasta 25 millones de dólares de los peajes. La defensa estaría en gran parte en manos norteamericanas, aunque también en este capítulo se estipuló cierto grado de responsabilidad conjunta. Los Estados Unidos conservarían una opción de cien años sobre una vía marítima. Pero el Congreso puso reparos en seguida y uno de los que destacaron en este sentido fue el archiconsejador Strom Thurmond, por lo que en ambos países se archivó el asunto hasta después de las elecciones de 1968. Sin embargo, a finales del citado año el régimen militar del coronel Omar Torrijos gobernaba Panamá y en septiembre de 1970 rechazó el tratado. Éste, según Torrijos, recordaba demasiado el antiguo *status quo* y daba a Panamá demasiado poco en términos tanto materiales como jurídicos.

Si Torrijos creía que podría arrancar más cosas del presidente Richard Nixon, se equivocaba. En 1964 Nixon había afirmado que Washington debía negociar sobre «las cositas irritantes» pero no sobre el importantísimo asunto del control estadounidense. Esta fue la actitud que adoptó su portavoz, Robert An-

derson, cuando se reanudaron las conversaciones en junio de 1971 y ya la había anunciado un estudio sobre el proyecto del canal al nivel del mar producido por Anderson seis meses antes. Se amplió la duración del tratado a cincuenta años, a la vez que la jurisdicción norteamericana exclusiva en algunas esferas duraría todo este período. Los Estados Unidos también conservarían dos tercios de la Zona para efectos del canal y se privó a Panamá de desempeñar algún papel significativo en la administración o la defensa del canal. Ante esta asombrosa retractación de las condiciones ofrecidas en 1967, es comprensible que Torrijos interrumpiese las negociaciones en diciembre de 1972.

Era evidente que Washington seguía tratando a Panamá como a un país de escasa importancia. En 1927 un diplomático panameño había expresado una opinión fatalista de la situación de la República: «Cuando golpeas una piedra con un huevo, el huevo se rompe. O cuando golpeas un huevo con una piedra, el huevo se rompe. Los Estados Unidos son la piedra. Panamá es el huevo. En ambos casos, el huevo se rompe».³ Sin embargo, a comienzos del decenio de 1970 la actitud de los líderes panameños era de todo punto diferente. En octubre de 1971 Torrijos declaró que si Panamá no podía alcanzar sus objetivos en la mesa de negociaciones, habría llegado el momento «de que una generación ofreciera su vida para que otra generación pueda vivir en un país libre». El modelo en que sin duda pensaba Torrijos era el de Vietnam del Norte, que en aquel momento tenía paralizados a los Estados Unidos en su intento de unificación nacional. Pero Panamá no era ningún Vietnam del Norte, como es casi seguro que sabía Torrijos, que tuvo que recurrir a otra opción para compensar su debilidad intrínseca. La opción consistía en internacionalizar el problema del canal llevándolo a las Naciones Unidas. En marzo de 1973 el Consejo de Seguridad de la ONU se reunió en Ciudad de Panamá para debatir una resolución panameña que pedía «un tratado justo y limpio» que diese satisfacción a las legítimas aspiraciones de Panamá. Al vetar la resolución, los Estados Unidos se colocaron en una posición minoritaria y Panamá se ganó el respaldo de la opinión mundial.

La respuesta de los Estados Unidos fue abandonar su postura extremista y retomar más o menos la actitud fijada por los acuerdos de 1967. Esto significó la resurrección del Departamento de Estado, que se había visto excluido de la segunda fase de las conversaciones, y el correspondiente declive del Pentágono, cuya influencia se distinguía claramente en las exigencias intransigentes de la segunda ronda. El cambio se encarnó en la substitución de Anderson por el veterano diplomático Ellsworth Bunker, que se hizo cargo del asunto en el verano de 1973. Bunker no sólo aceptó los principios de negociación redactados por el ministro de exteriores panameño, Juan Antonio Tack, sino que los mejoró considerablemente desde el punto de vista panameño. Al igual que en 1967, se asignaría a Panamá un papel positivo en la administración y la protección del canal. Al mismo tiempo, se abandonó definitivamente el plan de un canal al nivel del mar, que, según creía un ex embajador norteamericano, los militares habían inyectado en el proceso de negociación principalmente para crear dificultades. Cuando Henry Kissinger, el Secretario de Estado, puso su sello en la obra de Bunker en febrero de 1974, pareció que con ello quedaba abierto el camino para llegar a un tratado.

3. *The New York Times*, 2 octubre 1927.

A pesar de ello, las negociaciones tuvieron por telón de fondo el sordo rumor de la furia de los intransigentes en los Estados Unidos. Después de la caída del Vietnam del Sur en la primavera de 1975, se decía que el Pentágono pensaba que el presidente Gerald Ford debía «adoptar una actitud firme» en el asunto del Panamá. Thurmond consiguió treinta y cinco votos en el Senado a favor de una resolución que afirmaba «la soberanía sin diluir de los Estados Unidos sobre la Zona del Canal», uno voto más de los que se necesitaban para negar el consentimiento a un tratado. En 1976 el aspirante a la candidatura republicana Ronald Reagan cosechó aplausos fervorosos (pero no obtuvo la candidatura) con su simplista grito de guerra «Lo compramos, lo pagamos, ¡es nuestro!». Hay que señalar que con todo esto se pretendía conservar un bien nacional cuyo valor ya era mucho más simbólico que real. En el ejercicio fiscal 1972-1973 el canal había sufrido el primero de una serie de déficits de explotación y, según reconoció el gobernador, manejaba menos del 1 por 100 del producto nacional bruto de los Estados Unidos. Cuando en 1974 cumplió sesenta años se dijo que presentaba síntomas de «arterioesclerosis tecnológica». En 1957 Hanson Baldwin, experto en asuntos de defensa del *New York Times*, había escrito que «probablemente nunca volvería a ocupar la misma posición estratégica permanente que en los años treinta y durante la segunda guerra mundial». Sin duda a los militares les interesaba mucho más conservar su gran interés creado en el Mando Sur, pero, como señalaron varios comentaristas, Torrijos entre ellos, aquella compleja estructura tenía poca relación con la seguridad del canal y, por ende, no estaba en absoluto justificada en el convenio de 1903.

La actitud que adoptaron las administraciones Nixon y Ford después de 1973 se basaba claramente en la premisa de que el canal era un pasivo creciente, y se vio reforzada por la conciencia de que sería difícilísimo defenderlo de una posible agresión por parte de Panamá. Esta sensación de vulnerabilidad era compartida por la administración Carter, que subió al poder en enero de 1977. El Secretario de Estado de Jimmy Carter, Cyrus Vance, que había sido testigo de las consecuencias de los disturbios de 1964, estaba convencido de que «tarde o temprano, Panamá recurriría a la violencia en gran escala, incluso llegaría al extremo de destruir el canal». El jefe del estado mayor del ejército, el general George Brown, declaró que ni siquiera con 100.000 hombres podía garantizar el canal contra una población hostil, y surgió el espectro de un segundo Vietnam cuando el periodista Tom Wicker escribió sobre la posibilidad de una «guerra de guerrillas prolongada e imposible de ganar». Puede que todo esto fuesen tácticas alarmistas cuya finalidad era fomentar el apoyo a un tratado, y, desde luego, Torrijos no se desvivió por ofrecer promesas tranquilizadoras, pero Washington habría dado muestras de un optimismo irrazonable si hubiera seguido adelante dando por sentado que nunca ocurriría lo peor.

Carter se apresuró a llegar a un acuerdo con Panamá y en septiembre de 1977 se firmaron dos tratados en Washington. El tratado sobre el canal estipulaba la plena soberanía de Panamá sobre la Zona tan pronto como entrara en vigor, así como la progresiva participación de Panamá en el nuevo organismo encargado de la explotación del canal, la Comisión del Canal de Panamá, hasta el 31 de diciembre de 1999, momento en que la administración del canal sería competencia exclusiva de Panamá. Mientras tanto Panamá recibiría unos 53 millones de dólares anuales a cuenta de los peajes, una anualidad de 10 millones de dóla-

res por los servicios y otros 10 millones de dólares si los ingresos del canal lo permitían. La defensa del canal contra «ataques armados u otros actos» sería conjunta y los Estados Unidos conservarían la responsabilidad principal hasta 1999. Según las cláusulas del tratado de neutralidad, sólo Panamá tendría tropas en las bases militares de la república después de 1999, pero los Estados Unidos todavía tendrían la obligación de defender la neutralidad del canal durante un futuro indeterminado. Se dijo que este compromiso, que era aplicable a todo el país, tenía por objeto impedir que el tránsito por el canal se convirtiera en objetivo militar en algún conflicto armado entre otros estados.

El papel que correspondió a los Estados Unidos al amparo del tratado de neutralidad estuvo a punto de destruir las probabilidades de ratificación. En la ceremonia de la firma Torrijos advirtió que el tratado «si no lo administraban juiciosamente las generaciones futuras, podía convertirse en instrumento de intervención permanente». Con el fin de disipar las suspicacias panameñas, Carter se unió a Torrijos en una declaración pública proclamando que las acciones de los Estados Unidos «nunca irían dirigidas contra la integridad territorial o la independencia política de Panamá». A comienzos de 1978, cuando el Senado alcanzó el punto máximo del debate en torno al tratado, la citada declaración se adoptó como enmienda substantiva patrocinada por los líderes del Senado Robert Byrd y Howard Baker.

Sin embargo, había aún en Washington quienes consideraban que la no intervención era una negación ofensiva del poderío de los Estados Unidos. Cuando visitantes del Congreso le preguntaron qué sucedería si después de 1999 Panamá decía que iba a cerrar el canal para efectuar «reparaciones», Zbigniew Brzezinski, consejero de seguridad nacional, respondió que los Estados Unidos «intervendrían y cerrarían el gobierno panameño para efectuar reparaciones». Deseando desesperadamente ganar los necesarios dos tercios de mayoría del Senado, Carter aceptó una condición que satisfacía este chauvinismo. Presentada por el senador Dennis DeConcini, daba a los Estados Unidos el derecho a tomar las medidas que quisiera —incluso contra Panamá— para que el canal permaneciese abierto. Aunque esta condición no tenía la obligatoriedad de la enmienda Byrd-Baker, en Panamá la consideraron como una licencia de inspección perpetua por parte de los norteamericanos. Sin embargo, obtuvo el voto de DeConcini y el tratado fue aprobado el 16 de marzo por un sorprendente resultado de 68 a 32, un voto justo más de los que necesitaban para alcanzar la mayoría de dos tercios. El tratado del canal fue aprobado un mes más tarde por el mismo margen escaso, junto con una tranquilizadora reserva de los líderes parecida a la cláusula Byrd-Baker.

Inevitablemente, los enemigos de Carter condenaron la aprobación de los tratados diciendo que era una traición, y el presidente fue recibido con frialdad por varios de sus compatriotas cuando visitó Panamá en junio para el intercambio de ratificaciones con Torrijos. Sin embargo, los vencidos obtuvieron cierto desquite en el cumplimiento de las leyes que entraron en vigor en 1979. El proyecto de ley del gobierno fue derrotado en el Congreso y Carter tuvo que aceptar una Ley del Canal de Panamá que en gran parte era obra del congresista John Murphy, adversario desde hacía tiempo de cualquier componenda con Panamá. La explotación del canal no correría a cargo de una organismo semioficial como había querido Carter, sino de una comisión que respondería ante el Pentá-

gono y dependería del Congreso para sus consignaciones presupuestarias. Se impusieron controles severos a las condiciones que gobernaban los pagos a Panamá que estipulaba el tratado y, a modo de reto complementario a Torrijos, se autorizó al presidente a negociar con Panamá con el fin de mantener fuerzas norteamericanas en la región del canal después de 1999. Al firmar la ley el 27 de septiembre de 1979, Carter se sintió obligado a afirmar que nada de lo que había en ella haría que él o sus sucesores hicieran algo que contradijese la letra o el espíritu de los tratados.

Cuatro días después, el 1 de octubre de 1979, el tratado entró en vigor y la Zona del Canal dejó de existir. Cuando Panamá redimió el territorio que la mayoría de los norteamericanos habían considerado dominio propio, la comunidad norteamericana se sintió muy afligida. «El pasado ha muerto», se lamentó un inconsolable norteamericano de la Zona. «Teddy Roosevelt está enterrado».⁴

En enero de 1904 el mismo Teddy Roosevelt dijo al Congreso: «Si puede decirse que alguna vez un gobierno recibió un mandato de la civilización para efectuar algo cuya realización se exigiera en bien de la humanidad, este puesto lo ocupan los Estados Unidos con respecto al canal interoceánico». En 1912 el ídolo de Roosevelt, el almirante Alfred Thayer Mahan, escribiría que «el istmo de Panamá, debido a sus posibilidades interoceánicas, era y es asunto del mundo ... Si los Estados Unidos no dan buena administración y seguridad, tendrán noticias del mundo, aunque sean un Estado fuerte».

Sin embargo, la historia de los setenta y cinco años que duró la tenencia norteamericana del canal demuestra hasta qué punto era en realidad hipócrita este internacionalismo. La política norteamericana relacionada con el canal tenía sus raíces en el convencimiento de que la vía navegable era un importantísimo interés nacional y que debían emplearse todos los medios posibles para aislarla de injerencias extranjeras. A juicio de Mahan y sus discípulos, el control unilateral por parte de los Estados Unidos era tan sacrosanto como el aislamiento diplomático, la Doctrina Monroe y la prohibición de la inmigración asiática. Cuando a finales del decenio de 1900 se puso en circulación la idea de un acuerdo multilateral que garantizase la neutralidad del canal, Mahan la rechazó de plano. A su modo de ver, pedir garantías de neutralidad de otros Estados era «constituir una especie de protectorado sobre nosotros mismos». Roosevelt también rechazó la sugerencia de que el asunto de la fortificación del canal se sometiera al Tribunal Permanente de Justicia de La Haya.

Una indicación especialmente reveladora de la actitud nacionalista de Washington ante la vía navegable la proporcionó la Ley del Canal de Panamá de 1912, en virtud de la cual los barcos costeros norteamericanos quedaban exentos del pago de peajes. Los Estados Unidos, según afirmó el presidente Taft, disfrutaban de «derechos absolutos de propiedad y control, incluido el derecho de permitir que su propio comercio utilizara el canal en las condiciones que juzgue oportunas». En el tratado anglo-norteamericano sobre el canal firmado en 1901 Washington había aceptado una versión de las reglas que la Convención de Constantinopla dictó en 1888 para dirigir la utilización internacional del canal de Suez, una de las cuales, la número 1, ordenaba que se diera igualdad de trato a

4. *The New York Times*, 1 octubre 1979.

los barcos de todos los países. Washington había hecho caso omiso de esta regla y aunque la exención fue revocada ante las enérgicas protestas británicas, el reglamento del canal que se adoptó en lo 1914 afirmaba que el tránsito era un privilegio y no un derecho.

Una vez hubieron expuesto sus quejas, los ingleses aceptaron sin más el monopolio norteamericano de Panamá, basándose en el supuesto tácito de que, como consocios de la hermandad imperialista, los Estados Unidos reconocerían a su vez la supremacía británica en Suez. Así, en la Conferencia de Paz que se celebró en París en 1919 los dos países se unieron para rechazar la propuesta bolchevique para que se internacionalizaran ambos canales, y los Estados Unidos no hicieron caso de la llamada del panameño Eusebio Morales, que pidió que la Sociedad de Naciones se hiciera cargo de la explotación del canal y también de la garantía de la independencia de Panamá.

En el período de entreguerras Washington rechazó todos los intentos panameños de encontrar un contrapeso internacional que compensara la inmensa influencia que ejercía sobre la diminuta República por medio del dominio del canal. En 1921 el Departamento de Estado negó la competencia de la Sociedad de Naciones para intervenir en la disputa de Panamá con Costa Rica por una cuestión de límites y luego bloqueó los sucesivos esfuerzos panameños en pos de un arbitraje en la lucha constante en torno al alcance de los derechos de soberanía norteamericanos amparados por el convenio de 1903. En 1932 el Senado sacó el contenido de un tratado de arbitraje interamericano porque temía que se utilizase para poner en duda los poderes de soberanía de los Estados Unidos en la Zona. Durante las negociaciones correspondientes al nuevo tratado que finalmente se firmó en 1936, Panamá se quejó de que no se estipulaba ningún arbitraje en el caso de varios artículos clave. La respuesta del Subsecretario Sumner Welles fue que los intereses críticos de los Estados Unidos tales como el canal no admitían ningún proceso de arbitraje. En 1934 el presidente Franklin D. Roosevelt había calificado a los Estados Unidos de «fideicomisario de todo el mundo» en relación con el canal. Sin embargo, en el caso de Franklin, como en el de Theodore, la retórica escondía una realidad muy diferente.

En la segunda guerra mundial los Estados Unidos abrazaron el internacionalismo y dieron un paso decisivo para alejarse del aislacionismo del pasado. Sin embargo, con respecto al canal de Panamá el citado internacionalismo tenía unos límites claramente restringidos. En 1942, siendo miembro de una comisión planificadora para la posguerra, Welles instó a la imposición de control internacional a la base británica de Singapur, pero se negó a que se hiciera lo mismo con la Zona del Canal. Cuando la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ocupó de la discriminación en la política de empleo de la Zona, el gobernador ofreció una resistencia impenetrable a un «superestado inquisitorial». Cuando las Naciones Unidas pidieron información sobre la Zona por tratarse de un territorio dependiente, los aliados de la Zona en el Departamento de Estado juntaron fuerzas con Panamá para asegurarse de que la iniciativa no volviera a repetirse.

Con todo, era imposible divorciar el canal de los acontecimientos del exterior, especialmente del conflicto que se suscitó en la posguerra entre Gran Bretaña y Egipto acerca del destino del canal de Suez. Cuando el régimen revolucionario egipcio de Nasser nacionalizó el canal en julio de 1956, Washington se sintió profundamente turbado por las analogías que Panamá hizo entre los dos

casos. La forma legalista de salir del aprieto consistió en recalcar las diferencias entre un caso y el otro. El Secretario Dulles declaró que Suez podía internacionalizarse, pero que ello era imposible en el caso de Panamá porque el estatuto de Panamá tenía su origen en los tratados bilaterales de 1901 y 1902, mientras que Suez se gobernaba de conformidad con la Convención de Constantinopla, que era multilateral. Mucho antes, durante la polémica con Gran Bretaña en torno a los peajes, el joven Dulles había argüido que la vía navegable de Panamá estaba «afectada por el uso internacional». Aducir este argumento en 1956 hubiera sido dar a Panamá la oportunidad de lanzar un asalto contra las prerrogativas norteamericanas y esto era algo que el anciano Dulles no iba a hacer. La ciudadela construida por Hay y Bureau-Varilla permaneció firme.

Cinco años después del conflicto de Suez, la administración Kennedy llegó al extremo de acariciar la idea de implantar el control interamericano en un futuro canal al nivel del mar, sin duda dando por sentado que el citado canal seguiría estando bajo la estricta supervisión de los Estados Unidos. Sin embargo, en la crisis con Panamá de principios de 1964 Washington volvió a adoptar la actitud de otros tiempos minimizó la intervención de la Organización de Estados Americanos y excluyó por completo a las Naciones Unidas. Pero fue imposible impedir que Panamá se ganara el apoyo de las Naciones Unidas cuando el Consejo de Seguridad se reunió en Ciudad de Panamá en 1973: y votó abrumadoramente a favor de la causa panameña. La subsiguiente disposición norteamericana a negociar un acuerdo relativamente conciliatorio quizá nació, al menos en parte, de la decisión de cortar de raíz cualquier intervención internacional que pudiera producirse en lo sucesivo. El tratado sobre el canal tenía una cláusula sobre arbitraje y el tratado sobre la neutralidad invitaba a todos los Estados del mundo a adherirse a él. Se convocó a todos los jefes de Estado latinoamericanos a ser testigos de la ceremonia de la firma. Sin embargo, el acuerdo que se alcanzó en 1977 era estrictamente entre las dos partes interesadas, igual que todos los acuerdos anteriores entre los Estados Unidos y Panamá. En su centro estaba la cláusula que estipulaba la vigilancia perpetua del istmo por parte de los Estados Unidos, más allá del momento de la retirada. Al igual que después de 1903, el precio de la libertad de Panamá fue la eterna vigilancia norteamericana. Aunque a finales del decenio de 1980 el general Manuel Noriega inspiró serias dudas sobre la capacidad de Washington para controlar los acontecimientos de Panamá, era indudable que la voluntad de dominar seguía siendo tan fuerte como siempre (como quedó demostrado por el derrocamiento de Noriega en diciembre de 1989). Los tratados de 1977, según escribió uno de los partidarios más entusiásticos de los mismos, habían demostrado «que somos sinceros en nuestro deseo de relegar el paternalismo y la hegemonía en el hemisferio a los libros de historia».⁵ El siglo venidero pondrá esta pretensión a prueba, en Panamá y en el resto de América en general.

5. Gale McGee, «After Panama: some lessons and opportunities in the aftermath of the Canal Treaties debate», *South Atlantic Quarterly*, 78 (1979), p. 7.

ENSAYOS BIBLIOGRÁFICOS

1. AMÉRICA CENTRAL DESDE 1930

Son muchos los libros que tratan de América Central desde 1930. Véanse Edelberto Torres Rivas y María Eugenia Gallardo, *Para entender Centroamérica: resumen bibliográfico*, San José, C. R., 1985, y Kenneth Grieb, *Central America in the Nineteenth and Twentieth Centuries: An Annotated Bibliography*, Boston, 1988. No obstante, si analizamos lo que se ha escrito durante los últimos veinticinco años, vemos que el 80 por ciento de todos los textos españoles sobre Centroamérica en general o alguno de sus países en particular data de después de 1979. De modo parecido, los textos en inglés tratan, en esencia, de «la crisis». Con todo, tanto antes como después de 1979 se publicaron libros que son fundamentales para comprender la historia de esta parte de América.

Pocas son las obras que se ocupan de la región centroamericana en su conjunto y a la vez respetan los rasgos nacionales y las peculiaridades locales. Franklin Parker, *The Central American Republics*, Londres, 1964, contiene un análisis de la economía, la sociedad y las instituciones de cada país, así como información útil, en el período que termina en 1960. Más completo es Ralph Lee Woodward, Jr., *Central America: A Nation Divided*, Nueva York, 1985,² que subraya la homogeneidad regional y contiene también una sección exhaustiva titulada «Selective Guide to the Literature on Central America». El texto en dos volúmenes de Mario Monteforte Toledo, *Centro América: subdesarrollo y dependencia*, México, D. F., 1972, es importante por la información cuantitativa que contiene. También importantes por contener proposiciones interpretativas para toda la región son Edelberto Torres Rivas, *Interpretación del desarrollo social centroamericano*, San José, C. R., 1971, una de las primeras obras que se ocuparon de la región en su conjunto; y Héctor Pérez Brignoli, *Breve historia de Centroamérica*, Madrid, 1986. La historia política más detallada y completa de América Central en el siglo xx es James Dunkerley, *Power in the Isthmus: A Political History of Modern Central America*, Londres, 1988.

Varios libros más se ocupan del conjunto de América Central, pero se concentran en aspectos o períodos concretos. Rodolfo Cerdas Cruz, *La hoz y el machete*, San José, C. R., 1986, examina el papel de la Tercera Internacional en América Central, en 1920-1936. Para el período de la segunda guerra mundial y sus consecuencias, véanse Thomas M. Leonard, *The United States and Central America, 1944-1949*, Tuscalosa, Ala., 1984; Andrés Opazo, *Estructura agraria, di-*

námico de población y desarrollo capitalista en Centroamérica, San José, C. R., 1978, es un análisis detallado de los cambios habidos en la agricultura y los movimientos demográficos. En *The Religious Roots of Rebellion: Christians in Central American Revolution*, Nueva York, 1984, Phillip Berryman explica los cambios que experimentó la Iglesia centroamericana y el papel del clero en la lucha política.

De las numerosas obras que se han escrito sobre la crisis política que se manifestó a finales del decenio de 1970, tres contienen proposiciones analíticas especialmente claras: Donald E. Schulz y Douglas H. Graham, eds., *Revolution and Counterrevolution in Central America and the Caribbean*, Boulder, Colo., 1984, colección de ensayos históricos y teóricos; Walter LaFeber, *Inevitable Revolution: The United States in Central America*, Nueva York, 1984,² edición revisada en 1993, examen de la política norteamericana en la región; y Morris Blachman, William LeoGrande y Kenneth Sharpe, *Confronting Revolution: Security Through Diplomacy in Central America*, Nueva York, 1986, colección de ensayos sobre las relaciones internacionales en la crisis de América Central y sin duda la obra más completa sobre la búsqueda de paz y seguridad en la región. Véase también Peter Calvert, *The Central American Security System: North-South or East-West?*, Cambridge, Ing., 1988. Roy Gutman, *Banana Diplomacy: The Making of American Policy in Nicaragua (1981-87)*, Nueva York, 1988, es un estudio excelente y bien documentado de la oposición norteamericana al experimento sandinista en Nicaragua.

Sobre la economía centroamericana hay varios libros indispensables. El primero es fruto de un ambicioso proyecto de investigación que llevó a cabo la SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana). Llamado también el informe Rosenthal en honor del economista que dirigió el proyecto: *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década: bases y propuestas para el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común*, Buenos Aires, 1973, comprende trece volúmenes que contienen el estudio más completo de la economía regional que jamás se haya llevado a cabo. Dos estudios con perspectiva regional escritos por economistas norteamericanos son John Weeks, *The Economies of Central America*, Nueva York, 1985, análisis general que se concentra en el período transcurrido desde 1950; y Robert C. Williams, *Export Agriculture and the Crisis in Central America*, Chapel Hill, N. C., 1986, extraordinario y bien documentado análisis de los efectos del «auge» económico regional de los años sesenta y setenta y, en particular, de los efectos sociales —y ecológicos— de la introducción en América Central de la producción de algodón y ganado para exportar. W. A. Durham, *Scarcity and Survival in Central America: Ecological Origins of the Soccer War*, Stanford, Calif., 1979, contiene un riguroso análisis cuantitativo de los problemas demográficos de El Salvador y una interpretación de la llamada «guerra inútil» de 1969. También importante es Richard Fagen, ed., *Transition and Development: Problems of Third World Socialism*, Nueva York, 1986, que reúne varios análisis de la política económica en la Nicaragua revolucionaria y ofrece un estudio teórico de la viabilidad del cambio socialista en la «periferia» centroamericana. Juan Alberto Fuentes, *Desafíos de la integración centroamericana*, San José, C. R., 1989, es el mejor análisis de los problemas a los que se enfrenta actualmente el mercado común de Centroamérica y de la experiencia de veinte años de integración económica. Programa Regional del Empleo

para América Latina y el Caribe (PREALC), *Cambio y polarización ocupacional en Centroamérica*, San José, C. R., 1986, es el mejor estudio del empleo, el mercado laboral y el sector no estructurado. Finalmente, el estudio de Rafael Menjivar y Juan Diego Tejos, *La pobreza en Centroamérica*, San José, C. R., 1990, resume los efectos sociales del estancamiento económico y el aumento de la pobreza.

Victor Bulmer-Thomas, *The Political Economy of Central America Since 1920*, Cambridge, 1987, es sin duda la mejor obra publicada hasta la fecha sobre América Central. Contiene no sólo una historia económica de los últimos sesenta años, sino también un notable análisis de la vida política y social de la región. Ana Isabel García y Enrique Gomáriz, eds., *Mujeres centroamericanas: efectos del conflicto*, 2 vols., San José, C. R., 1989, también es importante para entender la región. El primer volumen analiza las tendencias estructurales, con el respaldo de estadísticas detalladas, en la condición de las mujeres y el segundo volumen analiza la «crisis» y su efecto en las mujeres.

2. GUATEMALA DESDE 1930

A pesar de su antigüedad y de la poca atención que presta a los acontecimientos históricos, Richard N. Adams, *Crucifixion by Power: Essays on Guatemalan Social Structure, 1944-1966*, Austin, Tex., 1970, todavía ocupa un lugar importante entre lo que se ha escrito sobre Guatemala en el siglo xx. Una crónica narrativa más reciente de la historia de la república es Jim Handy, *Gift of the Devil: A History of Guatemala*, Toronto, 1984, obra de estilo popular pero también erudita. El período que termina a mediados del decenio de 1930 se examina en el interesante estudio de Chester Lloyd Jones, *Guatemala Past and Present*, Minneapolis, Minn., 1940. Proporciona material estadístico completo acompañado de un texto bastante desigual sobre los dos decenios siguientes. Mario Monteforte Toledo, *Guatemala: Monografía sociológica*, México, D. F., 1959, mientras que Carlos Guzmán-Böckler y Jean-Loup Herbert, *Guatemala: una interpretación histórico-social*, México, D. F., 1970, adopta una perspectiva en gran parte analítica. Alfonso Bauer Paiz, *Cómo opera el capital yanqui en Centroamérica: el caso de Guatemala*, México, D. F., 1956, y Thomas y Marjorie Melville, *Guatemala: The Politics of Land Ownership*, Nueva York, 1971, son estudios polémicos en su estilo y a la vez secundarios, pero brindan perspectivas generales convincentes de dos factores importantes en la sociedad y la economía del siglo xx.

Los acontecimientos económicos generales del período de posguerra se tratan de manera más técnica en Banco Mundial, *The Economic Development of Guatemala*, Baltimore, 1951, y Lehman B. Fletcher y otros, *Guatemala's Economic Development: The Role of Agriculture*, Ames, Iowa, 1970. Las complejidades de la agricultura campesina se tratan en muchos estudios, entre los cuales los más sugestivos son Lester Schmid, *The Role of Migratory Labor in the Economic Development of Guatemala*, Land Tenure Center, University of Wisconsin, Research Paper, Madison, Wis., 1967; Manuel Gollas, «Surplus labor and economic efficiency in the traditional sector of a dual economy: The Guatemalan case», *Journal of Development Studies*, 8/4 (1972); Ivon Lebot, «Tenencia de la tierra en el altiplano occidental de Guatemala», *ESC*, 13 (1976); Thomas J. Maloney, «El

impacto social del esquema de desarrollo de la Franja Transversal del Norte sobre los Maya-Kekchi en Guatemala», *ESC*, 29 (1981), y Carol A. Smith, «Local history in global context: Social and economic transition in Western Guatemala», *CSSH*, 26/2 (1984). El largo artículo de Smith sobre el sector urbano titulado «El desarrollo de la primacía urbana», *Mesoamérica*, 8 (1984), es uno de los poquísimos estudios que siguen la obra precursora en este campo, a saber, Bryan Roberts, *Organizing Strangers*, Austin, Tex., 1973, aunque adopta una perspectiva más estructural e histórica.

Los planteamientos históricos se subordinan en gran parte de la extensa labor que se ha llevado a cabo en el campo de la antropología, pero algunos estudios de esta disciplina han permitido avanzar mucho en el conocimiento histórico y han arrojado luz sobre acontecimientos sociopolíticos contemporáneos: Eric Wolf, *Sons of the Shaking Earth*, Chicago, 1959; Ruth Bunzel, *Chichicastenango: A Guatemalan Village*, Seattle, 1952; Ricardo Falla, *Quiché rebelde*, Guatemala, 1979; John D. Early, «The changing proportion of Maya Indian and Ladino in the population of Guatemala, 1954-1969», *American Ethnologist*, 2/2 (1975); Paul Diener, «The Tears of St. Anthony: Ritual and revolution in Eastern Guatemala», *LAP*, 5/3 (1978); Robert M. Carmack, «Spanish-Indian Relations in Highland Guatemala, 1800-1944», en Murdo J. MacLeod y Robert Wasserstrom, eds., *Spaniards and Indians in South Eastern Mesoamerica: Essays in the History of Ethnic Relations*, Lincoln, Nebr., 1983; «Death and disorder in Guatemala», *Cultural Survival Quarterly*, 7/1, número especial (1983); y Panzós: *Testimonio*, Guatemala, 1979. Un estudio magistral pero muy polémico de la historia de la «cuestión india» se ofrece en Severo Martínez Peláez, *La patria del criollo*, Guatemala, 1973, que tiene un contrapunto autobiográfico vívido y convincente en Elizabeth Burgos Debray, ed., *... Rigoberta Menchú*, Londres, 1983. Ambas obras se sitúan en un contexto contemporáneo general en Carol A. Smith, «Indian class and class consciousness in pre-revolutionary Guatemala», Working Paper n° 162, Latin American program, Woodrow Wilson Center, Washington, D. C., 1984. Las repercusiones de la violencia política en la población indígena en los decenios de 1970 y 1980 constituyen el tema fundamental de tres textos muy distintos pero igualmente notables: Beatriz Manz, *Refugees of a Hidden War: The Aftermath of Insurgency in Guatemala*, Albany, N. Y., 1988; Robert Carmack, ed., *Harvest of Violence: The Mayan Indians and the Guatemalan Crisis*, Norma, Okla., 1988; y Carol A. Smith, *Guatemalan Indians and the State, 1540 to 1988*, Austin, Tex., 1990, que contiene una bibliografía de especial utilidad así como ejemplos de algunos de los mejores escritos históricos y antropológicos que se han publicado sobre el país en años recientes.

Los estudios consolidados de lo ocurrido en los círculos de poder y la política son mucho más escasos. Aparte de las hagiografías contemporáneas, Kenneth J. Grieb, *Guatemalan Caudillo: The Regime of Jorge Ubico*, Athens, Ohio, 1979, es un estudio solitario y sigue siendo la principal fuente consolidada sobre la política durante el decenio de 1930. La sección final de David McCreery, «Debt servitude in rural Guatemala, 1876-1936», *HAHR*, 63/4 (1983), proporciona una opinión un tanto más moderada de los efectos de la política de Ubico en un campo importante. Treinta y cinco años después del derrocamiento de la «Revolución» aún no existía ningún tratamiento monográfico de los gobiernos de Arévalo y Arbenz basado en fuentes primarias, aunque muchas de éstas se trasladaron

a la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos a raíz de la «Liberación» de 1954. El análisis erudito más importante de las relaciones con Estados Unidos es Piero Gleijeses, *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and the United States, 1944-1954*, Princeton, N. J., 1991. Véanse también dos artículos de Gleijeses: «The Agrarian Reform of Jacobo Arbenz», *JLAS*, 21/3 (1989), y «The death of Francisco Arana: A turning point in the Guatemalan Revolution», *JLAS*, 22/3 (1990). Ciertos aspectos de este período se estudian también en Ronald M. Schneider, *Communism in Guatemala, 1944-1954*, Nueva York, 1958; Leo A. Susslow, *Aspects of Social Reform in Guatemala, 1944-1949*, Nueva York, 1950; Neale J. Pearson, «Guatemala: The peasant union movement, 1944-1954», en Henry A. Landsberger, ed., *Latin American Peasant Movements*, Ithaca, N. Y., 1969; y Robert Wasserstrom, «Revolution in Guatemala: peasants and politics under the Arbenz government», *CSSH*, 17/4 (1975); Luis Cardoza y Aragón, *La revolución guatemalteca*, Guatemala, 1955; Manuel Galich, *Por qué lucha Guatemala: Arévalo y Arbenz. Dos hombres contra un imperio*, Buenos Aires, 1956. Han despertado mucho más interés la intervención y la contrarrevolución de 1954, pero los principales estudios de esa crisis no prestan el mismo grado de atención a su trasfondo local: Stephen Schlesinger y Stephen Kinzer, *Bitter Fruit: The Untold Story of the American Coup in Guatemala*, Nueva York, 1982; Richard H. Immerman, *The CIA in Guatemala: The Foreign Policy of Intervention*, Austin, Tex., 1982; José M. Aybar de Soto, *Dependency and Intervention: The Case of Guatemala in 1954*, Boulder, Colo., 1978. Hay datos sobre una amplia colección de escritos guatemaltecos y norteamericanos sobre la intervención y su trasfondo en Julio Adolfo Rey, «Revolution and liberation: A review of recent literature on the Guatemalan Situation», *HAHR*, 38/2 (1958).

A partir de 1954 el gobierno de Guatemala estuvo principalmente en manos de los militares y se prestó poco al tratamiento monográfico detallado. Se encuentran puntos de vista diferentes sobre el proceso electoral en Kenneth F. Johnson, *The Guatemalan Presidential Election of March 16, 1966: An Analysis*, Institute for the Comparative Study of Politics, Washington, D. C., 1967, y John W. Sloan, «Electoral frauds and social change: The Guatemalan example», *Science and Society*, 34/3 (1970). Se adopta una perspectiva polémica, favorable a la guerrilla en Eduardo Galeano, *Guatemala: Occupied Country*, Nueva York, 1969, y en opiniones procedentes del seno de la guerrilla que aparecen en Ricardo Ramírez, *Lettres du front guatemaltèque*, París, 1970, y Orlando Fernández, *Turcios Lima*, La Habana, 1968, que a su vez se ven sometidos a un análisis adverso en David A. Crain, «Guatemalan revolutionaries and Havana's ideological offensive of 1966-1968», *JLAS*, 17/2 (1975). Mario Payeras, *Days of the Jungle: The Testimony of a Guatemalan Guerrillero, 1972-76*, Nueva York, 1983, es la crónica que hace un guerrillero de la llegada de una segunda generación de rebeldes que luchaban contra un orden militar que se describe de forma muy detallada y con mínima simpatía en Michael McClintock, *The American Connection: State Terror and Popular Resistance in Guatemala*, Londres, 1985. Ambos bandos se describen en el polémico estudio de George Black, *Garrison Guatemala*, Londres, 1984, que está más actualizado pero es menos moderado y se interesa menos por los acontecimientos socioeconómicos que Roger Plant, *Guatemala: Unnatural Disaster*, Londres, 1978, mientras que aporta una mayor variedad de fuentes Jonathan Fried y otros, eds., *Guatemala in Rebellion: Unfinished History*, Nueva

York, 1983, que comparte el tono radical de los otros dos textos. Al finalizar el decenio de 1980, el único texto consolidado que se ocupaba de la transición al gobierno provisional y la experiencia inicial de la administración Cerezo era James Painter, *Guatemala: False Hope, False Freedom*, Londres, 1987, que pinta un cuadro excepcionalmente sombrío. Véanse también Robert H. Trudeau, «The Guatemalan election of 1985», en Johan A. Booth y Mitchell A. Seligson, eds., *Elections and Democracy in Central America*, Chapel Hill, N. C., 1989.

3. EL SALVADOR DESDE 1930

A pesar de un aumento significativo del número de estudios —en gran parte de carácter secundario— desde 1980, siguen siendo pocas las obras que estudian de forma especial El Salvador en el siglo xx. Aunque datan de antes de los acontecimientos políticos que propiciaron la «nueva ola» de libros, dos textos en inglés todavía son indispensables como estudios generales: David Browning, *El Salvador: Landscape and Society*, Oxford, 1971, cuyo planteamiento del desarrollo socioeconómico es predominantemente geográfico, y Alastair White, *El Salvador*, Londres, 1973, que dedica más espacio a la historia y la política. Mario Flores Macal, *Origen, desarrollo y crisis de las formas de dominación en El Salvador*, San José, C. R., 1983, y Rafael Guidos Vejar, *Ascenso del militarismo en El Salvador*, San José, C. R., 1982, proporcionan perspectivas generales de la historia política, mientras que la obra de Rafael Menjívar vincula más la política a la economía política: véanse *Crisis del desarrollismo: caso El Salvador*, San José, C. R., 1977; *El Salvador: el eslabón más pequeño*, San José, C. R., 1981; y *Formación y lucha del proletariado*, San José, C. R., 1982. Menjívar también aporta un capítulo a *Centroamérica hoy*, México, D. F., 1976, importante colección de ensayos comparados que sitúa el país dentro de un marco regional. W. H. Durham, *Scarcity and Survival in Central America: Ecological Origins of the Soccer War*, Stanford, Calif., 1979, también adopta un método comparado y contrasta la economía rural de subsistencia del país con la de Honduras, contrapunto que da Eduardo Colindres, *Fundamentos económicos de la burguesía salvadoreña*, San José, C. R., 1977, que fue la base de los numerosos artículos que el autor escribió sobre la clase de los terratenientes y la dirección de los modernos sectores del café y el algodón. Otros estudios económicos útiles son T. J. Downing, «Agricultural modernization in El Salvador» (Occasional paper, Centre for Latin American Studies, University of Cambridge, 1978), y Hector Dada, *La economía de El Salvador y la integración social, 1954-1960*, San José, C. R., 1983.

Segundo Montes, *El compadrazgo: una estructura de poder en El Salvador*, San Salvador, 1979, y Carlos Cabarrús, *Génesis de una revolución*, México, D. F., 1983, son estudios raros de la estructura social, el primero de los cuales se concentra en aspectos de la sociedad india mientras que el otro trata principalmente del norte del país y de los orígenes de la rebelión campesina contemporánea. Todavía no hay un buen estudio de la revuelta de 1932 desde el punto de vista del campesinado, pero los orígenes generales y el rumbo político del levantamiento se estudian con cierto detalle en Thomas P. Anderson, *Matanza: El Salvador's Communist Revolt of 1932*, Lincoln, Nebr., 1971. Roque Dalton, *Miguel Marmol*, Nueva York, 1987, es una notable crónica biográfica de un activista radical que

abarca los primeros cuatro decenios del siglo xx. Una biografía modesta del líder comunista del levantamiento de 1932 la proporciona Jorge Arias Gómez, *Farabundo Martí*, San José, C. R., 1972, pero todavía no existe ninguna del general Hernández. Sin embargo, se tratan aspectos del gobierno Hernández en Kenneth J. Grieb, «The United States and the rise of General Maximiliano Hernández Martínez», *JLAS*, 3/2 (1971); Everett Wilson, *The crisis of national integration in El Salvador, 1919-1935*, tesis de doctorado inédita, Stanford University, 1970, y Robert E. Elam, *Appeal to arms: The Army and politics in El Salvador, 1931-1964*, tesis de doctorado inédita, University of New Mexico, 1968, que es aún la mejor fuente sobre historia militar moderna. El derrocamiento del dictador se estudia con precisión en Patricia Parkman, *Nonviolent Insurrection in El Salvador: The Fall of Maximiliano Hernández Martínez*, Tucson, Ariz., 1988. La guerra de 1969 con Honduras se trata en términos generales en Thomas P. Anderson, *The War of the Dispossessed: Honduras and El Salvador, 1969*, Lincoln, Nebr., 1981, y en sus aspectos socioeconómicos en Marco Carías y Daniel Slutsky, eds., *La guerra inútil*, San José, C. R., 1971, y Vincent Cable, «The "Football War" and the Central American Common Market», *International Affairs*, 45 (1969). El material sobre los partidos políticos modernos es escaso y la única monografía es Stephen Webre, *José Napoleón Duarte and the Christian Democratic Party in Salvadorean Politics, 1960-1978*, Baton Rouge, La., 1979, obra escrita antes de que Duarte fuera presidente pero valiosa por su tratamiento de la vida política en el decenio de 1960. El período posterior se presenta de forma partidista y populista en José Napoleón Duarte y Diana Page, *Duarte: My Story*, Nueva York, 1986, libro que posee cierto grado de interés pese a que, como es natural, contiene material anecdótico y propagandístico; pero no existe la obra erudita necesaria para hacer una valoración juiciosa de este complejo individuo en los postreros años de su vida. Buen ejemplo de ciencia política ortodoxa que refleja las expectativas de cierto progreso democrático durante los años sesenta es Ronald H. McDonald, «Electoral behaviour and political development in El Salvador», *Journal of Politics*, 31/2, 1969.

El material relativo a los decenios de 1970 y 1980 es mucho más extenso y con frecuencia contiene un tratamiento útil y original del período anterior aun cuando muchos libros contemporáneos adopten un tono generalmente polémico. Latin America Bureau, *El Salvador Under General Romero*, Londres, 1979, contiene un análisis detallado del régimen militar de 1977 a 1979, y James Brockman, *The Word Remains: A Life of Oscar Romero*, Nueva York, 1982, ofrece un estudio interesante de la vida eclesiástica del país así como una biografía del arzobispo que se opuso a su tocayo en el palacio presidencial. Jenny Pearce, *Promised Land: Peasant Rebellion in Chalatenango, El Salvador*, Londres, 1985, amplía algunos de los temas del texto de Cabarrús y forma parte del creciente número de libros que contienen testimonios orales. Michael McClintock, *The American Connection: State Terror and Popular Resistance in El Salvador*, Londres, 1985, no es menos contrario a la política norteamericana, pero proporciona mucha información detallada sobre las fuerzas militares y paramilitares, a la vez que Morton Halperin, ed., *Report on Human Rights in El Salvador*, Washington, D. C., 1982, es uno de los ejemplos más lúcidos entre los libros, cada vez más numerosos, que se ocupan de los resultados de sus actividades. Entre los estudios generales de los acontecimientos políticos desde los primeros años setenta cabe

citar: Enrique Baloyra, *El Salvador in Transition*, Chapel Hill, N. C., 1982; Robert Armstrong y Janet Shenk, *El Salvador: The Face of Revolution*, Londres, 1982; James Dunkerley, *The Long War: Dictatorship and Revolution in El Salvador*, Londres, 1985;² y Tommie Sue Montgomery, *Revolution in El Salvador: Origins and Evolution*, Boulder, Colo., 1982. Tomás Guerra, ed., *Octubre Sangriento*, San José, C. R., 1980, y Dermot Keogh, «The Myth of the Liberal Coup: The U. S. and the 15th October 1979 Coup in El Salvador», *Millennium*, 13/2 (1984), se concentran en los importantes meses finales de 1979. Mario Menéndez, *El Salvador: una auténtica guerra civil*, San José, C. R., 1980, es una crónica muy partidista pero vívida de la guerra de guerrillas. Adolfo Gilly, *Guerra y política en El Salvador*, México, D. F., 1981, contiene sugestivos ensayos políticos de la izquierda sobre la primera fase del conflicto. Y Raymond Bonner, *Weakness and Deceit: U. S. Policy and El Salvador*, Nueva York, 1985, es una crónica detallada de los años siguientes vistos con perspectiva de periodista, además de un fuerte ataque contra la política norteamericana.

La guerra civil que duró todo el decenio de 1980 y hasta bien entrado el de 1990 dificultó la investigación en y sobre El Salvador. También fue la causa de que gran parte de lo que se escribió sobre los asuntos contemporáneos perteneciese al campo del periodismo. Dos textos que condensan parte de lo mejor de este material y este análisis son: Edgar Jiménez y otros, eds., *El Salvador: guerra, política y paz (1979-1988)*, San Salvador, 1988; y Mario Lungo Uclés, *El Salvador en los 80: contrainsurgencia y revolución*, San José, C. R., 1990. También se ofrece un examen útil en José Z. García, «Recent elections in El Salvador», en John A. Booth y Mitchell A. Seligson, eds., *Elections and Democracy in Central America*, Chapel Hill, N. C., 1989, pero los últimos años del decenio de 1980 se comprenden todavía mejor consultando boletines informativos como, por ejemplo, *Inforpress* o *Central American Report*, que basándose en artículos o capítulos de libro que muy a menudo quedaban total o parcialmente desfasados debido a la rapidez con que tenían lugar los combates, las elecciones y los encuentros diplomáticos entre los diferentes gobiernos de El Salvador y los rebeldes.

4. HONDURAS DESDE 1930

El atraso social y económico de Honduras en el período transcurrido desde 1930 se refleja en la escasez de buenas obras generales y monografías especializadas. La situación no empezó a cambiar hasta que, en el decenio de 1980, Honduras se convirtió en centro de la atención internacional, aunque pocas obras sobre el país en este período pueden considerarse solventes desde el punto de vista científico.

Entre los estudios generales de Honduras uno de los más satisfactorios es Mario Posas y Rafael Del Cid, *La construcción del sector público y del estado nacional en Honduras 1870-1979*, Tegucigalpa, 1981, cuyo alcance es mayor de lo que da a entender su título y cuyo fuerte es la interpretación del período hasta 1972. El texto clásico en inglés sobre Honduras es William S. Stokes, *Honduras: An Area Study of Government*, Madison, Wis., 1950, panorama notablemente detallado de Honduras hasta el final del Cariato, pero flojo en el aspecto económico. James Morris, *Honduras: Caudillo Politics and Military Rulers*, Boulder,

Colo., 1984, trata continuar el relato a partir de donde lo dejó Stokes, pero carece de las percepciones interiores de éste y es más bien descriptivo. Como buena introducción a Honduras, aunque contiene un exceso de información, Howard Blustein y otros, *Area Handbook for Honduras*, Washington, D. C., 1970, todavía es valioso. Un buen estudio general, con una útil colección de apéndices que contienen documentos clave de la historia de Honduras, es Antonio Murga Frassinetti, *Enclave y sociedad en Honduras*, Tegucigalpa, 1985¹. Hay también un excelente estudio del norte de Honduras por parte de Darío Euraque, *Merchants and industrialists in Northern Honduras: The making of national bourgeoisie in peripheral capitalism, 1870s-1972*, tesis de doctorado inédita, University of Wisconsin, 1990.

Ninguna historia de Honduras en el siglo XX puede pasar por alto las compañías fruteras. Sobre el primer período hay información abundante en Charles Kepner y Jay Soothill, *The Banana Empire: A Case Study in Economic Imperialism*, Nueva York, 1935. La Standard Fruit and Steamship Company ha encontrado un biógrafo competente en Thomas Karnes, *Tropical Enterprise*, Baton Rouge, La., 1978, pero la United Fruit Company aún no ha generado una monografía satisfactoria; Stacy May y Galo Plaza, *The United Fruit Company in Latin America*, Nueva York, 1958, es una crónica laudatoria. Hay, sin embargo, un buen estudio de la industria platanera hondureña a partir de sus orígenes en V. Lainez y V. Meza, «El enclave bananero en la historia de Honduras», *ESC*, 2/5 (1973), pp. 115-156. Un estudio parecido, un poco más detallado, es Daniel Slutsky y Esther Alonso, *Empresas transnacionales y agricultura: el caso del enclave bananero en Honduras*, Tegucigalpa, 1982. Un estudio más reciente es FLACSO/CEDAL, *Cambio y continuidad en la economía bananera*, Heredia, 1988, que abarca la totalidad de la América Central. La disputa entre compañías bananeras rivales, que estuvo a punto de provocar una guerra entre Honduras y Guatemala, se describe en Virgilio Rodríguez Beteta, *No es guerra de hermanos sino de bananos*, Guatemala, 1980.

El Cariato (1933-1948) sigue siendo uno de los períodos más estériles de la historiografía hondureña. Hay un retrato muy poco lisonjero del dictador en Filánder Díaz Chávez, *Carias - el último caudillo frutero*, Tegucigalpa, 1982, y un interesante estudio de los problemas que se le planteaban al Partido Liberal de entonces en Carlos A. Contreras, *Entre el marasmo: análisis de la crisis del Partido Liberal de Honduras 1933-1970*, Tegucigalpa, 1970. Una obra más reciente, descriptiva pero informativa, es M. R. Argueta, *Tiburcio Carias: anatomía de una época, 1923-48*, Tegucigalpa, 1989. Hay también una crónica de Honduras en este período y en otros posteriores en Guillermo Molina Chocano, «Honduras: de la Guerra Civil al Reformismo Militar», en Pablo González Casanova, ed., *América Latina: Historia de medio siglo*, vol. 2, México, D. F., 1978. Los últimos años del Cariato y la relación entre Honduras y Estados Unidos durante aquel período se examinan en Thomas Leonard, *The United States and Central America, 1944-49*, Birmingham, Ala., 1984. Hay muchas cosas de interés sobre la historia económica de Honduras en estos años en Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *El desarrollo económico de Honduras*, Santiago, Chile, 1960.

La huelga del sector bananero en 1954 merece una monografía por derecho propio, pero todavía no ha sido objeto de ella. Uno de los mejores análisis de la huelga se encuentra en Mario Posas, *El movimiento campesino hondureño*, Te-

gucigalpa, 1981. Hay también Robert MacCameron, *Bananas, Labor, and Politics in Honduras, 1954-1963*, Syracuse, N. Y., 1983. Un estudio que compara la huelga con el levantamiento campesino en El Salvador en 1932 es Vinicio González, «La insurrección salvadoreña de 1932 y la gran huelga hondureña de 1954», *RMS*, 40/2 (1978), pp. 563-606. Otras obras competentes sobre el movimiento obrero hondureño son Víctor Meza, *Historia del movimiento obrero hondureño*, Tegucigalpa, 1980, y Mario Posas, *Lucha ideológica y organización sindical en Honduras*, Tegucigalpa, 1980. Hay también una interesante antología para el decenio de 1970 escrita por Víctor Meza, *Antología del movimiento obrero hondureño*, Tegucigalpa, 1980.

Las reformas sociales que se empezaron durante la presidencia de Ramón Villeda Morales se estudian en varias obras. Una buena biografía de Villeda Morales, con comentarios detallados de su programa social, es Stefania Natalini de Castro, María de los Ángeles Mendoza Saborio y Joaquín Pagan Solorzano, *Significado histórico del gobierno del Dr. Ramón Villeda Morales*, Tegucigalpa, 1985. Se encuentra un análisis útil de la reforma agraria en R. Robleda, «Latifundio, reforma agraria y modernización», *Economía Política* (enero de 1982). Esta revista, publicada por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, ha contribuido mucho a estimular la investigación y el cultivo de las ciencias sociales hondureñas en el siglo xx. Un buen estudio de la reforma agraria hasta mediados del decenio de 1980 es Charles Brockett, «Public Policy, Peasants and Rural Development in Honduras», *JLAS*, 19/1 (1987). El campesinado y sus estrategias de supervivencia se investigan de forma competente en Jefferson Boyer, «Agrarian capitalism and peasant praxis in Southern Honduras», tesis de doctorado inédita, University of North Carolina, 1982, y en Susan Stonich, «Rural Families and Income from Migration: Honduran Households in the World Economy», *JLAS*, 23/1 (1991).

La guerra de 1969 con El Salvador se estudia a conciencia en Thomas Anderson, *The War of the Dispossessed*, Lincoln, Nebr., 1981. Otro estudio de esta guerra es James Rowles, *El conflicto Honduras-El Salvador*, San José, C. R., 1980, que se concentra mucho más en sus aspectos relacionados con el derecho internacional. Sin embargo, el estudio que hizo William Durham de los orígenes ecológicos de la guerra es todavía, con mucho, el más satisfactorio: *Scarcity and Survival in Central America*, Stanford, Calif., 1979. Fue la primera obra que llamó debidamente la atención sobre la escasez de tierra resultante de las características geográficas de Honduras por un lado y de la presión demográfica por el otro. Finalmente refutó la idea de que Honduras era un país con excedente de tierra. Hay también una interesante serie de ensayos en Marco Carías y Daniel Slutsky, eds., *La guerra inútil: análisis socioeconómico del conflicto entre Honduras y El Salvador*, San José, C. R., 1971.

Varias obras se ocupan del desarrollo económico de Honduras en decenios recientes. En INFORPRESS, *El futuro del mercado común centroamericano*, Guatemala, 1983, hay un análisis esclarecedor de las razones por las cuales Honduras se separó del Mercado Común Centroamericano. Un estudio excelente y detallado del nacimiento de la industria cárnica hondureña es Daniel Slutsky, «La agroindustria de la carne en Honduras», *Economía Política*, 14 (1977), pp. 30-45. Sobre la industrialización hondureña, véase Rafael Del Cid, «Honduras: industrialización, empleo y explotación de la fuerza de trabajo», *Economía Política*, 13 (1977),

pp. 51-129. Una visión general del desarrollo económico de Honduras se encuentra en Benjamín Villanueva, *Institutional Innovation and Economic Development, Honduras: A Case Study*, tesis de doctorado inédita, University of Wisconsin, 1968. Sorprende observar que todavía no existe ninguna obra importante sobre el sector cafetero de Honduras. La crisis económica de los primeros años ochenta se describe bien en Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), *La crisis económica en Honduras: 1981-1984*, Tegucigalpa, 1985, y el cambio de la política gubernamental para reducir la intervención se analiza en Alcides Hernández, *El neoliberalismo en Honduras*, Tegucigalpa, 1987. A finales de los años ochenta, el NCEDOH, adscrito a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, empezó a producir una serie de documentos de trabajo de gran calidad en los que se analizaba el estado de la economía hondureña.

También es sorprendente que se hayan publicado pocos estudios de los militares como institución en Honduras. Uno de los primeros es Steve Ropp, «The Honduran Army in the Sociopolitical Evolution of the Honduran State», *TA*, 30 (Abril 1974). Ropp, con James Morris, ha intentado construir un modelo corporativo para explicar el desarrollo hondureño, pero el resultado no es del todo convincente: «Corporatism and Dependent Development: A Honduran Case Study», *LARR*, 12/2 (1977), pp. 27-68. También son pocas las obras que tratan de la Iglesia católica como institución en Honduras, aunque varios libros describen la creciente participación política de individuos pertenecientes a la Iglesia. Véase, por ejemplo, el padre James Gadalupe Carney, *To Be a Revolutionary*, San Francisco, 1987, autobiografía póstuma de un sacerdote católico al que mataron en Honduras oriental.

La creciente intervención norteamericana hasta el decenio de 1980 y las repercusiones de la crisis regional en Honduras han dado origen a abundantes escritos de calidad desigual. Uno de los mejores es Mark Rosenberg y Philip Shepherd, eds., *Honduras Confronts Its Future*, Boulder, Colo., 1986, que presenta una serie de ensayos de destacados hondureños sobre la economía política de los años ochenta. Una crónica perceptiva del período reciente se encuentra en Guillermo Molina Chocano, «Honduras: la situación política y económica reciente», en Donaldo Castillo Rivas, ed., *Centroamérica - más allá de la crisis*, México, D. F., 1983. Dos estudios que critican duramente la política norteamericana en Honduras son Richard Lapper y James Painter, *Honduras: State for Sale*, Londres, 1985, y A. Acker, *Honduras: The Making of a Banana Republic*, Boston, 1988. Finalmente, debe mencionarse un libro de Gautamo Fonseca, periodista hondureño que ha escrito varios ensayos reflexivos sobre el sistema político de su país: *Cuatro ensayos sobre la realidad política de Honduras*, Tegucigalpa, 1982.

5. NICARAGUA DESDE 1930

La historiografía nicaragüense es sumamente desigual tanto en calidad como en cantidad. Mientras que gran parte de la historia del país ha sido poco estudiada, ciertos acontecimientos han llamado muchísimo la atención, en especial la propuesta de construir un canal interoceánico en el siglo XIX; la ocupación norteamericana en el primer tercio del siglo XX; el episodio de Sandino; y, en tiempos más recientes, la revolución sandinista.

La atención internacional que se ha prestado a Nicaragua desde la caída de la dinastía de los Somoza en 1979 ha creado la demanda de bibliografías completas, campo que antes se había descuidado. La más impresionante es la obra en tres volúmenes *Nicaraguan National Bibliography, 1800-1978*, producida por la Latin American Bibliographic Foundation, Redlands, Calif., 1986-1987, con más de 20.000 artículos. Una bibliografía más modesta pero útil es Ralph Lee Woodward, Jr., *Nicaragua*, Oxford, 1983, en la World Bibliographical Series. En lo que se refiere al período posterior a 1979, cada año aparecen tantas publicaciones que toda bibliografía corre el riesgo de estar ya desfasada cuando se publica. Hans Alborg, sin embargo, ha recopilado una obra útil sobre los primeros cinco años de la revolución: *The Nicaraguan Development Process*, Copenhagen, 1984, a la vez que hay una bibliografía completa sobre la economía política durante la mayor parte del período de gobierno sandinista (1979-1990) en CRIES, *La política económica en Nicaragua 1979-88*, Managua, 1989.

La revolución nicaragüense impulsó a varios autores a tratar de escribir obras generales sobre la historia del país. Entre los mejores están Alberto Lanuza, Juan Luis Vázquez, Amaru Barahona y Amalia Chamorro, *Economía y sociedad en la construcción del estado en Nicaragua*, San José, C. R., 1983; David Close, *Nicaragua: Politics, Economics and Society*, Londres, 1988, y F. Laínez, *Nicaragua: colonialismo español, yanki y ruso*, Guatemala, 1987.

Entre varias obras buenas sobre la ocupación estadounidense de Nicaragua, que terminó en 1933, la mejor es William Kamman, *A Search for Stability: United States Diplomacy Towards Nicaragua, 1925-1933*, Notre Dame, Ind., 1968, aunque se concentra casi exclusivamente en el período posterior al regreso de la infantería de marina norteamericana a Nicaragua en 1926. Roscoe Hill, *Fiscal Intervention in Nicaragua*, Nueva York, 1933, es un estudio excelente que se ocupa del aspecto no militar de la intervención norteamericana. Para un crónica árida pero muy minuciosa de los años de intervención, véase Department of State, *The United States and Nicaragua: A Survey of the Relations from 1909 to 1932*, Washington, D. C., 1932. Una crónica más interesante, escrita por un periodista norteamericano, es Harold Denny, *Dollars for Bullets: The Story of American Rule in Nicaragua*, Nueva York, 1929; reimpresión, Westport, Conn., 1980. Un libro que proporciona mucho material sobre la intervención norteamericana durante el siglo xx es Máximo Navas-Zepeda, *El rapto de Nicaragua: historia documentada de la intervención americana*, Managua, 1986.

El episodio de Sandino ha generado dos oleadas de publicaciones. La primera, escrita por contemporáneos, terminó al publicarse Anastasio Somoza, *El verdadero Sandino, o el Calvario de las Segovias*, Managua, 1936. La segunda oleada empezó con la revolución nicaragüense y ha ido encabezada por el Instituto de Estudios del Sandinismo en Managua. Durante ambos períodos los escritos sobre Sandino y el sandinismo han adolecido de falta de distanciamiento científico. Por suerte, entre las dos oleadas se produjo un número reducido de obras que son ejemplares por la atención que prestan al detalle; entre ellas cabe citar Neill Macaulay, *The Sandino Affair*, Chicago, 1967, y Gregorio Selser, *Sandinismo: general de hombres libres*, 2 vols., Buenos Aires, 1959, aunque en esta última a veces se observa cierta falta de espíritu crítico. También debe mencionarse Donald Hodges, *Intellectual Foundations of the Nicaraguan Revolution*, Austin, Tex., 1986; aunque no logra cumplir su ambición de demostrar que Sandino era

un pensador político consecuente y original, Hodges proporciona abundante material nuevo y presta la debida atención al clima intelectual en el cual se desarrolló el episodio de Sandino.

Otro libro excelente, que se interesa por la coyuntura internacional y regional al empezar el decenio de 1930, es Rodolfo Cerdas Cruz, *La hoz y el machete*, San José, C. R., 1986, que, si bien se concentra en el papel de la Internacional Comunista en toda América Central, presta mucha atención a Nicaragua durante el episodio de Sandino. También es de buena calidad Richard Salisbury, *Anti-Imperialism and International Competition in Central America, 1920-1929*, Wilmington, Del., 1989. Finalmente, un pequeño número de estudios han empezado a explorar la incursión de Sandino en las comunidades de la costa atlántica. Entre ellos merecen citarse David Brooks, «U. S. Marines, Miskitos and the hunt for Sandino: The Río Coco Patrol in 1928», *JLAS*, 21/2 (1989), y Volker Wunderlich, *Sandino en la costa*, Managua, 1989.

Entre varias obras generales sobre la historia de Nicaragua durante los años de la dinastía de los Somoza se encuentran Richard Millett, *Guardians of the Dynasty*, Nueva York, 1977, que se ocupa principalmente de la Guardia Nacional desde su formación a finales de los años veinte, pero se interesa mucho por otros aspectos de la sociedad nicaragüense. Tanto Bernard Diederich, *Somoza*, Londres, 1982, como Eduardo Crawley, *Dictators Never Die*, Londres, 1979, tratan principalmente de la familia Somoza, pero también proporcionan crónicas útiles del trasfondo político general. Claribel Alegría y D. J. Flakoll, *Nicaragua. La revolución sandinista: una crónica política 1855-1979*, México, D. F., 1982, es una buena crónica del renacer del movimiento sandinista después del asesinato de Sandino en 1934; a pesar del título, sin embargo, tiene poco que decir sobre el período anterior a la muerte de Sandino. Otro libro útil que se concentra en el renacer del sandinismo es Hugo Cancino Troncoso, *Las raíces históricas e ideológicas del movimiento sandinista: antecedentes de la revolución nacional y popular nicaragüense, 1927-1979*, Odense, Dinamarca, 1984. Un estudio minucioso de la continuidad del sandinismo se encuentra en Lucrecia Lozano, *De Sandino al triunfo de la revolución*, México, D. F., 1985, mientras Emiliano Chamorro, *El último caudillo*, Managua, 1983, es una crónica autobiográfica de una de las figuras clave de la historia de Nicaragua en los cincuenta años posteriores a la ocupación norteamericana. Finalmente, debe mencionarse el libro de Humberto Ortega, *50 años de lucha sandinista*, que, publicado en 1976 en «algún lugar de Nicaragua», ofrece la crónica del Frente Sandinista de Liberación Nacional de cómo las luchas sandinistas de los años sesenta y setenta estuvieron vinculados al episodio sandinista muy anterior a ellas.

La historia económica de Nicaragua ha despertado creciente interés desde que se publicó la influyente obra de Jaime Wheelock, *Imperialismo y dictadura: crisis de una formación social*, México, D. F., 1975. Jaime Biderman, *Class Structure, the State and Capitalist Development in Nicaraguan Agriculture*, tesis de doctorado inédita, University of California, Berkeley, 1982, es un estudio excelente que pone de relieve la ascensión de la industria algodonera después del decenio de 1940. Obras anteriores que todavía tienen mucho que ofrecer son International Bank for Reconstruction and Development, *The Economic Development of Nicaragua*, Washington, D. C., 1953; CEPAL, *El desarrollo económico de Nicaragua*, Nueva York, 1966, y Luis Cantarero, *The Economic Develop-*

ment of Nicaragua, 1920-47, tesis de doctorado inédita, University of Iowa, 1948.

El movimiento obrero bajo la dinastía de los Somoza ha sido objeto de cierta atención recientemente, después de años de olvido. Un buen estudio del decenio de 1940 es Jeffrey Gould, «"For an organised Nicaragua": Somoza and the labour movement, 1944-1948», *JLAS*, 19/2 (1987). Una obra de carácter más general es Carlos Pérez Bermúdez y Onofre Guevara, *El movimiento obrero en Nicaragua*, Managua, 1985. Esta obra controvertida pretende justificar el papel que desempeñó el Partido Socialista Nicaragüense bajo Somoza, pero, a pesar de ello, es una fuente inigualable de información sobre muchos aspectos de la historia del movimiento obrero. Un estudio regional del movimiento obrero durante un largo período es Jeffrey Gould, *To Lead as Equals: Rural Protest and Political Consciousness in Chinandega, Nicaragua, 1912-1979*, Chapel Hill, N. C., 1990.

La revolución nicaragüense que llevó al derrocamiento de Somoza ha dado origen a muchos libros y artículos, los mejores de los cuales son John Booth, *The End and the Beginning: The Nicaraguan Revolution*, Boulder, Colo., 1982, y George Black, *Triumph of the People: The Sandinista Revolution in Nicaragua*, Londres, 1981. La versión del propio Anastasio Somoza de los acontecimientos que llevaron a su derrocamiento, *Nicaragua Betrayed*, Boston, 1980, hace una descripción muy parcial pero fascinante de sus relaciones con la administración Carter. De esta misma cuestión se ocupa Robert Pastor en *Condemned to Repetition: The United States and Nicaragua*, Princeton, N. J., 1987, donde el autor hace un valeroso esfuerzo por explorar lo que salió mal en una relación en la cual él mismo desempeñó un pequeño papel en calidad de especialista en asuntos latinoamericanos del Consejo Nacional de Seguridad para el presidente Carter. Otro libro de interés, aunque también abarca acontecimientos posteriores a la revolución, es Shirley Christian, *Nicaragua: Revolution in the Family*, Nueva York, 1985.

Durante el período transcurrido desde la revolución se ha escrito mucho sobre Nicaragua. Las mejores obras tienden a simpatizar con la revolución, pero no alcanzan los niveles más elevados de erudición; ejemplos de ello son Thomas Walker, ed., *Nicaragua: The First Five Years*, Nueva York, 1985; Carlos Vilas, *The Sandinista Revolution*, Nueva York, 1986; y Richard Harris y Carlos Vilas, eds., *Nicaragua: A Revolution Under Siege*, Londres, 1985. Los libros que critican el período revolucionario tienden a ser obra de exiliados o extranjeros sin acceso a las fuentes primarias; entre los mejores ejemplos está Xavier Zavala y otros, *1984 Nicaragua*, San José, C. R., 1985. Una visión equilibrada de los sandinistas y su relación con las otras fuerzas sociales de Nicaragua es Dennis Gilbert, *Sandinistas*, Oxford, 1988, a la vez que una visión anterior de una figura destacada en los debates agrarios es Orlando Núñez Soto, *Transición y lucha de clases en Nicaragua, 1979-86*, México, D. F., 1987.

La política de Estados Unidos relacionada con la revolución sandinista ha sido el tema de numerosos artículos y libros. Entre ellos citaremos Roy Gutman, *Banana Diplomacy: The Making of American Policy in Nicaragua, 1981-1987*, Nueva York, 1988, y William Robinson y Kent Norsworthy, *David and Goliath: Washington's War against Nicaragua*, Londres, 1987. Una valoración seria de la política estadounidense en la región, que tiene en cuenta la reacción norteamericana a la derrota sandinista en las elecciones de febrero de 1990, es William LeoGrande, «From Reagan to Bush: The transition in U. S. Policy towards Central America», *JLAS*, 22/3, 1990.

El desarrollo económico, incluida la reforma agraria, bajo el régimen sandinista ha recibido mucha atención. Un buen ejemplo, obra de muchos de los mejores especialistas en este campo, es Rose Spalding, ed., *The Political Economy of Revolutionary Nicaragua*, Boston, 1987. Entre las obras especializadas en agricultura cabe citar Forrest Colburn, *Post-Revolutionary Nicaragua: State, Class, and the Dilemmas of Agrarian Policy*, Berkeley, 1986, aunque más adelante este estudio se vio superado por los cambios habidos en la reforma agraria nicaragüense. Dichos cambios se estudian en gran número de artículos, entre ellos I. Luciak, «National Unity and Popular Hegemony: The Dialectics of Sandinista Agrarian Reform Policies, 1979-86», *JLAS*, 19/1 (1987), y Carmen Diana Deere, Peter Marchetti y Nola Reinhardt, «The Peasantry and the Development of Sandinista Agrarian Reform Policies, 1979-86», *LARR*, 20/3 (1985). Las empresas agrícolas estatales son también el tema principal de Forrest Colburn, *Managing the Commanding Heights: Nicaragua's State Enterprises*, Berkeley, 1990.

El empeoramiento de la economía bajo los sandinistas lo analizan varios autores. Las mejores obras son Richard Stahler-Sholk, «Stabilization, Destabilization, and the Popular Classes in Nicaragua, 1979-88», *LARR*, 25/3 (1990); David Ruccio, «The Costs of Austerity in Nicaragua: The Worker-peasant Alliance (1979-87)», en Howard Handelman y Werner Baer, eds., *Paying the Costs of Austerity in Latin America*, Boulder, Colo., 1989; José Luis Medal, *Nicaragua: crisis, cambio social y política económica*, Managua, 1988, y Valpy Fitzgerald, «Stabilization and Economic Justice: The case of Nicaragua», en Kwan Kim y David Ruccio, eds., *Debt and Development in Latin America*, Notre Dame, Ind., 1985. El problema de la hiperinflación a finales de los años ochenta se examina a conciencia en Lance Taylor y otros, *Nicaragua: The Transition from Economic Chaos toward Sustainable Growth*, Estocolmo, 1989, y Bill Gibson, «The Inflation-devaluation-inflation Hypothesis in Nicaragua», *Journal of Development Studies*, 27/2 (1991).

La política exterior sandinista, importante causa de fricción en las relaciones entre Estados Unidos y Nicaragua, se analiza en Mary Vanderlaan, *Revolution and Foreign Policy in Nicaragua*, Boulder, Colo., 1986. La Iglesia católica en Nicaragua ha despertado mucho interés, lo cual se debe tanto a la fricción entre la jerarquía y el gobierno sandinista como al crecimiento de una iglesia «popular». Un estudio serio que refleja ambas vertientes de la cuestión es Laura O'Shaughnessy y Luis Sierra, *The Church and Revolution in Nicaragua*, Athens, Ohio, 1986. Otra obra por el estilo es Rosa María Pochet y Abelino Martínez, *Iglesia: ¿manipulación o profecía?*, San José, C. R., 1987. Un buen estudio comparado es Philip Williams, *The Catholic Church and Politics in Nicaragua and Costa Rica*, Londres, 1989, a la vez que el carácter cambiante de la Iglesia antes de la revolución se trata de forma competente en Manzar Foroohar, *The Catholic Church and Social Change in Nicaragua*, Albany, N. Y., 1989.

La región de la costa atlántica y sus minorías étnicas ha empezado a ser objeto de la debida atención. Craig Dozier, *Nicaragua's Mosquito Shore: The Years of British and American Experience*, Birmingham, Ala., 1986, hace una crónica excelente de la costa en el siglo XIX, pero ofrece sólo un tratamiento esquemático del período más reciente. Una buena perspectiva general que abarca acontecimientos más recientes es Peter Sollis, «The Atlantic Coast of Nicaragua: Development and autonomy», *JLAS*, 21/3, a la vez que Centro de Investigación y

Documentación de la Costa Atlántica (CIDCA), *Ethnic Groups and the Nation State*, Estocolmo, 1987, es un estudio magnífico de las complejidades étnicas de la región. Finalmente, hay un excelente estudio sociológico de la costa atlántica en Carlos Vilas, *State, Class and Ethnicity in Nicaragua: Capitalist Modernization and Revolutionary Change on the Atlantic Coast*, Boulder, Colo., 1989.

6. COSTA RICA DESDE 1930

En la elaboración de este trabajo fueron utilizadas básicamente fuentes originales o materiales y publicaciones provenientes de actores y participantes en los hechos estudiados. Sin embargo, por razones diversas, fueron específicamente consultadas las siguientes obras: Aguilar B., Oscar, *Costa Rica y sus hechos políticos de 1948*, San José, Costa Rica, 1969; Bell, John Patrick, *Guerra Civil en Costa Rica; los sucesos políticos de 1948*, San José, Educa, 1976; Blanco Segura, Ricardo, *Monseñor Sanabria*, San José, Costa Rica, 1962; Rojas Bolaños, Manuel, *Lucha social y guerra civil en Costa Rica. 1940-1948*, Alma Mater, San José, 1986; Rovira Mas, Jorge, *Estado y política económica en Costa Rica. 1948-1970*, Porvenir, San José, 1982; Rovira Mas, Jorge, *Costa Rica en los años 80*, Porvenir, San José, 1987; Schifter, Jacobo, *Costa Rica 1948: Análisis de documentos confidenciales del Departamento de Estado*, San José, Educa, 1982; Schifter, Jacobo, *La fase oculta de la guerra civil en Costa Rica*, San José, Editorial Universitaria, 1981; Stone, Samuel, *La dinastía de los conquistadores*, San José, Educa, 1975; Vega Carballo, José Luis, *Hacia una interpretación del desarrollo costarricense: ensayo sociológico*, San José, Porvenir, 1986.

En cuanto a la bibliografía general, una de las primeras interpretaciones generales de Costa Rica, que estudia el desarrollo del país desde diversas perspectivas es Samuel Stone, *La dinastía de los conquistadores*, San José, C. R., 1975. El mismo planteamiento amplio se adopta en los excelentes estudios que escribió Carolyn Hall, *El café y el desarrollo histórico-geográfico de Costa Rica*, San José, C. R., 1976, y *Costa Rica: una interpretación geográfica con perspectiva histórica*, San José, C. R., 1984. Otros estudios interpretativos de carácter general son José L. Vega, *Orden y progreso: la formación del estado nacional en Costa Rica*, San José, C. R., 1975, *Poder político y democracia en Costa Rica*, San José, C. R., 1982, y *Hacia una interpretación del desarrollo costarricense: ensayo sociológico*, San José, C. R., 1983; Carlos Meléndez, *Costa Rica: evolución de sus problemas más destacados*, San José, C. R., 1953, obra más anticuada; Wilburg Jiménez, *Génesis del gobierno de Costa Rica, 1821-1981*, San José, C. R., 1986, que se concentra en asuntos administrativos; y Chester Zeñaya, ed., *Costa Rica contemporánea*, San José, C. R., 1979, colección de ensayos provocativos de, entre otros, Carlos Meléndez, Óscar Arias, Gonzalo Facio y Eduardo Lizano. La perspectiva del Partido Liberación Nacional (PLN) se refleja en Carlos Monge, *Historia de Costa Rica*, San José, C. R., 1962; Eugenio Rodríguez, *Apuntes para una sociología costarricense*, San José, C. R., 1953; y Hugo Navarro, *La generación del 48: juicio histórico sobre la democracia costarricense*, México, D. F., 1957. Para una interpretación rigurosamente marxista, véase Reinaldo Carcanholo, *Desarrollo del capitalismo en Costa Rica*, San José, C. R., 1981. Dos interpretaciones muy diferentes de acontecimientos de la época moderna se encuentran en Rodolfo Cerdas, *Crisis de*

la democracia liberal en Costa Rica, San José, C. R., 1972, y Sergio Reuben, *Capitalismo y crisis económica en Costa Rica*, San José, C. R., 1982. También de inspiración marxista es Víctor Hugo Acuña Ortega e Iván Molina Jiménez, *Historia económica y social de Costa Rica (1750-1950)*, San José, C. R., 1991. Desigual pero valiosa es Vladimir de la Cruz, ed., *Historia general de Costa Rica*, San José, C. R., 1987 y ss. Los volúmenes 4 y 5, publicados en 1990, abarcan el período de la República liberal y su crisis en el período posterior a 1940. Sobre las relaciones entre la economía cafetera y las luchas políticas del siglo XX, véase Anthony Winson, *Coffee and Democracy in Modern Costa Rica*, Basingstoke, Ing., 1989. En años recientes se han hecho varios esfuerzos por revisar la interpretación dominante de la democracia costarricense. Véase, en particular, Morris J. Blackman y Ronald G. Hellman, «Costa Rica», en Morris J. Blackman, William M. Leo-Grande y Kenneth E. Sharpe, eds., *Confronting Revolution*, Nueva York, 1986; John A. Booth, «Costa Rican Democracy», en Larry Diamond, Juan Linz y Seymour Martin Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries*, vol. 4, *Latin America*, Boulder, Colo., 1989; John A. Peeler, *Latin American Democracy: Colombia, Costa Rica and Venezuela*, Chapel Hill, N. C., 1985; Mitchell A. Seligson, «Costa Rica and Jamaica», en Myron Weiner y Ergun Özbudun, eds., *Competitive Elections in Developing Countries*, Durham, N. C., 1987; Andrew Reding, «Costa Rica: Democratic Model in Jeopardy», *World Policy Journal*, 2/8 (1986); Olivier Dabene, *La formule politique du Costa Rica*, tesis de doctorado inédita, Universidad de Grenoble, 1987; Fabrice Edouard Lehoucq, *Explaining the Origins of Democratic Regimes: Costa Rica in Comparative Perspective*, tesis de doctorado inédita, University of Duke, 1987; y Chester Zelaya, ed., *Democracia costarricense: pasado, presente y futuro*, San José, C. R., 1989.

Entre los estudios de grupos sociales y de la formación de la fuerza laboral citaremos: Lowell Gudmundson, *Hacendados políticos y precaristas: la ganadería y el latifundismo guanacasteco, 1800-1950*, San José, C. R., 1983; Mitchell Seligson, *Peasants of Costa Rica and the Development of Agrarian Capitalism*, Madison, Wis., 1980 (trad. española, 1984); Roger Churnside, *Formación de la fuerza laboral costarricense*, San José, C. R., 1985. Raimundo Santos y Liliana Herrera, *Del artesano al obrero fabril*, San José, C. R., 1979, presenta un planteamiento marcadamente sindicalista, pero contiene información útil. Son estudios importantes de otros sectores tres artículos de Víctor Hugo Acuña, «Clases sociales y conflicto social en la economía cafetalera costarricense. Productores contra beneficiadores (1932-1936)», *Revista de Historia*, Universidad Nacional, Heredia, número especial, 1985; «Patrones de conflicto social en la economía cafetalera costarricense (1900-1984)», *Revista de Ciencia Social*, 31 (1986); y «La ideología de los pequeños cafetaleros costarricenses», *Revista de Historia*, 16 (1987); Alfonso González, «El discurso oficial de los pequeños y medianos cafetaleros (1920-1940; 1950-1960)», *Revista de Historia*, 16 (1987); y Manuel Rojas, «El movimiento obrero en Costa Rica», en P. González Casanova, ed., *Historia del movimiento obrero en América Latina*, México, D. F., 1984. Sobre el movimiento obrero, véanse también Elisa Donato y Manuel Rojas, *Sindicatos, política y economía, 1972-1986*, San José, C. R., 1987, y Marielos Aguilar H., *Clase trabajadora y organización sindical en Costa Rica*, San José, C. R., 1990. El debate en torno a la naturaleza del poder social y político en el país se lleva a cabo desde una perspectiva totalmente distinta en los dos volúmenes que escribió Óscar Arias:

Grupos de presión en Costa Rica, San José, C. R., 1971, y *¿Quién gobierna en Costa Rica?*, San José, C. R., 1977. Varios estudios analizan el papel de las élites de diferentes sectores de la economía. Para los ganaderos, véase Irene Aguilar y Manuel Solís, *La élite ganadera en Costa Rica*, San José, C. R., 1988. Para el azúcar, véase Mayra Achio y Ana C. Escalante, *Azúcar y política en Costa Rica*, San José, C. R., 1985. Para la industria bananera, Charles D. Kepner y Jay Henry Soothill, *The Banana Empire: A Case Study in Economic Imperialism*, Nueva York, 1935, y Stacy May y Galo Plaza, *The United Fruit Company in Latin America*, Nueva York, 1958, son clásicos; Chester Lloyd Jones, *Costa Rica and Civilization in the Caribbean*, Madison, Wis., 1935, siguen siendo útiles para conocer el trasfondo; Frank Ellis, *Las transnacionales del banano en Centroamérica*, San José, C. R., 1983, abarca el período más moderno con perspectiva de economista; y Jeffrey Casey Gaspar, *Limón: 1880-1940: un estudio de la industria bananera en Costa Rica*, San José, C. R., 1979, proporciona una excelente monografía.

La tenencia de la tierra, cuestión que adquirió importancia especial en la época de la posguerra, se trata en CEPAL y otras organizaciones internacionales, *Costa Rica: características de uso y distribución de la tierra*, San José, C. R., 1972, y se analiza críticamente en dos ensayos sugestivos: Mario Fernández, «Dinámica de capital, evolución de la estructura de la tenencia de la tierra y paisaje rural en Costa Rica», *Revista de Estudios Centroamericanos*, 36 (1983), y Edelberto Torres Rivas, «Elementos para la caracterización de la estructura agraria de Costa Rica», *Avances de Investigación*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, San José, C. R., 1978.

El papel del Estado en el desarrollo económico pasó a ser objeto de debates cada vez más frecuentes al empezar la crisis económica de finales de los años setenta. Rodolfo Cerdas hizo una de las primeras aportaciones en «Del estado intervencionista al estado empresario: notas para el estudio del estado en Costa Rica», *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 5 (1979), y «La crisis política nacional: origen y perspectivas», en Armando Vargas, ed., *La crisis de democracia en Costa Rica*, San José, C. R., 1981. Otras obras que consideran este tema a la luz de los acontecimientos modernos en la economía política del país son: Ana Sojo, *Estado empresario y lucha política en Costa Rica*, San José, C. R., 1984; Mylena Vega, *El estado costarricense de 1974 a 1978: CODESA y la fracción industrial*, San José, C. R., 1982, y «La recomposición del bloque de poder en Costa Rica, la política norteamericana y el Fondo Monetario Internacional (1982-1984): coyuntura y perspectivas», *Anuario de Estudios Centroamericanos* (1984); Carmen R. Romero, «Las transformaciones recientes del estado costarricense y las políticas reformistas», Jorge Mora y Ángela Arias, «Estado, planificación y acumulación de capital en Costa Rica, 1974-1982» y Ana Sojo, «Morfología de la política estatal en Costa Rica y crisis económica», todas en *ESC*, 38 (1984); Helio Fallas, *Crisis económica en Costa Rica*, San José, C. R., 1980; y Juan M. Villasuso, ed., *El sector productivo: crisis y perspectivas*, San José, C. R., 1984. El planteamiento liberal de este asunto está representado en Víctor H. Céspedes, Alberto Dimare y Ronulfo Jiménez, *Costa Rica: recuperación sin reactivación*, San José, C. R., 1985, y en las publicaciones de la Academia de Centroamérica, tales como *Problemas económicos de la década de los 80*, San José, C. R., 1982, y *Costa Rica: estabilidad sin crecimiento*, San José, C. R., 1984.

El estudio general de la economía de posguerra que se encuentra en Carlos Araya, *Historia económica de Costa Rica, 1950-1970*, San José, C. R., 1975, se complementa, para el período más reciente, en Jorge Rovira, *Costa Rica en los años 80*, San José, C. R., 1987. La naturaleza de la industrialización en la posguerra se considera en Leonardo Garnier y Fernando Herrero, *El desarrollo de la industria en Costa Rica*, Heredia, C. R., 1982, y en Garnier, «Industria, Estado y desarrollo en Costa Rica: perspectivas y propuestas», *ESC*, 37 (1984). La Escuela de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Costa Rica produjo varias publicaciones sobre importantes acontecimientos económicos a partir de los años cincuenta bajo el título general de *El desarrollo económico de Costa Rica: estudio del sector externo de la economía costarricense*, San José, C. R., 1958; *Estudio del sector industrial*, San José, C. R., 1959; y *Estudio del sector público*, San José, C. R., 1962. Para un análisis con perspectiva norteamericana de la economía del país en la posguerra inmediata, véase Stacy May, ed., *Costa Rica: A Study in Economic Development*, Nueva York, 1952.

Entre los estudios generales de la evolución del pensamiento político merecen mencionarse los siguientes: Constantino Láscaris, *Desarrollo de las ideas filosóficas en Costa Rica*, San José, C. R., 1983; Enrique Benavides, *Nuestro pensamiento político en sus fuentes*, San José, C. R., 1975, y Luis Barahona, *Las ideas políticas en Costa Rica*, San José, C. R., 1977. Los lectores interesados por las influencias filosóficas en la «Generación del 48», que dominó la política del país después de la guerra civil, deberían consultar también Roberto Brenes, *El político*, San José, C. R., 1942.

Lo que se ha escrito sobre la historia de la moderna Costa Rica es muy desigual en lo que se refiere a la atención que presta a ciertos períodos y se interesa de forma especial por los últimos años cuarenta. Sin embargo, diversos estudios valiosos se ocupan del trasfondo social y político de la crisis del decenio de 1930 que influyó de modo decisivo en los acontecimientos posteriores. Para una valoración excelente de una destacada figura política liberal de la época «olímpica», véanse Eugenio Rodríguez, *Ricardo Jiménez Oreamuno: su pensamiento*, San José, C. R., 1980, y *Los días de don Ricardo*, San José, C. R., 1971, obras que tienen un útil complemento en Joaquín Vargas Coto, *Crónicas de la época y vida de Don Ricardo*, San José, C. R., 1986. Marina Volio, *Jorge Volio y el Partido Reformista*, San José, C. R., 1972, y Miguel Acuña, *Jorge Volio, el tribuno de la plebe*, San José, C. R., hacen buenas crónicas de la carrera y las ideas del principal opositor del decenio de 1920, cuya influencia es discernible en decenios posteriores. Sobre el período anterior a la Depresión de 1929, véanse también Armando Rodríguez, *La administración González Flores*, San José, C. R., 1968; Eduardo Oconitrillo, *Los Tinoco (1917-1919)*, San José, C. R., 1980; y Hugo Murillo, *Tinoco y los Estados Unidos: génesis y caída de un régimen*, San José, C. R., 1981. Entre los estudios más generales de este período citaremos Cleto González, *El sufragio en Costa Rica ante la historia y la legislación*, San José, C. R., 1978, y Tomás Soley, *Historia económica y hacendaria de Costa Rica*, San José, C. R., 1949. Las relaciones internacionales se tratan en Richard Salisbury, *Costa Rica y el Istmo, 1900-1934*, San José, C. R., 1984. Los comienzos del movimiento obrero, que ejerció creciente influencia a partir de los primeros años treinta, se presentan en Vladimir de la Cruz, *Las luchas sociales en Costa Rica (1870-1930)*, San José, C. R., 1983.

El nacimiento del Partido Comunista se sitúa en su contexto socioeconómico en Ana María Botey y Rodolfo Cisneros, *La crisis de 1929 y la fundación del Partido Comunista de Costa Rica*, San José, C. R., 1984, y se analiza en términos de las influencias externas en Rodolfo Cerdas, *La hoz y el machete: la Internacional Comunista en América Latina y la revolución en Centro América*, San José, C. R., 1986. Los discursos y las actividades de sus principales líderes son una fuente importantísima para comprender la posterior evolución del partido: Gilberto Calvo y Francisco Zúñiga, eds., *Manuel Mora: discursos (1934-1979)*, San José, Costa Rica, 1980; Arnoldo Ferreto, *Vida militante*, San José, C. R., 1984; y Marielos Aguilar, *Carlos Luis Fallas: su época y sus luchas*, San José, C. R., 1983. Véanse también Alejandro Gómez, *Rómulo Betancourt y el Partido Comunista de Costa Rica: 1931-1935*, Caracas, 1985, y Vladimir de la Cruz, «El Primer Congreso del Partido Comunista de Costa Rica», *ESC*, 27 (1980).

Uno de los pocos estudios de la administración de León Cortés (1936-1940) es Theodore A. Creedman, «León Cortés y su tiempo», *Anales de la Academia de Geografía e Historia de Costa Rica* (1967-1969). Carlos Calvo, *Costa Rica en la Segunda Guerra Mundial (1939-45)*, San José, C. R., 1985, proporciona un análisis exhaustivo de los años de guerra, y las relaciones con Estados Unidos hasta la guerra fría se tratan con cierto detalle en Jacobo Schifter, *Las alianzas conflictivas: las relaciones de Estados Unidos y Costa Rica desde la segunda guerra mundial a la guerra fría*, San José, C. R., 1986. Otra obra de este autor, *La fase oculta de la guerra civil en Costa Rica*, San José, C. R., 1981, proporciona un análisis complementario de los acontecimientos en el interior del país durante el conflicto civil de 1948.

La guerra civil y sus orígenes se tratan en numerosas publicaciones. Óscar Aguilar, *Costa Rica y sus hechos políticos de 1948: problemática de una década*, San José, C. R., 1969, contiene una selección muy útil de documentos y entrevistas, al igual que Guillermo Villegas, *Testimonio del 48*, San José, C. R., 1977. Del mismo autor, *El otro Calderón Guardia*, San José, C. R., 1985, tiene importancia porque ayuda a comprender al líder de las fuerzas derrotadas, y otro texto, *El Cardonazo*, San José, C. R., 1986, examina un acontecimiento importante ocurrido inmediatamente después de la guerra. Desde el punto de vista de los rebeldes victoriosos, Alberto Cañas, *Los ocho años*, San José, C. R., continúa siendo un texto clásico, como lo es también *El espíritu del 48*, San José, C. R., 1987, obra del líder de dichos rebeldes, José Figueres. Roberto Fernández, *La huelga de brazos caídos*, San José, C. R., 1953, hace una buena descripción del ambiente político en vísperas del conflicto. La perspectiva del Partido Comunista se presenta en Partido Vanguardia Popular, *¿Cómo y por qué cayó la democracia en Costa Rica?*, Guatemala, 1948, y Manuel Mora, *Dos discursos en defensa de Vanguardia Popular*, San José, C. R., 1959. Más recientemente, las memorias de Fernando Soto Harrison, *¿Qué pasó en los años 40?* San José, C. R., 1991, son interesantes sobre todo porque ayudan a comprender a Teodoro Picado. No tardarán en aparecer las memorias de Jaime Cerdas Mora, *La otra Vanguardia*, que constituyen una crónica interesante de la evolución del Partido Comunista hasta el decenio de 1970. Interpretaciones posteriores y más sutiles hechas con la misma perspectiva política son Manuel Rojas, *Lucha social y guerra civil en Costa Rica*, San José, C. R., 1980, y Gerardo Contreras y José Manuel Cerdas, *Los años 40: historia de una política de alianzas*, San José, C. R., 1988. La trayectoria del de-

rotado régimen de Picado la defiende Enrique Guier, *Defensa de los Señores licenciados Teodoro Picado y Vicente Urcuyo*, San José, C. R., 1950, y el propio Picado en *El pacto de la embajada de México. Su incumplimiento*, Managua, s. f. Otro ataque contra Figueres, esta vez por no cumplir las promesas que había hecho a la Legión Caribeña, se hace en Rosendo Argüello, *¿Quiénes y cómo nos traicionaron?* México, D. F., 1954. John Patrick Bell, *Crisis in Costa Rica: The 1948 Revolution*, Austin, Tex., 1971, es todavía una de las mejores fuentes de información sobre la guerra civil y sus antecedentes directos. Más recientemente, Fabrice Edouard Lehoucq ha intentado hacer una reinterpretación general y revisionista de los orígenes de la guerra civil de 1948: «Class Conflict, Political Crisis and the Breakdown of Democratic Practices in Costa Rica: Reassessing the Origins of the 1948 Civil War», *JLAS*, 23/1 (1991). Véase también Rodolfo Cerdas, «Costa Rica», en Leslie Bethell e Ian Roxborough, eds., *Latin America between the Second World War and the Cold War, 1944-1948*, Cambridge, Ing., 1992.

Para estudios del arzobispo Víctor Sanabria, que desempeñó un papel importante en los acontecimientos políticos del decenio de 1940, véanse Ricardo Blanco, *Monseñor Sanabria*, San José, C. R., 1962 y *Obispos y arzobispos de Costa Rica*, San José, 1966; Santiago Arrieta, *El pensamiento político-social de monseñor Sanabria*, San José, C. R., 1977; James Baker, *La iglesia y el sindicalismo en Costa Rica*, San José, C. R., 1978; Javier Solís, *La herencia de Sanabria: análisis político de la iglesia costarricense*, San José, C. R., 1983. Y sobre la Iglesia católica de forma más general, véase Philip J. Williams, *The Catholic Church and Politics in Nicaragua and Costa Rica*, Basingstoke Ing., 1989. Rafael Calderón Guardia es el tema de varios estudios además del de Villegas que acabamos de citar. Entre los más útiles están: Carlos Fernández, *Calderón Guardia: líder y caudillo*, San José, C. R., 1939; recopilación con edición a cargo de Mario Hidalgo Dr. *Calderón Guardia: reformador social de Costa Rica*, San José, C. R., 1983; y Jorge M. Salazar, *Calderón Guardia*, San José, C. R., 1980. Las obras que se ocupan de Figueres son más numerosas y entre ellas hay varias que son laudatorias o carecen de espíritu crítico, tales como Hugo Navarro, *José Figueres: la evolución de Costa Rica*, México, D. F., 1953; Arturo Castro, *José Figueres: el hombre y su obra, ensayo de una biografía*, San José, C. R., 1955; y Charles Ameringer, *Don Pepe: A Political Biography of José Figueres of Costa Rica*, Albuquerque, N. Mex., 1978. Una bibliografía útil es Harry Kantor, *Bibliography of José Figueres*, Tempe, Ariz., 1972; del mismo autor, *The Costa Rican Election of 1953: A Case Study*, Gainesville, Fla., 1958, también es valiosa para los estudios del papel de Figueres en la política nacional. Véase también Alberto L. Salom, *Los orígenes del Partido Liberación Nacional*, San José, C. R., 1990. La Asamblea constituyente de 1949 se describe con perspectiva periodística en Rubén Hernández, *Desde la barra: cómo se discutió la Constitución de 1949*, San José, C. R., 1953, a la vez que la Constitución misma se analiza en la excelente obra de Óscar Aguilar *La Constitución política de 1949: antecedentes y proyecciones*, San José, C. R., 1975. Para una consideración más amplia de asuntos constitucionales, véanse Hernán G. Peralta, *Las constituciones de Costa Rica*, Madrid, 1962, y Jorge Sáenz, *El despertar constitucional de Costa Rica*, San José, C. R., 1985. El estudio más completo de la nacionalización de los bancos emprendida durante este período es Rufino Gil, *La nacionalización bancaria*, San José, C. R., 1962, que complementa la obra del mismo autor *Ciento cinco años de*

vida bancaria en Costa Rica, San José, C. R., 1974. Para la administración posterior a la guerra civil de Otilio Ulate, José Luis Torres, *Otilio Ulate: su partido y sus luchas*, San José, C. R., 1986, es la única obra en este campo. Un complemento útil son los escritos del propio Ulate, reunidos en *A la luz de la moral política*, San José, C. R., 1976. Más información sobre este período puede obtenerse de los capítulos pertinentes de dos estudios generales: Joaquín Garro, *Veinte años de historia chica: notas para una historia costarricense*, San José, C. R., 1967, y Jorge Rovira, *Estado y política económica en Costa Rica, 1948-1970*, San José, C. R., 1983.

La presidencia de Mario Echandi (1958-1962) todavía espera una valoración histórica detallada. Sin embargo, se encuentra material interesante en María Gamboa, ed., *Los vetos del presidente Echandi: sus razones y justificación: 1958-1962*, San José, C. R., 1962, y Mark Rosenberg, *Las luchas por el seguro social en Costa Rica*, San José, C. R., 1980. Las obras que se ocupan de la administración Trejos Fernández (1966-1970) también son pocas, pero se da documentación importante en José J. Trejos Fernández, *Ocho años en la política costarricense*, San José, C. R., 1973, e información útil en Óscar Aguilar, *Democracia y partidos políticos en Costa Rica (1950-60)*, San José, C. R., 1977, y Jorge E. Romero, *Partidos, poder y derecho*, San José, C. R., 1979.

Por contraste, la historia de las administraciones del PLN se examina en numerosas obras. Para los antecedentes del partido, véase Carlos Araya, *Historia de los partidos políticos de Costa Rica: liberación Nacional*, San José, C. R., 1968, que proporciona un análisis utilísimo a pesar del partidismo del autor. Una declaración programática clave de los primeros años es *Ideario costarricense: resultado de una encuesta nacional*, San José, C. R., 1943. Dos antologías contienen documentación importante de acontecimientos posteriores: Alfonso Carro, ed., *El pensamiento socialdemócrata: antología*, San José, C. R., 1986, y Carlos José Gutiérrez, ed., *El pensamiento político costarricense: la socialdemocracia*, San José, C. R., 1986, que es más extensa y sistemática. Los propios líderes del PLN han producido varias obras importantes. Daniel Oduber, *Raíces del Partido Liberación Nacional: notas para una evaluación histórica*, San José, C. R., 1985, es utilísima para conocer los orígenes del partido, y los escritos de Figueres proporcionan material abundante sobre la evolución de la ideología y la actitud del PLN. *Cartas a un ciudadano*, San José, C. R., 1956, *Los deberes de mi destino*, San José, C. R., 1957, *Estos diez años*, San José, C. R., 1958, y *La pobreza de las naciones*, San José, C. R., 1973, son ejemplos representativos de la producción del ex presidente, aunque hay que señalar que sus puntos de vista no siempre disfrutaban de consenso en el seno del partido. Asimismo, no es posible comprender el planteamiento inicial de las corrientes que luego formarían el PLN sin tener en cuenta la obra de Rodrigo Facio, en particular *Estudio sobre economía costarricense*, San José, C. R., 1942; *El centro ante las garantías sociales*, San José, C. R., 1943; y *La moneda y la Banca Central en Costa Rica*, México, D. F., 1947. Para el tratamiento independiente del partido a cargo de personas ajenas a él, véanse Burt H. English, *Liberación Nacional en Costa Rica: The Development of a Political Party in a Transitional Society*, Gainesville, Fla., 1971, y James L. Bussey, *Notes on Costa Rican Democracy*, Boulder, Colo., 1962. Se hace un análisis crítico en Susanne Jonas Bodenheimer, *La ideología socialdemócrata en Costa Rica*, San José, C. R., 1984. Los análisis de elecciones constituyen un rasgo

importante de las obras que se ocupan de la política costarricense. Entre las mejores obras que contienen tanto datos como interpretaciones, véanse Eduardo Oconitrillo, *Un siglo de política costarricense*, San José, C. R., 1981, y Wilburg Jiménez, *Análisis electoral de una democracia*, San José, C. R., 1977. Otros estudios en este campo son Olda M. Acuña y Carlos F. Denton, *La elección de un presidente: Costa Rica 1982*, San José, C. R., 1984; Mario Sánchez, *Las bases sociales del voto en Costa Rica (1974-78)*, San José, C. R., 1985; C. Granados y A. Ohlsson, «Organización del territorio y resultados electorales en Costa Rica, 1953-1982», *ESC*, 36 (1983); Jorge Rovira, «Costa Rica: elecciones, partidos políticos y régimen democrático», *FLACSO, Revista Polémica*, 11 (1990); Mitchell A. Seligson y Miguel Gómez, «Ordinary Elections in Extraordinary Times: The Political Economy of Voting in Costa Rica», en John A. Booth y Mitchell A. Seligson, eds., *Elections and Democracy in Central America*, Chapel Hill, N. C., 1989; y Mario Samper, «Fuerzas socio-políticas y procesos electorales en Costa Rica», *Revista de Historia*, número especial, 1988.

Sobre las relaciones internacionales, son importantes dos obras publicadas fuera de Costa Rica: Adolfo Aguilar y H. Rodrigo Jauberth, eds., *Costa Rica-México, 1978-1986: de la concertación a la confrontación*, México, D. F., 1987, y Francisco Rojas Aravena, eds., *Costa Rica y el sistema internacional*, Caracas, 1990.

7. PANAMÁ DESDE 1903

La más completa de las bibliografías anotadas de Panamá aparece en Carlos Manuel Gasteazoro, Celestino Andrés Araúz y Armando Muñoz Pinzón, eds., *La historia de Panamá en sus textos*, Panamá, 1980, vol. 2, pp. 331-448, cuyo último tercio se ocupa del siglo XX. Más breves pero útiles son Eleanor Langstaff, *Panama*, Santa Barbara, Calif., 1982, y Basil C. y Anne K. Hedrick, eds., *Historical Dictionary of Panama*, Metuchen, N. J., 1970. Un estudio reciente y digno de confianza es Sandra W. Meditz y Dennis M. Hanratty, eds., *Panama: A Country Study*, Washington, D. C., 1989, especialmente el capítulo histórico de Jan Knippers.

Varias revistas llevan artículos y documentos relativos a la historia de Panamá desde la independencia. El *Boletín de la Academia Panameña de la Historia* (1933...) se concentra en el período colonial y el siglo XIX, pero a veces dedica un número a alguna figura o acontecimiento del período nacional. *Revista Lotería* (1941...), publicada por el gobierno, dedica mucha atención a la historia, la cultura y la documentación recientes. *Tareas* (1960...), fundada por el principal escritor social de Panamá, Ricaurte Soler, lleva artículos de escritores izquierdistas y también publica alguna monografía de vez en cuando. Los temas culturales y sociales, a los que a menudo se da un tratamiento histórico, predominan en la *Revista Nacional de Cultura*.

El nacimiento de la república en 1903 se estudia en la mayoría de las historias del canal de Panamá (véase ensayo siguiente). Entre las más fidedignas se encuentran Eduardo Lemaitre, *Panamá y su separación de Colombia*, Bogotá, 1972, David McCullough, *The Path Between the Seas*, Nueva York, 1977, y James M. Skinner, *France and Panama: The Unknown Years, 1894-1908*, Nueva York, 1988. Lawrence Ealy, *The Republic of Panama in World Affairs, 1903-1950*, Filadelfia, 1951, se concentra en la participación de Panamá en la Sociedad de Naciones, el sistema interamericano y la ONU.

Varios estudios buenos de las relaciones de Estados Unidos con Panamá se ocupan también de asuntos interiores. John Major, *Prize Possession: The United States and the Panama Canal, 1903-1979*, Cambridge, Ing., 1994, es indispensable. Gustavo A. Mellander, *The United States in Panamanian Politics*, Danville, Ill., 1971, se ocupa de los primeros años después de la independencia (1903-1910). William McCain, *The United States and the Republic of Panama*, Durham, N. C., 1937, describe los asuntos de Panamá desde la independencia hasta el decenio de 1930 con la perspectiva del Departamento de Estado. Larry LaRae Pippin, *The Remón Era: An Analysis of a Decade of Events in Panama, 1947-1957*, Stanford, Calif., 1964, abarca el período posterior a la segunda guerra mundial. William Jorden, *Panamá Odyssey*, Austin, Tex., 1984, hace la crónica de su estancia en Panamá en calidad de embajador de Estados Unidos en el decenio de 1970.

Las biografías proporcionan material esencial para la cronología política. J. Conte Porras, *Diccionario biográfico de Panamá*, Panamá, 1975, puede complementarse con su excelente *Arnulfo Arias Madrid*, Panamá, 1980 y sus valiosos apéndices. Además, véanse Manuel Octavio Sisnet, *Belisario Porras o la vocación de la nacionalidad*, Panamá, 1959; Carlos Manuel Gasteazoro, *El pensamiento de Ricardo J. Alfaro*, Panamá, 1981; Baltasar Isaza Calderón, *Carlos A. Mendoza y su generación*, Panamá, 1981; Gil Blas Tejeira, *Biografía de Ricardo Adolfo de la Guardia*, Panamá, 1971; y Mélida Ruth Sepúlveda, *Harmodio Arias Madrid. El hombre, el estadista y el periodista*, Panamá, 1983.

Estudios que iluminan la historia social de Panamá son John y Mavis Biesanz, *The People of Panama*, Nueva York, 1955, que es excelente; Daniel Goldrich, *Sons of the Establishment*, Chicago, 1966; Omar Jaén Suárez, *La población del istmo de Panamá del siglo XVI al siglo XX*, Panamá, 1978; y Micahel L. Conniff, *Black Labour on a White Canal: Panama, 1904-1981*, Pittsburgh, Pa., 1985, que detalla la experiencia de los inmigrantes antillanos y sus descendientes. Una valoración seria de la integración social aparece en Alfredo Castillero Calvo, *La sociedad panameña: historia de su formación e integración*, Panamá, 1970. Donald Lee DeWitt, *Social and Educational Thought in the Development of the Republic of Panama, 1903-46*, tesis de doctorado inédita, University of Arizona, 1972, proporciona una buena historia intelectual de Panamá desde la independencia hasta la segunda guerra mundial.

Las relaciones económicas hasta mediados del decenio de 1970 se examinan en Robert E. Looney, *The Economic Development of Panama*, Nueva York, 1976, a la vez que John Weeks y Andrew Zimbalist, *Panama at the Crossroads: Economic Development and Political Change in the 20th Century*, Berkeley y Los Angeles, 1991, actualizan la historia hasta 1990 e incluyen un análisis de la invasión norteamericana. Banco Mundial, *Panama: Structural Change and Growth Prospects*, Washington, D. C., 1985, se concentra en asuntos interiores. También contiene mucha información económica Omar Jaén Suárez, *Geografía de Panamá*, Panamá, 1985. Un examen imparcial de la industria bananera aparece en Philippe I. Bourgeois, *Ethnicity at Work: Divided Labor on a Central American Banana Plantation*, Baltimore, 1989. James Howe, «Native Rebellion and U. S. Intervention in Central America», *Cultural Survival Quarterly*, 10/1 (1986), cuenta la revuelta de los indios cuna en 1925 y su *The Kuna Gathering*, Austin, Tex., 1986, describe la política de los poblados en las islas de San Blas.

Excelente crónica de la era Torrijos es Steve C. Ropp, *Panamanian Politics: From Guarded Nation to National Guard*, Nueva York, 1982. Véanse también Germán Muñoz, *Panamanian political reality: The Torrijos years*, tesis de doctorado inédita, University of Miami, 1981, y Rómulo Escobar Bethancourt, *Torrijos: ¡Colonia americana no!*, Bogotá, 1981. Las fuerzas armadas de Panamá son objeto de mucha atención por parte de Renato Pereira, *Panamá: fuerzas armadas y política*, Panamá, 1970, a la vez que Carlos Bolívar Pedreschi, *De la protección del canal a la militarización del país*, Panamá, 1987, arguye que la insistencia norteamericana en proteger el canal alentó a los militares a participar en la política. George Priestly, *Military Government and Popular Participation in Panama: The Torrijos Regime, 1968-1975*, Boulder, Colo., 1986, trata de formular una teoría del populismo militar. Brittmarie Janson Pérez, *Panamá protesta: 1968-1989*, Panamá, 1993, contiene crónicas fidedignas de los conflictos entre militares y civiles durante la dictadura.

La confusión de los últimos años ochenta que culminó con la invasión norteamericana dio origen a varios libros y documentos, entre ellos Weeks y Zimbalist, *Panama at the Crossroads*; Richard M. Koster y Guillermo Sánchez Borbón, *In the Time of the Tyrants: Panama, 1968-1990*, Nueva York, 1990; John Dinges, *Our Man in Panama*, Nueva York, 1990; Bruce W. Watson y Peter G. Tsouras, eds., *Operation Just Cause: The U. S. Intervention in Panama*, Boulder, Colo., 1991; y Frederick Kempe, *Divorcing the Dictator: America's Bungled Affair with Noriega*, Nueva York, 1990. Bob Woodward, *The Commanders*, Nueva York, 1990, se ocupa de la decisión del presidente Bush de derribar a Noriega. El informe de una comisión de investigación independiente, *The U. S. Invasion of Panama: The Truth Behind Operation «Just Cause»*, Boston, 1991, es una apología de Noriega y critica severamente a los Estados Unidos. Margaret Scranton, *The Noriega Years: U. S.-Panamanian Relations, 1981-1990*, Boulder, Colo., 1991, y Michael L. Conniff, *Panama and the United States: The Forced Alliance*, Athens, Ga., 1991, intenta aportar perspectiva histórica.

8. LA ZONA DEL CANAL DE PANAMÁ, 1904-1979

Entre las obras de consulta, una de las más útiles es Wayne Bray, *The Controversy Over a New Canal Treaty between the United States and Panama: A Selective Annotated Bibliography of United States, Panamanian, Colombian, French, and International Organization Sources*, Washington, D. C., 1976. Del bando panameño, véase Nydia Cardozo y Consuelo Tempone, *Guía para investigadores de Panamá*, Panamá, 1978; y de la Zona del Canal, véase *Subject Catalog of the Special Panama Collection of the Canal Zone Library-Museum*, Boston, 1964. La colección más completa de material documental es Library of Congress, Congressional Research Service, *Background Documents Relating to the Panama Canal*, Washington, D. C., 1977. Una fuente primaria indispensable es el material impreso del Departamento de Estado que ha llevado sucesivamente el título de *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States*, *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers* y *Foreign Relations of the United States*. Para una perspectiva de la Zona, véanse los informes anuales del presidente de la Isthmian Canal Commission correspondientes al período 1904-1914, del go-

bernador del canal de Panamá durante 1914-1951, y del presidente de la Panama Canal Company correspondientes a 1951-1979, Washington, D. C., 1904-1979. Da vida gráfica a la Zona en el período 1904-1939 la Panama Canal Photograph Collection, que se guarda en Record Group 185 en los U. S. National Archives, Washington, D. C., a la vez que debe tomarse nota también de dos excelentes películas documentales: Frederick Wiseman, *Canal Zone* (1977), y Carl Charlson, *A man, a plan, a canal: Panama* (1987).

Sobre el tema general de las relaciones entre Washington y Panamá, William McCain, *The United States and the Republic of Panama*, Durham, N. C., 1937, es valiosa pero anticuada. Ronald Landa, «U. S. Policy toward Panama, 1903-present: Questions of Recognition and Diplomatic Relations and Instances of U. S. Intervention: A Tabular Summary», *Department of State Bulletin*, 70 (22 abril 1974), pp. 1433-1444, ofrece un resumen sucinto. Más recientemente hemos tenido Walter LaFeber, *The Panama Canal: The Crisis in Historical Perspective*, Nueva York, 1978; ed. rev. 1990, David Farnsworth y James McKenny, *U. S.-Panama Relations, 1903-1978: A Study in Linkage Politics*, Boulder, Colo., 1983, y John Major, *Prize Possession: The United States and the Panama Canal, 1903-1979*, Cambridge, Ing., 1994. Véase también la obra del veterano escritor de libros sobre la diplomacia norteamericana en el istmo Almon Wright, *Panama: Tension's Child, 1502-1989*, Nueva York, 1990.

Para las opiniones panameñas sobre la relación, véanse Ernesto Castillero Pimentel, *Panamá y los Estados Unidos*, Panamá, 1953, y Ricardo Alfaro, *Medio siglo de relaciones entre Panamá y los Estados Unidos*, Panamá, 1959. También son útiles Boris Blanco, ed., *Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos*, Panamá, 1974, y Thelma King, *El problema de la soberanía en las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos*, Panamá, 1961, a la vez que la panameña *Revista Lotería* publica de vez en cuando números especiales sobre aspectos destacados del nexo Estados Unidos-Panamá.

Sobre el canal mismo, véase la obra clásica de Normal Padelford, *The Panama Canal in Peace and War*, Nueva York, 1942, y Richard Baxter, *The Law of International Waterways, with Particular Regard to Inter-oceanic Canals*, Cambridge, Mass., 1964. Los problemas de ingeniería del canal se comentan en Miles DuVal, «Isthmian canal policy - an evaluation», *U. S. Naval Institute Proceedings*, 81 (1955), pp. 263-275.

Para el estatuto jurídico y administrativo de la Zona, véanse Marshall Dimmock, *Government-operated Enterprise in the Panama Canal Zone*, Chicago, 1934; Bernard Burdick, «The Panama Canal and the Canal Zone: Their Character, Functions, Government and Laws», *Federal Bar Association Journal*, 3 (1937), pp. 89-92; y David Hanrahan, «Legal Aspects of the Panama Canal Zone - in Perspective», *Boston University Law Review*, 45 (1965), pp. 64-87. También son útiles Edwin Hoyt, *National Policy and International Law: Case Studies from American Canal Policy*, Denver, 1967, y Martha Shay, «The Panama Canal Zone: In Search of a Juridical Identity», *New York University Journal of International Law and Politics*, 9 (1976), pp. 15-60.

La sociología de la Zona se trata en John y Mavis Biesanz, *The People of Panama*, Nueva York, 1955, y en John Biesanz, «Race Relations in the Canal Zone», *Phylon*, 11 (1950), pp. 23-30. De las relaciones sociales entre la Zona y la República también se ocupan Ramón Carillo y Richard Boyd, «Some Aspects of

Social Relations between Latin and Anglo Americans on the Isthmus of Panama», *Boletín de la Universidad Interamericana de Panamá*, 2 (1945), pp. 703-784, y dos habitantes de la Zona, Herbert y Mary Knapp, en su *Red, White and Blue Paradise: The American Canal Zone in Panama*, San Diego, Calif., 1985. Dos estudios recientes del sistema de escuelas de la Zona son Alda Harper, *Tracing the Course of Growth and Development in Educational Policy for the Canal Zone Colored Schools, 1905-1955*, Ann Arbor, Mich., 1979, y Lowell Wilson y otros, *Schooling in the Panama Canal Zone, 1904-1979*, Panama Canal Area, 1980. La comunidad antillana en la Zona y en Panamá es el tema de tres valiosos estudios: Velma Newton, *The Silver Men*, Kingston, Jam., 1984; George Westerman, *Los inmigrantes antillanos en Panamá*, Panamá, 1980; y Michael Conniff, *Black Labor on a White Canal: Panama, 1904-1981*, Pittsburgh, Pa., 1985. Véase también el documental de Roman Foster para la televisión *Canal Diggers*, 1984. Las preocupaciones de la Zona se reflejan en tres publicaciones que promueven las autoridades de la Zona: *The Panama Canal Record* (1907-1941), *The Panama Canal Review* (1950-1981) y *Spillway* (1962...).

Los antecedentes decimonónicos de la Zona se estudian en diversas obras. John Kemble, *The Panama Route, 1848-1869*, Berkeley, 1943, reimpr. Columbia, S. C., 1990, trata de los primeros años y donde termina Kemble empieza otra crónica importante: David McCullough, *The Path between the Seas: The Creation of the Panama Canal, 1870-1914*, Nueva York, 1977. El preludeo del canal también es el tema de dos clásicos: Gertsle Mack, *The Land Divided: A History of the Panama Canal and Other Isthmian Canal Projects*, Nueva York, 1944, y Miles DuVal, *Cadiz to Cathay: The Story of the Long Diplomatic Struggle for the Panama Canal*, Stanford, Calif., 1947. Sobre las intervenciones norteamericanas en el istmo durante la segunda mitad del siglo, véase Colby Chester, «Diplomacy of the Quarterdeck», *American Journal of International Law*, 8 (1914), pp. 443-476, y Daniel Wicks, «Dress Rehearsal: United States Intervention on the Isthmus of Panama, 1885», *Pacific Historical Review*, 49 (1980), pp. 581-605.

El período previo a la adquisición norteamericana de derechos sobre el canal en 1903 se estudia en James Skinner, *France and Panama: The Unknown Years, 1894-1908*, Nueva York, 1989, y en Dwight Miner, *The Fight for the Panama Route: The Story of the Spooner Act and the Hay-Herrán Treaty*, 1940, reimpr. Nueva York, 1966. Véanse también Charles Ameringer, «The Panama Canal Lobby of Philippe Bunau-Varilla and William Nelson Cromwell», *AHR*, 68 (1962-1963), pp. 346-363, pero cuidado con la hagiográfica Gustave Anguizola, *Philippe Bunau-Varilla: The Man behind the Panama Canal*, Chicago, 1980.

La secesión panameña de Colombia en 1903 y el consiguiente tratado sobre el canal con Washington han dado origen a numerosas obras. El punto de vista colombiano se da en Eduardo Lemaitre, *Panamá y su separación de Colombia*, Bogotá, 1971, mientras la expoliación de los colombianos por parte de los norteamericanos se trata en Richard Lael, *Arrogant Diplomacy: U. S. Policy toward Colombia, 1903-1922*, Wilmington, Del., 1987. El papel de los Estados Unidos en la revolución de 1903 se considera en Bernard Weisberger, «The Strange Affair of the Taking of the Panama Canal Zone», *American Heritage*, 27 (octubre 1976), pp. 6-11, 68-77, buena crónica popular, y en Richard Turk, «The United States Navy and the "Taking" of Panama, 1901-1903», *Military Affairs*, 38 (1974), pp. 92-98, y John Nikol y Francis Xavier Holbrook, «Naval Operations in the Pana-

manian Revolution of 1903», *American Neptune*, 37 (1977), pp. 253-261. Sobre la firma del tratado, Philippe Bunau-Varilla, *Panama: The Creation, the Destruction, and Resurrection*, Londres, 1913, debe tonarse con el máximo escepticismo, y la búsqueda contemporánea de explicaciones puede seguirse en U. S. Congress, House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, *The Story of Panama: Hearings on the Rainey Resolution*, Washington, D. C., 1913. Sobre el tratado propiamente dicho, dos estudios escarban debajo de la superficie: Charles Ameringer, «Philippe Bunau-Varilla: New Light on the Panama Canal Treaty», *HAHR*, 46 (1966), pp. 28-52, y John Major, «Who Wrote the Hay-Bunau-Varilla Convention», *Diplomatic History*, 8 (1984), pp. 115-123. La respuesta de la opinión pública norteamericana a los acontecimientos de 1903 es el tema de Terence Graham, *The "Interests of Civilization"? Reaction in the United States against the "Seizure" of the Panama Canal Zone, 1903-1904*, Lund, Suecia, 1983, y una vigorosa justificación de la política del gobierno norteamericano se encuentra en Elihu Root, «The Ethics of the Panama question» en su *Addresses on International Subjects*, Cambridge, Mass., 1916.

Fundamental para comprender la política de los Estados Unidos es la figura del presidente Theodore Roosevelt. Una de las mejores percepciones interiores de su pensamiento se da en los primeros siete volúmenes de Elting Morison, ed., *The Letters of Theodore Roosevelt*, Cambridge, Mass., 1951-1954, y véase también el artículo de Frederick Marks «Morality as a Drive Wheel in the Diplomacy of Theodore Roosevelt», *Diplomatic History*, 2 (1978), pp. 43-62. El papel de Roosevelt en el asunto de Panamá se analiza exhaustivamente en Richard Collin, *Theodore Roosevelt's Caribbean: The Panama Canal, the Monroe Doctrine, and the Latin American Context*, Baton Rouge, La., 1990, a la vez que Robert Friedlander, «A Reassessment of Roosevelt's Role in the Panamanian Revolution of 1903», *Western Political Quarterly*, 14 (1961), pp. 535-543, muestra un punto de vista favorable. La justificación del propio Theodore Roosevelt es «How the United States Acquired the Right to Dig the Panama Canal», *Outlook*, 99 (septiembre-diciembre 1911), pp. 314-318, y los bandos opuestos en el subsiguiente debate pueden verse en Leander Chamberlain, «A Chapter of National Dishonor», *North American Review*, 195 (enero-junio 1912), pp. 145-174, y Alfred Thayer Mahan, «Was Panama "a Chapter of National Dishonor"?», en la misma revista, 196 (julio-diciembre 1912), pp. 549-568.

La primera generación de tenencia norteamericana de la Zona se ha estudiado de forma desigual. El tratamiento más intensivo se ha dado al decenio de construcción entre 1904 y 1914, para el cual deben verse las obras ya citadas de Mack, *The Land Divided* y McCullough, *The Path Between the Seas*. También importante como historia de la construcción del canal es Miles DuVal, *And the Mountains Will Move: The Story of the Building of the Panama Canal*, Stanford, Calif., 1947, reimpr. Westport, Conn., 1969. Y véase Jerome Laval, *Panama and the Building of the Canal: Photographs from the Keystone-Mast Stereograph Collection*, Fresno, Calif., 1978, y Ulrich Keller, *The Building of the Panama Canal in Historic Photographs*, Nueva York, 1983.

El papel de Roosevelt en la tarea de racionalizar la administración de la zona se analiza en Alfred Chandler, «Theodore Roosevelt and the Panama Canal: A Study in Administration», en Elting Morison, ed., *The Letters of Theodore Roosevelt*, vol. 6, Cambridge, Mass., 1952, pp. 1547-1557, y véase también J. Michael

Hogan, «Theodore Roosevelt and the Heroes of Panama», *Presidential Studies Quarterly*, 19 (1989), pp. 79-94. El director de la construcción del canal, el general George Washington Goethals, nos ha dejado una útil guía de la administración de la Zona hasta 1914 en su *Government of the Canal Zone*, Princeton, N. J., 1915, así como la colección de estudios con edición a su cargo, *The Panama Canal: An Engineering Treatise*, Nueva York, 1916, visión polifacética de todos los problemas importantes que se presentaron en la época de la construcción. Un compendio igualmente valioso es Ira Bennett, *History of the Panama Canal: Its Construction and Builders*, Washington, D. C., 1915.

La intervención de los Estados Unidos en la política panameña durante la época de construcción se trata en Robert Barrow, «The First Panama Canal Crisis, 1904», *Caribbean Studies*, 5 (1965-1966), pp. 12-27, Ralph Minger, *William Howard Taft and United States Foreign Policy: The Apprenticeship Years, 1900-1908*, Urbana, Ill., 1975, y Gustavo Mellander, *The United States in Panamanian Politics: The Intriguing Formative Years*, Danville, Ill., 1971.

Sobre el papel potencial del canal en la estrategia norteamericana, véanse William Adams, *Strategy, Diplomacy and Isthmian Canal Security, 1890-1917*, tesis de doctorado inédita, Florida State University, 1974; Richard Challener, *Admirals, Generals and American Foreign Policy, 1898-1914*, Princeton, N. J., 1973; John Grenville y George Young, *Politics, Strategy and American Diplomacy: Studies in Foreign Policy, 1873-1917*, New Haven, Conn., 1966; Robert Seager, *Alfred Thayer Mahan: The Man and His Letters*, Annapolis, Md., 1977; y David Healy, *Drive to Hegemony: The United States in the Caribbean, 1898-1917*, Madison, Wis., 1988.

Hasta el momento se han escrito pocas obras importantes sobre el período 1914-1929, pero las siguientes son útiles: George Baker, «The Wilson Administration and Panama, 1913-1921», *JLAS*, 8 (1966), pp. 279-293; Carlos Iván Zúñiga, *El desarme de la Policía Nacional en 1916*, Panamá, 1973, Ricardo Alfaro, «Historia documentada de las negociaciones para la celebración del tratado de 1926», *Revista Lotería*, 248-249 (octubre-noviembre de 1976), pp. 51-64; Thomas Leonard, «The United States and Panama: Negotiating the Aborted 1926 Treaty», *Mid-America*, 61 (1979), pp. 189-203; y Hugh Gordon Miller, *The Isthmian Highway: A Review of the Problems of the Caribbean*, 1929, reimpr. Nueva York 1970, defensa a ultranza de la política del «big stick», («gran garrote») en vísperas de la renuncia oficial a la misma.

Sobre el período 1930-1955, uno de los mejores estudios es inédito: Almon Wright, «The United States and Panama, 1933-1949», Department of State, Bureau of Public Affairs, Research Project N° 499 (agosto 1952). Una cuestión importante que llegó a un punto crítico en el decenio de 1930 se examina en Thomas Leonard, «The Commissary Issue in the United States-Panamanian Relations, 1900-1936», *TA*, 30 (1973), pp. 83-109, a la vez que el tratado de 1936 y sus secuelas se estudian en Lester Langley, «Negotiating New Treaties with Panama: 1936», *HAHR*, 48 (1968), pp. 220-233, y «The World Crisis and the Good Neighbor Policy in Panama, 1936-1941», *TA*, 24 (1967), pp. 137-152. Véase también John Major, «F. D. R. and Panama», *Historical Journal*, 28 (1985), pp. 357-377.

Para la segunda guerra mundial, véase Stetson Conn y Byron Fairchild, *Guarding the United States and its Outposts [The U. S. Army in World War II: The Western Hemisphere]*, Washington, D. C., 1964. Dos obras inéditas también

son útiles: U. S. Army, Caribbean Defense Command, Historical Section, *History of the Panama Canal Department*, 4 vols., Quarry Heights, C. Z., 1947, y Kathleen Williams, *Air Defense of the Panama Canal, 1 January 1939-7 December 1941* [Army Air Forces Historical Studies N° 42], Washington, D. C., 1946. Sobre la adquisición de bases nuevas para la defensa aérea, véase Almon Wright, «Defense Site Negotiations between the United States and Panama, 1936-1948», *Department of State Bulletin*, 27 (11 agosto 1952), pp. 212-219.

Para el decenio de posguerra, las siguientes obras son valiosas: John Major, «Wasting Asset: The U. S. Re-assessment of the Panama Canal, 1945-1949», *Journal of Strategic Studies*, 3 (1980), pp. 123-146, y «“Pro mundi beneficio”? The Panama Canal as an International Issue, 1943-8», *Review of International Studies*, 9 (1983), pp. 17-34. Véase también David Acosta, *La influencia decisiva de la opinión pública en el rechazo del Convenio Filós-Hines de 1947*, Panamá, 1981. Sobre la política de posguerra, véase Thomas Leonard, «The United States Perception of Panamanian Politics, 1944-1949», *Journal of Third World Studies*, 5 (1988), pp. 112-138. Y para la versión panameña de las negociaciones relativas al tratado de 1955, véase Octavio Fábrega, Carlos Sucre y Roberto Huertematte, «Informe completo de la misión especial negociadora de Panamá», *Anuario de Derecho*, 1 (1956).

Para el período 1956-1979, puede obtenerse información interesante de fuentes primarias por lo demás inaccesibles en *Declassified Documents Reference System*, Arlington, Va., 1976-1981 y Woodbridge, Conn., 1982 hasta la fecha. De momento no se ha publicado nada importante sobre la repercusión que la crisis de Suez de 1956 tuvo en Panamá, pero el siguiente artículo da una opinión panameña: Domingo Turner, «Foster Dulles y el Canal de Panamá», *Humanismo*, 5 (1957), pp. 21-35. Véase también Norman Padelford, «The Panama Canal and the Suez Crisis», *Proceedings of the American Society of International Law*, 51ª reunión anual, 25-27 abril 1957, pp. 10-19, y la profética Martin Travis y James Watkins, «Control of the Panama Canal: An Obsolete Shibboleth?», *Foreign Affairs*, 37 (1958-1959), pp. 407-418.

La crisis de 1964 dio pie a la publicación de un número especial de *Revista Lotería*, n° 191 (octubre 1971), y el informe de la International Commission of Jurists se encuentra en la antes citada *Background Documents Relating to the Panama Canal*, pp. 1099-142. A raíz de la crisis se publicaron dos valiosas colecciones de artículos: Lyman Tondel, ed., *The Panama Canal: Background Papers and Proceedings of the Sixth Hammarskjöld Forum*, Dobbs Ferry, N. Y., 1965, y Georgetown University, Center for Strategic Studies, *Panama Canal: Issues and Treaty Talks*, Washington, D. C., 1967. La firma de sucesivos tratados está bien documentada en Margaret Scranton, *Changing United States Foreign Policy: Negotiating New Panama Canal Treaties, 1958-1978*, tesis de doctorado inédita, University of Pittsburgh, 1980. Una crónica de primera mano de las negociaciones en los años setenta la proporciona el que a la sazón era embajador de Estados Unidos en Panamá, William Jorden, en su *Panama Odyssey*, Austin, Tex., 1984, y su manuscrito completo, en el que se encuentran las referencias que no están en el libro, está a la disposición del público en la Lyndon Baines Johnson Presidential Library en Austin. Véanse también la opinión del principal negociador norteamericano en 1977 en Sol Linowitz, *The Making of a Public Man: A Memoir*, Boston, 1985, y las revelaciones de varios miembros del equipo nego-

ciador norteamericano en Diana Bendahmane y John McDonald, eds., *Perspectives on Negotiation: Four Case Studies and Interpretations*, Washington, D. C., 1986. Para una perspectiva panameña, véase Aristides Rojo, *Las negociaciones con los Estados Unidos sobre el canal de Panamá*, Panamá, 1979.

El texto completo de los tratados y acuerdos de 1977 se encuentra en U. S. Department of State, *United States Treaties and Other International Agreements*, vol. 33, 1ª parte, T. I. A. S., pp. 10029-10032, Washington, D. C., 1981. En el debate público, tal vez los argumentos más razonados contra los tratados fueron los que presentó Paul Ryan, *The Panama Canal Controversy: United States Diplomatic and Defense Interests*, Stanford, Calif., 1977, y para la administración Carter una vindicación persuasiva la formuló su secretario de estado, Cyrus Vance, en *Hard Choices: Four Critical Years in Managing America's Foreign Policy*, Nueva York, 1983.

La transcripción del debate en torno al tratado en el Senado de los Estados Unidos y el texto de las diversas enmiendas a los tratados se encuentran en los tres volúmenes de U. S. Congress, Senate, Committee on the Judiciary, Subcommittee on the Separation of Powers, *Panama Canal Treaties [United States Senate Debate]*, 1977-1978, Washington, D. C., 1978. Véase también, de la misma subcomisión, *Hearing on the Panama Canal Treaty - Constitutional and Legal Aspects of the Ratification Process*, Washington, D. C., 1984.

Entre los análisis históricos del proceso de ratificación cabe citar William Furlong y Margaret Scranton, *The Dynamics of Foreign Policymaking: The President, the Congress and the 1977 Panama Canal Treaties*, Boulder, Colo., 1984; George Moffett, *The Limits of Victory: The Ratification of the Panama Canal Treaties, 1977-1978*, Ithaca, N. Y., 1985; J. Michael Hogan, *The Panama Canal in American Politics: Domestic Advocacy and the Evolution of Policy*, Carbondale, Ill., 1986; G. Harvey Summ y Tom Kelly, eds., *The Good Neighbors: America, Panama and the 1977 Panama Canal Treaties*, Athens, Ohio, 1988; T. J. Smith III y J. Michael Hogan, «Public Opinion and the Panama Canal Treaties of 1977», *Public Opinion Quarterly*, 51 (1987), pp. 5-30; Steve Ropp, «Negotiating the 1978 Panama Canal Treaties: Contending Theoretical Perspectives», en John Martz, ed., *United States Policy in Latin America: A Quarter Century of Crisis and Challenge, 1961-1986*, Lincoln, Nebr., 1988, pp. 175-201; y Thomas Leonard, «The 1977 Panama Canal Treaties in Historical perspective», *Journal of Caribbean Studies*, 2 (1981), pp. 190-209.

El texto completo de las leyes de autorización de los tratados se encuentra en U. S. Statutes at Large, *Public Law 96-70 of 27 September 1979: The Panama Canal Act of 1979* [93 Stat. 452], Washington, D. C., 1979. La historia legislativa correspondiente está en el vol. 2 de U. S. Code, *Congressional and Administrative News: 96th Cong., 1st Sess., 1979*, Washington, D. C., 1980. Para comentarios de abogados sobre las cuestiones que plantea la ley, véase Wilbur Hamlin, «Panama Canal: Issues Involved in the Transfer of the Canal to Panama», *Harvard International Law Journal*, 19 (1978-1979), pp. 279-328. Tres artículos que también tocan aspectos de la puesta en práctica del tratado son: H. M. Foy, «The President, the Congress, and the Panama Canal: An Essay on the Powers of the Executive and Legislative Branches in the Field of Foreign Affairs», *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 16 (1986), pp. 607-654; H. G. Maier, «United States' Defense Rights in the Panama Canal Treaties: The Need

for clarification of a Studied Ambiguity», *Virginia Journal of International Law*, 24 (1984), pp. 287-322, y «“United States” Defense Rights in the Panama Canal», *Brooklyn Journal of International Law*, 16 (1990), pp. 647-674.

Finalmente, sobre la adaptación de la Zona del Canal a su nuevo estatuto, véanse los siguientes estudios de John Augelli: *The Panama Canal Area in Transition: Part 1: The Treaties and the Zonians*, American Universities Field Staff Reports, N° 4, North America, 1981; y «The Panama Canal Area: The “Made-in-America” Era Comes to an End», *Focus* (Primavera 1986), pp. 20-29.

ÍNDICE ALFABÉTICO

- Academia Militar (Nicaragua), 160
 Acajutla, 28, 134
 Acción Comunal (AC), 83, 260, 261, 269, 293
 Acción Demócrata de Costa Rica, 199
 Acheson, Dean, 65
 Acosasco, Fuerte de, 159
 Acta de Contadora, véase Contadora, Grupo
 Acuerdo Internacional del Café, 19, 59
 Acuerdo Panamericano sobre el Café, 123
 Afganistán, 180
Agency for International Development (U.S. AID), 140, 141, 238, 241
 Aguado, Enoc, 162, 168
 Agüero, Fernando, 43, 168-170
 Aguiluz, Marcial, 227
 Aguirre, Osmín, 95
 Ahuachapán (El Salvador), 91
 ALCOA, 228
 Alemania, 14, 19, 59, 145, 161, 191, 192, 197, 263, 264, 289-291
 Alfaro, Ricardo, 261, 263, 270
 Alianza para el Progreso, 39, 41, 71, 98, 128, 130, 272, 275
 Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), 153
 Alianza Republicana Nacional (ARENA), 109, 110, 112, 113
 Alta Verapaz (Guatemala), 57, 80
 Altamirano, Pedrón, 154
 Alvarado Velasco, 276
 Álvarez Martínez, Gustavo, 50, 138, 140
 Amador Guerrero, Manuel, 250-253
 Amapola, Pacto de, 117
 América Central, 14, 16, 19-21, 23, 26, 28-33, 53-59, 67, 68, 77, 80, 82, 85, 87-90, 95, 96, 99-101, 104, 111, 113, 114, 121, 123, 127, 130, 133, 136, 140, 141, 144, 145, 150, 151, 164, 166, 181, 183, 184, 186, 188, 191, 200, 201, 204, 212, 223, 239-243, 254, 282
 América del Norte, 281
 América del Sur, 277
 América Latina, 20, 32, 38, 54, 69, 78, 88, 102, 106, 121, 125, 130, 148, 151, 152, 164, 171, 191, 202, 243, 282
 Anaya Montes, Mélida, 111
 Anderson, Robert, 299, 300
 Antillas, 263
 Aponte, Carlos, 154
 Aquino, Anastasio, 88
 Arana Osorio, Carlos, 40, 63, 64, 73-75
 Arana, Francisco, 61
 Arango, José Agustín, 251
 Araujo, Arturo, 20, 91, 92, 95
 Arbenz, Jacobo, 26, 27, 41, 61, 64-70, 127, 142, 167, 216, 218, 223, 294
 Arco Iris, plantación de café, 268
 Área Propiedad del Pueblo (APP), 177, 178
 Arévalo, Juan José, 23, 26, 61-65, 71, 72, 120, 199-201, 204, 205
 Argelia, 84
 Argentina, 68, 80, 150, 153, 168
 Argüello, Leonardo, 24, 159, 160, 162
 Argüello, Rosendo, 199
 Arias Madrid, Arnulfo, 260, 262-268, 270, 273-275, 279, 291, 293, 294
 Arias Madrid, Harmodio, 262-264, 267-270, 272, 294
 Arias Madrid, Roberto («Tito»), 260, 272
 Arias Paredes, Francisco («Don Pancho»), 261, 265, 266
 Arias Sánchez, Óscar, 51, 111, 140, 182, 243
 Arias, familia, (Panamá), 261, 267, 274
 Arias, Ricardo, 253
 Arias, Tomás, 251
Ariel (Nicaragua), 153
 Armuelles, 256
 Arosemena, Alcibiades, 263, 268
 Arosemena, Florencio Harmodio, 256, 260, 261, 274, 293
 Arosemena, Pablo, 253
 Asamblea Constituyente, 265
 Asan, Moisés, 176
 Asia, 123, 152, 263
 Asociación de Comerciantes e Industrialistas, 265

- Asociación de Mujeres Nicaragüenses «Luisa Armada Espinoza» (AMNLAE), 178
 Asociación del Café, 93
 Asociación Nacional de Campesinos (ANACH), 130, 132
 Asociación Nacional de Empresas Privadas (ANEP), 102
 Asociación para el Progreso de Honduras (APROH), 138
 Asociación de Trabajadores del Campo (ATC), 173, 177, 178, 184
 Asociación de Mujeres ante la Problemática Nacional (AMPRONAC), 178
 Asturias, Miguel, 58
 Asuero (Panamá), 258
 Azcona Hoyo, José, 50, 140, 141
 Azurdia, Enrique Peralta, 40, 71
- Bahía Cochinos, 168
 Bahía, islas, 115
 Baker, Howard, 302
Batboa High School, 299
 Baldwin, Hanson, 301
 Banco Agrícola y Ganadero, 264
 Banco Central, 264
 Banco de América (BANAMER), 165, 166, 170
 Banco de la Vivienda, 166
 Banco Hipotecario, 151
 Banco Interamericano de Desarrollo, 39
 Banco Mundial, 238
 Banco Nacional de Fomento (BNF), 125, 126
 Banco Nicaragüense (BANIC), 166, 170
 BANDECO, 225
 Barbados, 286
 Barletta, Nicolás Ardito, 279
 Batista, Fulgencio, 197
 Beeche, Octavio, 192
 Bélgica, 193
 Bella Vista, 22, 189
 Bendtsen, Karl, 297
 Berhaum, Mr., 204
 Berle, Adolf E., 218
 Bernsterin, E. M., 122, 125
 Betancourt, Rómulo, 190, 206, 216, 218
 Bidlack-Mallarino, Tratado de (1846), 248
Black Hills, 288
 Blatchford, Richard, 288
 Blázquez de Pedro, José María, 259
 Bloque de Obreros y Campesinos (Costa Rica), 192, 196
 Bloque Popular Revolucionario (BPR), 103
 Bocas, 255, 258, 259
 Bogotá (Colombia), 206, 248, 254, 283, 284
 Bográn, Luis, 114
 Bolivia, 68
 Bosch, Juan, 218
 Boyd, Aquilino, 271
- Boyd, Federico, 251
 Brenes Jarquin, Carlos, 159
 Brown, George, 301
 Bryan, William Jennings, 254
 Bryan-Chamorro, Tratado de, 146, 149, 155
 Brzezinski, Zbigniew, 302
 Buenos Aires (Argentina), 265, 266
 Bulmer-Thoms, V., 17, 30
 Bunay-Varilla, Philippe, 250, 251, 283, 284
 Bunker, Ellsworth, 300
 Burstin, Luis, 230, 231
 Bush, George, 113, 182, 186, 280
 Byrd, Robert, 302
- Calderón Guardia, familia, 230
 Calderón Guardia, Francisco, 20, 23, 231, 237
 Calderón Guardia, Rafael Ángel, 20, 23-25, 191-199, 201, 203-206, 210, 211, 213, 219-223, 228, 230, 239
 Califano, Joseph, 299
 Callejas, Rafael Leonardo, 50
 Callejas, Venancio, 120
 Cambridge, 260
 Camisas Azules, 19
Canal Bank and Trust Co. of New Orleans, 119, 122
 Canal de Panamá, Comisión del, 301
 Canal de Panamá, Compañía del, 297
 Canal de Panamá, Ley del, 278
 Canal, Zona del, véase Zona del Canal
 Caracas (Venezuela), 218
 Carazo, Rodrigo, 226, 228, 229, 233, 236-240
 Cardona, Edgar, 209
 Carías Andino, Tiburcio, 22, 24, 27, 54, 117, 119-128
 Caribe, 28, 48, 66, 79, 121, 144, 189, 198, 204, 206, 219, 243, 247
 Caribe, Legión del, 64, 120, 200, 205
 Caribe, Pacto del, 191, 200, 201, 203, 205, 209-211
 Carrera, Rafael, 54, 55, 59
 Carretera panamericana, 126, 161
 Carta de Naciones Unidas, 91
 Carta del Trabajo (1955), 129
 Carta Fundamental de Garantías Laborales, 128
 Cartago (Costa Rica), 200, 205, 209
 Carter, Jimmy, 50, 80, 85, 103, 172-175, 180, 185, 301-303
 Castañeda Castro, Salvador, 23, 95, 96, 200
 Castillo Armas, Carlos, 27, 68-71, 158
Castle and Cook, 225
 Castro Cervantes, Fernando, 189, 215
 Castro Quesada, Manuel, 189
 Castro Wasmer, Carlos, 157
 Castro, Fidel, 70, 129, 222, 223, 277
 CATSA, 236
 Cayetano Carpio, Salvador, 101, 111

- Central Sandinista de Trabajadores (CST), 178
- CEPAL, ver Naciones Unidas
- Cerdas Mora, Jaime, 201, 231
- Cerezo, Vinicio, 47, 81, 86
- Cerro Colorado, 278
- Chacón, Lázaro, 14, 56
- Chalatenango (El Salvador), 112
- Chamorro, Emiliano, 161, 163, 167
- Chamorro, Pedro Joaquín, 45, 168, 171, 173
- Chamorro, Violeta, 179
- Chanis, Daniel, 267, 293
- Chávez Mena, Fidel, 113
- Chiapas, México, 56
- Chiari, Roberto, 267, 269, 272-275
- Chiari, Rodolfo, 256, 288
- Chile, 80, 191, 208, 215
- Chimaltenango (Guatemala), 82
- China, 284
- Chinandega, 31
- Chiriquí (Panamá), 254, 256, 58
- CIA (Agencia de Inteligencia Central de Estados Unidos), 65, 68, 139, 180,
- Cisne, islas del, 114
- Claramount, Ernesto, 102
- Clayton-Bulwer, Tratado de (1850), 145, 282
- Coalición Nacional Patriótica (CPN), 269-271
- Coalición Pueblo Unido, 239
- COBAL, 225
- Coca-Cola, 80
- Cocé (Panamá), 258, 260
- Coco, río, 155
- Código del Trabajo, 129, 164, 165, 166, 177
- Coiba (Panamá), 255
- Colom Argüeta, Manuel, 75, 80, 81
- Colombia, 14, 42, 53, 181, 247-254, 258, 266, 283
- Colón (Honduras), 124
- Colón (Panamá), 247, 250, 251, 256, 258, 259, 266, 271-273, 277, 283-287
- COMECON, 184
- Comintern, 191
- Comisión Nacional de Reconstrucción, 75
- Comité de Unidad Campesina (CUC), 81
- Comité Nacional de Emergencia, 43
- Comité Nacional de Unidad Sindical (CNUS), 80, 81
- Comités de Defensa Sandinista (CDS), 52, 178, 179
- Compañía Salvadoreña del Café, 93
- Comte, 262
- CONDECA, 131
- Confederación Centroamericana, 55
- Confederación de Trabajadores de Guatemala (CTG), 64, 65
- Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH), 132, 133
- Confederación de Trabajadores Rerum Novarum, 194, 201, 202
- Confederación General de Trabajadores Constarricenses (CGTC), 65, 201,
- Confederación General de Trabajadores de Guatemala (CGTG), 64-66, 69
- Confederación General de Trabajo Independiente (CGTI), 171
- Confederación Nacional Campesina de Guatemala (CNCG), 65, 66, 69
- Confederación Nacional de Trabajadores (CNT), 80
- Conferencia de Paz, 304
- Congress of Industrial Organizations (CIO)*, 296
- Consejo de Defensa Centroamericana (CONDECA), 85, 102, 170
- Consejo de Seguridad, 305
- Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), 42, 133, 135, 136
- Consejo Superior de Empresa Privada (COSEP), 52, 172, 178, 179
- Consejo Superior de las Fuerzas Armadas (CONSUFFAA), 50, 136-138
- Consejo Superior de Planificación Económica (CONSULANE), 128
- Constantinople, Convención de (1888), 303, 305
- Contadora, Grupo de, 51, 53, 181, 182
- Contra, 280
- Convergencia Democrática (CD), 113
- Coolidge, Calvin, 152
- Coordinadora Democrática, 183
- Coordinadora Revolucionaria de Masas (CRM), 107-109
- Córdoba, Rafael, 179
- Corea, Guerra de, 129, 213, 293
- Corinto (Nicaragua), 20
- Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), 231, 234-236
- Corporación Hondureña de Bananos (COHBANA), 136, 137
- Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR), 136
- Correoso, Buenaventura, 254
- Cortés, León, 196, 198, 199, 204, 215, 221
- Costa Atlántica, 191
- Costa Rica, 14-16, 18-22, 24, 25, 30, 34, 35, 38, 39, 43, 44, 46-48, 51, 57, 62, 88, 89, 94, 111, 122, 134, 148, 163, 164, 167, 168, 175, 176, 181, 182, 187-243 *passim*, 255, 260, 266, 267, 273, 304
- Cristiani, Alfredo, 113
- Cromwell, William Nelson, 250
- Cruz, Arturo, 179
- Cruz, Ramón Ernesto, 42, 135, 138
- Cruzada Civilista Nacional, 279, 280
- Cuba, 69, 129, 165, 168, 175, 184, 185, 189, 191, 197, 222, 223, 226, 251, 253, 265, 282
- Cuyamel Fruit Company*, 116, 118

- D'Aubuisson, Roberto, 49, 108, 109, 111-113
 Dalton, Roque, 101
 David (Panamá), 256
 Davis, Nathaniel, 205
 Dawson, Thomas C., 145, 147
 Deadwood, 287, 288
 DeConcini, Dennis, 302
 Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG),
 72, 75, 81, 86
 Detroit, 286
Diario de Costa Rica, 208
 Díaz, Adolfo, 149
 Díaz Arosemena, Domingo, 267
 Díaz Herrera, Roberto, 267, 279
 Duarte, José Napoleón, 49, 98, 101, 108, 110-
 112
 Dulles, Alles, 65
 Dulles, John Foster, 288, 295, 305
 Durkheim, 262
 Duval, Miles, 292
- Echandi, Mario, 43, 204, 215, 218-224, 226, 229,
 230, 239, 240
 Edwards, general, 289, 290
 Egipto, 32, 294, 295, 298, 304
 Eisenhower, Milton, 298
 Eisenkower, Dwight D., 65, 168, 270, 272, 294,
 298
 Ejército de Liberación Nacional (Costa Rica),
 205
 Ejército Defensor de la Soberanía Nacional
 de Nicaragua (EDSN), 151-156
 Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), 73,
 82
 Ejército Popular Sandinista (EPS), 176, 177,
 180, 183
 Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP),
 101, 103, 110
 El Salvador, 14-16, 18, 19, 21, 22, 28, 30-53 *pas-
 sim*, 54-58, 80, 83, 87-116 *passim*, 120, 121,
 124, 126, 129, 131, 134, 136-142, 150, 155,
 158, 177, 180, 181, 187, 189, 200, 224, 276
El Señor Presidente, 58
Electric Bond and Share Company, 197
 Elela, Fernando, 274, 275
 Endara, Guillermo, 280, 281
 Escuintla (Guatemala), 31
 España, 144, 247, 248, 282
 Espriella, Ricardo de la, 279
 Esquipulas II, 46, 51, 53, 112
 Estados Unidos, 14, 19-21, 26, 29, 36, 37, 39, 40,
 43, 48-53, 55, 58-60, 63, 66, 69-71, 73, 85, 94,
 112-114, 116, 121-123, 127-129, 132, 139-141,
 143-149, 151-154, 156-159, 161, 164, 165,
 167-170, 173, 174, 176, 180-182, 184-187,
 191-193, 195, 197-200, 202, 204, 218, 219,
 226, 239, 242, 248-255, 257-275, 277-284,
 286-288, 290-295, 298-305
- Estrada Cabrera, Manuel, 55, 57, 58
 Europa, 15, 23, 123, 152, 191, 192, 197, 263, 292
Excelsior, 232
- Fábrega, Octavio, 270
 Facio, Rodrigo, 25, 188, 201, 208, 214, 217
 FALANGE, 102
 Fallas, Carlos Luis, 206
 Farabundo Martí, Agustín, 91, 92, 154, 189
 Federación Americana de Trabajadores
 (AFL), 127, 286, 287
 Federación de Estudiantes Panameños (FEP),
 266
 Federación del Trabajo de Panamá, 259
 Federación Internacional de Sindicatos, 132
 Federación Nacional de Agricultores de Hon-
 duras (FENAGH), 130-132, 135, 142
 Federación Regional de Trabajadores de El
 Salvador (FRTS), 91
 Federación Sindical de Trabajadores (FST),
 266
 Feland, Logan, 153
 Figueres, José, 25, 43, 64, 157, 168, 188, 193,
 194, 196, 198-220, 222, 223, 227, 229-233,
 236, 237, 239
 Filipinas, 282
 Fletcher, familia (Nicaragua), 151
 Flood, Daniel, 298
 Florida, 275
 FNLS, 181
 Fondo Internacional de Reconstrucción (FIR),
 177
 Fondo Monetario Internacional (FMI), 125,
 141, 174, 236, 238, 241, 242
 Fondo Obrero y Campesino, 262
 Fonseca, golfo de, 114
 Fonseca Amador, Carlos, 168
 Ford, Gerald, 301
 Fort Sherman, 276
 Fortuny, José Manuel, 66
 Foster, John, 65
 Francia, 83, 227
 Franja Transversal del Norte (FTN), 79, 81,
 83
 Frente Amplio Opositor (FAO), 173-175
 Frente de Acción Popular Unificada (FAPU),
 103
 Frente de Agricultores de la Región Oriental
 (FARO), 102
 Frente Democrático Contra la Represión
 (FDCR), 81
 Frente Democrático Revolucionario (FDR),
 108-111, 113
 Frente Farabundo Martí para la Liberación
 Nacional (FMLN), 44, 48, 49
 Frente Patriótico Nacional (FPN), 175, 176
 Frente Patriótico Revolucionario (FPR), 51,
 189

- Frente Popular Libertador (FPL), 61, 72, 103, 110, 111
 Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), 44, 51, 52, 75, 81, 139, 168-179, 185, 186
 Fuentes Mohr, Alberto, 81
 Fuerzas Armadas de Resistencia Nacional (FARN), 101
 Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR), 41, 70-73, 82
 Fuerzas Populares de Liberación-Farabundo Martí (FPL), 101, 110
 «Fuerzas Vivas», 135
 Fulbright, William, 299
- Gaitán, Francisco, 168
 Gálvez, Juan Manuel, 24, 27, 120, 122, 124-128, 141, 142
 García Márquez, Gabriel, 277
 García Monge, Joaquín, 215
 Goethals, George, 253, 254, 285, 289, 290
 Gómez Zárate, 20
 Gompers, Samuel, 287
 González, Felipe, 181
 González Martén, Jorge, 233
 González Víquez, Cleto, 14, 188, 212, 214
 Gran Bretaña (Reino Unido, Inglaterra), 14, 19, 59, 114, 144, 145, 187, 192, 293, 260, 282, 283, 304, 305
 Greene, Graham, 277
 Guardia, Ernesto de la, 271
 Guardia, De la, familia (Panamá), 274
 Guardia, familia (Panamá), 274, 275
 Guardia, Ricardo Adolfo de la, 264, 265, 269, 293
 Guatemala, 14-23, 26, 27, 30-35, 38, 41, 44-51, 54-78, 88, 89, 105, 112, 114, 116, 118, 120, 121, 124, 127, 131, 134, 142, 150, 151, 167, 174, 196, 198-200, 204, 205, 223, 224, 294
 Guazapa, 110
 Guerra de los Mil Días, 250, 252, 254
 Guerra Fría, 198
 Guevara, Ernesto («Che»), 73
 Gutiérrez, Víctor Manuel, 65, 66, 72
 Guzmán, Rodolfo, 201
- Haití, 147, 164
 Hanna, Matthew, 157
 Harbor, Pearl, 291
 Hardin, Warren G., 284
 Harvard, Universidad de, 260
 Hawai, 282
 Hay-Herrán, Tratado de, 250, 283
 Hay, John, 250, 251, 283, 284,
 Haya de la Torre, Víctor Raúl, 153, 208, 263
 Hayacawa, Samuel, 283
 Hay-Bunau-Varilla, Tratado de, 305
 Hay-Pauncefote, Tratado de, 14, 145
- Hernández Martínez, Maximiliano, 20, 22, 23, 54, 91-96, 121
 Herrera (Panamá), 258
 Herrera, Santos León, 207
 Hitler, Adolfo, 159, 263, 291
 Honduras, 14-16, 18-23, 27, 30, 35, 39, 41, 42, 45-47, 50, 54, 55, 68, 70, 99, 100, 107, 114-145 *passim*, 150, 151, 158, 181, 200, 204
 Hoover, Herbert, 20, 148, 149, 152
 Hornos, cabo de, 282
 Huehuetenango (Guatemala), 82
 Huertas, Esteban, 250-252, 287
 Hull, Cordell, 122
- Indias Occidentales, 286
 Instituto de Fomento Nacional (INFONAC), 166
 Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), 231
 Instituto Nacional Agrario (INA), 130-138
 Instituto Nicaragüense de Comercio Exterior e Interior (INCEI), 166
Interamerican Coffee Agreement, véase *Pan-American Coffee Agreement*
 Internacional Comunista, 153, 154
 Internacional Socialista (IS), 181
 Irán, 182, 280
 Irazú, volcán, 223
 Israel, 80
 Italia, 161, 197, 215, 263
 Iturbide, Agustín, de, 55
 Ixtahuacán (Guatemala), 45, 80
 Izabla (Guatemala), 21, 70, 73, 79
 Izalco (El Salvador), 20, 89, 91
- Jamaica, 145, 161, 197, 291, 292
 Jiménez, Carlos María, 189
 Jiménez, Enrique, A., 266, 267
 Jiménez Oreamuno, Juan Ricardo, 14, 22, 188, 191, 192
 Jinotega (Nicaragua), 151
 Jonson, Lindón B., 273, 299
 Junyúa (El Salvador), 21
- Kennedy, John, 39, 42, 71, 131, 158, 223, 273, 298, 305
 Keynes, J.M., 217
 Kiel, Canal, 290
 Kissinger, Henry, 48, 300
 Knox, Philander, 117, 146
 Knox-Castrillo, Tratado de, 145
 Koberg Rolandi, Max, 189
 Kramer, Francisco Villagrán, 72, 80
- La Ceiba (Honduras), 30
 La Habana, 101, 112, 148, 152

- La Haya, Tribunal Permanente de Justicia de, 303
La Luz and Los Angeles, Co., 151
 La Matanza, 90
La Nación, 215, 232, 269
La Nueva Prensa (Nicaragua), 159, 183
 La Palma (El Salvador), 111
 La Paz (El Salvador), 31
La Prensa (Nicaragua), 168, 173
 Lakas, Demetrio («Jimmy»), 277
 Lara, Escolástico, 155
 Larios, Bernardino, 177
 Las Segovias (Nicaragua), 20, 154
 Las Tablas (Panamá), 254
 Laugerud, Kjell, 40, 75, 79
 Lemus, José María, 28, 40, 96, 97
 León (Nicaragua), 31, 155, 159, 165
 Lesseps, Ferdinand-Marie de, 283
 Liga Anti-Imperialista de las Américas, 154
 Ligas Populares – 28 de Febrero (LP-28), 103
 Limón (Costa Rica), 14, 21, 205, 210
 Lindberg, Irving, 162
Lions' Club, 279
 Lombardo, Toledano, Vicente, 162
 Londres, 190
 Long, Boaz, 159
 López Arellano, Osvaldo, 41, 42, 50, 100, 130-136, 141
 López Gutiérrez, Rafael, 117
 López Larrave, Mario, 81
 López Pérez, Rigoberto, 29
 López, Walter, 50, 138
 Lozano Díaz, Julio, 127, 128
 Lucas García, Benedicto, 83
 Lucas García, Romeo, 81, 84, 85
 Lucas, Jorge, 40, 49
- Maban, Alfred, 282
 Machado, Gustavo, 154
 Madrid, 82
 Magaña, Alvaro, 49
 Mahan, Alfred Thayer, 303
 Malasia, 84
 Managua (Nicaragua), 43, 74, 112, 144, 149, 155-157, 166, 169-171, 175, 182, 185, 205, 265
 Mancha Brava, 131
 Mano Blanca, 74
 Marsh, Richard O., 253, 254, 259
 Martín, Alberto, 208
 Martínez, Boris, 58, 60, 275, 276
 Martínez, Ifigenia, 97
 Martinica, 258
 Matthews, Calvin B., 156
 McCarthy, 68
 McIntire, Leo, 293
 Mehafeey, Joseph, 292
 Mejía Colindres, Vicente, 21, 117-123
 Mejía Victores, Humberto, 49, 85
- Meléndez, familia (El Salvador), 14, 88
 Melgar Castro, Juan Alberto, 50, 137
 Méndez Montenegro, Julio César, 40, 72-74
 Méndez Montenegro, Mario, 72, 86
 Méndez Pereira, Octavio, 262
 Mendoza, Carlos A., 253-255
 Menéndez, Andres Ignacio, 95
 Mercado Común Centroamericano (MCC), 35, 71, 74, 100, 129, 133, 134, 136, 165, 244, 289
 Mercomún (MC), 224, 225, 231
 México, 51, 53-56, 68, 120, 147, 151, 153-155, 181, 198, 199, 205, 207, 210, 220, 221
Midway, 291, 292
 Molina, Arturo, 98, 102
 Moncada, José María, 147, 150-153, 157
 Monge, Luis Alberto, 51, 202, 232, 234, 236, 238-240
 Monroe, doctrina, 145, 303
Montana (U.S.), 292
 Montero, Álvaro, 231
 Montevideo, 152
 Mora, Manuel, 192, 193, 196, 199, 205-207, 222, 227, 230, 231, 233, 239
 Morales, Eusebio, 255, 304
 Morazán (El Salvador), 110
 Moscote, José, 263
 Moscú, 68, 101, 171
 Mosquitia (Honduras), 139
 Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), 98, 101
 Movimiento de Liberación Nacional (MLN), 69-75, 80, 83, 84
 Movimiento Democrático Nicaragüense (MDN), 173
 Movimiento Nacional Reformista (MNR), 127
 Movimiento Nuevo Panamá, 276
 Movimiento Pueblo Unido (MPU), 173-175
 Movimiento Revolucionario 13 de Noviembre (MR-13); 73
 Movimiento Revolucionario Auténtico, 233
 Movimiento Trece de Noviembre, 41
Multilateral Treaty for Free Trade and Economic Integration, 35
 Munich, 291
 Muñoz, P. Plutarco, 122
 Murphy, John, 278, 302
 Mussolini, Benito, 159, 263
- Naciones Unidas (CEPAL), 36, 37, 95, 185, 224, 230, 231, 300, 304, 305
 Nahizalco (El Salvador), 21
 Nasser, 304
National City Bank de New York, 118
 New Cristobal (Panamá), 285, 294
 New Deal, 193
New York Times, 301

- Nicaragua, 14-16, 18, 20, 22-24, 28, 30-35, 38, 39, 42-55, 58, 64, 68, 74, 75, 80, 81, 83, 90, 111, 114, 116, 121, 134, 137-186 *passim*, 189, 196, 200, 201, 203-206, 210, 211, 219, 220, 222, 238, 248, 249, 254, 270, 283
- Nixon, Richard M., 169, 299, 301
- Noriega, Manuel Antonio, 276, 279-281, 305
- Nueva Granada (Colombia), 282
- Nueva Segovia (Nicaragua), 147, 151, 153
- Nueva York, 30, 146, 248-250, 288
- Núñez, Benjamín, 194, 195, 202, 205-207, 239
- Obaldía, José Domingo, 253
- Obando y Bravo, Miguel, 170, 184
- Ochomogo, Pacto de, 206
- Oduber, Daniel, 43, 210, 215, 222, 226, 227, 229, 231-234, 236, 237, 239
- Ojo por Ojo, 74
- ONU, véase Naciones Unidas
- Unidas Operation Success, 68
- Oregon (U.S.), 282
- Orellana, José María, 14, 56
- Organización Estado Americano (OEA), 42, 66, 134, 163, 174, 175, 219, 277, 280, 305
- Organización Internacional del Café, 225
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), 127, 249, 296, 304
- Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), 130, 132
- Organization of America Status (OAS), 167
- Orlich, Francisco, 43, 205, 215, 220, 223-228
- Ortega, Daniel, 51, 52, 172, 176, 183
- Ortega, Humberto, 172, 177
- Osorio, Oscar, 28, 40, 96, 97
- Pacífico, 282, 292
- Paitilla (Panamá), 256
- Panamá Railroad, 248-251, 282
- Panamá, 14, 30, 51, 53, 145, 167, 168, 175, 181, 218, 247-281 *passim*, 282-290, 292-305
- Panamá, Canal de, 148, 161, 197, 282-305 *passim*
- Panamá, ciudad, 247, 250, 251, 254, 256, 258, 260, 276, 277, 284, 287, 300, 305
- Panzós, masacre de, 80
- París, Conferencia de Paz de, 304
- París, 254
- Parlamento Europeo, 51
- Partido Acción Democrática, 201, 223
- Partido Acción Socialista, 230, 233
- Partido Agrario (PA), 95
- Partido Alianza Popular Socialista, 227
- Partido Comunista (Costa Rica), 187-201, 204, 208, 210, 212, 214-216, 222, 230-233
- Partido Comunista (Panamá), 259
- Partido Comunista de El Salvador (PCS), 91, 99-101
- Partido Conservador (Nicaragua), 156, 159, 160, 163, 167, 170
- Partido Constitucionalista, 211
- Partido Conservador (Panamá), 251, 252
- Partido de Acción Renovadora (PAR), 98
- Partido de Acción Revolucionaria (PAR), 62, 66
- Partido de Conciliación Nacional (PCN), 40, 71, 81, 96-98, 101-103, 109, 110
- Partido de Liberación Nacional, 224
- Partido Demócrata (PD), 201, 215, 233, 237, 239
- Partido Demócrata Cristiano (PDC), 101, 107-113, 230, 233
- Partido Democrático Revolucionario (PRD), 278, 279
- Partido Democrático Revolucionario Hondureño (PDRH), 120, 126, 12
- Partido Frente Nacional, 229
- Partido Frente Popular, 233
- Partido Guatemalteco de Trabajo (PGT), 41, 47, 72, 73, 82
- Partido Independiente, 220, 239, 240
- Partido Institucional Democrático (PID), 72, 75
- Partido Laborista (PL), 91, 95, 155
- Partido Liberación Nacional (PLN), 43, 50, 51, 159, 188, 209, 213-216, 218, 220, 223, 224, 227, 232-234, 237, 239, 240
- Partido Liberal de Honduras, 117, 125-127, 129, 131, 135, 140, 167, 168, 170, 174
- Partido Liberal de Nicaragua, 153, 156, 160, 162
- Partido Liberal de Panamá, 251, 252, 254
- Partido Liberal Independiente (PLI), 162, 167, 169, 171, 175, 179
- Partido Liberal Nacionalista (PLN), 42
- Partido Liberal Republicano (PLR), 155
- Partido Nacional Independiente (PNI), 233, 237
- Partido Nacional Republicano (PNR), 262, 264
- Partido Nacional, (PN): 117, 120, 122, 124, 125, 128, 131, 135, 138
- Partido Nacionalista Conservador (PNC), 168
- Partido Popular Social Cristiano (PPSC), 175
- Partido Progresista Independiente, 215
- Partido Reformista, 187
- Partido Renovación Democrática, 229, 233
- Partido Renovador, 265
- Partido Republicano Nacional de Costa Rica, 192, 196, 220, 223
- Partido Revolucionario (PR), 72, 74, 75
- Partido Revolucionario de Abril y Mayo (PRAM), 97
- Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD), 96, 97
- Partido Revolucionario Institucional (PRI), 40, 71

- Partido Social Cristiano (PSC), 168, 169, 171, 173
 Partido Social Demócrata (PSD), 207, 208, 211
 Partido Socialista Costarricense, 233
 Partido Socialista Nicaragüense, (PSN), 162, 163, 171, 172
 Partido Trabajador Nicaragüense (PTN), 162
 Partido Unidad, 237, 239, 240
 Partido Unión Nacional, (PUN), 128, 201, 204, 211, 215, 221, 221, 229
 Partido Unión Popular, 220
 Partido Unión Republicana (PUR), 189
 Partido Vanguardia Popular (PVP), 193, 196, 203, 205, 206, 215, 227, 239 *passim passim*, 120, 121, 124, 126, 129, 131, 134, 136-142, 150, 155,
 Pastora, Edén, 181
 Pavletich, Esteban, 153
 Paz Barahona, Miguel, 117
 Paz García, Policarpo, 50, 136, 137
 Pellas, Silvia F., 165
 Pentágono, 293, 300-303
 Peralta, 72
 Pérez Jiménez, Marcos, 211, 219
 Perón, Evita, 269
 Perón, Juan Diego, 263
 Pershing, John Joseph, 259
 Perú, 51, 276
 Petén (Guatemala), 82
 Peurifoy, John, 26, 68
 Picado, Teodoro, 23, 163, 192, 195, 196, 199-202, 204-206, 221
 Pinilla Fábrega, José Manuel, 275
 Pino, Manuel, 261
 Platt, Enmienda, 251, 293
 Ponce, Federico, 60
 Porras, Belisario, 252, 254-257, 288
 Porras, Demetrio, 257
 Portes Gil, Emilio, 154
 Portobelo (Panamá), 247
 Portocarrero, Horacio, 155
Power and Light Company, 264
 Pueblo Unido, 240
 Puerto Barrios (Guatemala), 14, 66
 Puerto Castilla (Honduras), 140
 Puerto Cortés (Honduras), 14
 Punta del Este, 29, 223
 Punta Llorena (Costa Rica), 222
 Puntarenas, Pacto de, 176, 177, 179

 Quesos (Costa Rica), 17
 Quezaltenango (Guatemala), 54, 78
 Quiché (Guatemala), 82, 83

 Reagan, Ronald, 40, 50-52, 84, 85, 110, 111, 139, 140, 180-183, 185, 186, 240, 301
 RECOPE (Refinadora Costarricense de Petróleo), 232
 Remón, Cecilia, 268-271
 Remón, José Antonio, 267-271, 274-276, 293-295
 Renovación Nacional (RN), 62
 República Dominicana, 64, 131, 147, 150, 163, 174, 204, 211, 218, 226
 Retalhuleu (Guatemala), 31
Revista Repertorio Americano (Costa Rica), 215
 Revolución Mexicana, 56
 Reyes, Rigoberto, 161
 Río Lempa (El Salvador), 28
 Ríos Montt, Efraín, 75, 80, 84, 85
 Rivera, Julio, 40, 97, 98
 Robelo, Alfonso, 173, 179
 Robles, Marco, 273-275
 Rodas Alvarado, Modesto, 130, 131, 138
 Roma, 215
 Roosevelt, Franklin Delano, 94, 121, 123, 145, 149, 160-162, 193, 262, 293, 304
 Roosevelt, Theodore, 249, 250, 253, 282, 283, 285, 289, 291, 293, 294, 296, 303, 304,
 Rossi, Jorge, 220, 221
 Royo, Aristides, 278, 279
 Rusia (URSS), (Unión Soviética), 180, 184, 191, 193, 198, 216, 230, 231, 296

 Sacasa, Benjamín Lacayo, 24
 Sacasa, Juan Bautista, 22, 147, 152, 155-159
 Sacasa, Ramiro, 169, 170
 Sacasa, Ramón, 159
 Salvatierra, Sifonías, 155
 Samudio, David, 274, 275
 San Antonio (Nicaragua), 165
 San Blas, islas, 259
 San Carlos, Universidad de, 60
 San Isidro del General, 205
 San José (Costa Rica), 189, 193, 205, 224
 San Juan, río, 144
 San Lorenzo (Honduras), 116
 San Marcos (Guatemala), 82
 San Miguel (El Salvador), 110
 San Pedro Sula (Honduras), 27, 30, 133
 San Ramón (Costa Rica), 205, 220
 San Salvador, 14, 94, 98-100, 110, 113
 San Vicente (El Salvador), 110
 Sanabria, Carlos, 124
 Sanabria, Víctor M., 191, 193, 194, 197, 202, 210
 Sánchez Hernández, Fidel, 40, 98
 Sánchez Taboada, Rodolfo, 23
 Sandino, Augusto César, 20, 147, 148, 151-158, 163, 189
 Sandoval Alarcón, Mario, 69, 72, 75
 Sandoval Corea, Rigoberto, 132, 135, 136
 Sands, William Franklin, 254
 Santa Ana (Panamá), 253, 255
 Santiago (Panamá), 256
 Santiago Nonualco (El Salvador), 89
 Santo Tomás, hospital, 255

- Santos Zelaya, José, 145, 147
 Schick, René, 29, 42, 168, 169
 Seattle, 282
 Seybold, John, 298
 Singapur, 304
 Sociedad de Naciones, 304
 Sololá (Guatemala), 82
 Somoza, familia (Nicaragua), 22, 32, 48, 163-169, 186
 Somoza, Anastasio, 20, 22, 24, 28, 74, 156-162, 166-176, 178-180, 184, 185, 198, 200, 204-206, 210, 218-222, 238, 270
 Somoza Debayle, Anastasio, 28, 29, 42, 43, 167-169
 Somoza Debayle, Luis, 28, 29, 167-169
 South, J.G., 259
 Spadafora, Ugo, 279
 Spoelder, Ivonne Clays, 199
Standard Fruit Company, 116, 118, 127, 171, 225
Standard Oil, 271
 Stimson, Henry, 147, 148, 152, 156, 157
 Streich, William, 116
 Suazo Córdova, Roberto, 50, 138, 140, 141
 Suez, Canal de, 271, 282, 298, 304, 305
 SUTRASFCO, 131, 132
- Taboga, isla (Panamá), 259, 290
 Tack, Juan Antonio, 300
 Taft, Acuerdo de, 248, 253, 259, 285
 Taft, William Howard, 145, 146, 253, 289, 303
 Tegucigalpa (Honduras), 114-116, 123, 126, 127
 Tendencia Insurreccional (TI), 172
 Tendencia Proletaria (TP), 172
 Tercerista, 172-174
 Thurmond, Strom, 299, 301
 Tinoco, familia (Costa Rica), 187, 188
 Tiquisate (Guatemala), 17
 Torrijos, Omar, 275-278, 299-303
 Transportes Aéreos de Centroamérica (TACA), 121, 123
 Tratado General de Integración Económica, 224
 Trejos Escalante, Fernando, 233
 Trejos Fernández, José Joaquín, 43, 226-229
 Tripartido, Tratado, 129
 Trujillo (Honduras), 30
 Trujillo, Rafael Leonidas, 219
 Truman, Harry, 65, 162, 163
Truxillo Railroad Company, 122
 Tule, Revolución de, 259
 Turcios, Froylán, 154
 Turner, Domingo, 257
- Ubico, Jorge, 21-23, 26, 54, 56-60, 62, 70, 98, 121, 196, 199
 Ulate, Otilio, 195, 197, 200, 201, 203-205, 207, 208, 211, 213-216, 218, 223, 228-230, 239
 Ungo, Guillermo Manuel, 98, 101, 113
- Unidad Revolucionaria Democrática, 72
 Unificación Nacional, 237
 Unión Democrática Leberación (UDEL), 171-173, 175
 Unión Democrática Nacionalista (UDN), 101
 Unión Guerrera Blanca (UGB), 102
 Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG), 178, 185
 Unión Nacional de Trabajadores (UNT), 95
 Unión Nacional Opositora (UNO), 101-103, 108, 109, 169
 Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), 44, 84, 85, 112
 Unión Soviética, véase Rusia
United Brands (Costa Rica), 136, 137, 225
United Fruit Company (UFCO), 55-57, 62, 63, 65-68, 116, 118, 119, 122-125, 127, 136, 142, 187, 189, 197, 209, 215, 216, 225, 249
 Urcayo, Francisco, 175
 Uruguay, 39, 51, 223
 Usulután (El Salvador), 31
- Valdés, Ramón M., 255
 Vallarino, familia, 274
 Vallarino, Bolívar, 274, 275
 Valle del General (Costa Rica), 205
 Vance, Cyrus, 301
 Vascaro, Hermanos, 116
 Vascas, Francisco, 211
 Vaticano, 281
 Velasco Ibarra, José María, 263
 Venezuela, 53, 102, 175, 176, 190, 206, 211, 218
 Veraguas (Panamá), 273, 276
 Vesco, Robert, 232, 236
 «Victoria 82», 49
 Vietnam, 73, 83, 84, 281, 300, 301
 Villa Quesada (Costa Rica), 205
 Villeda Morales, Ramón, 28, 41, 128-131
 Volio, Jorge, 187
- Wainwright, Juan Pablo, 160
 Washington, 20, 21, 53, 55, 61, 64, 66-69, 71, 80-82, 85, 86, 90, 95, 97, 103, 104, 108, 109, 111, 118, 128, 139, 140, 142, 152, 157, 158, 160, 162, 174, 181, 182, 250, 251, 255, 256, 259, 262, 265, 267, 270, 272, 273, 279, 281-284, 287-305
 Washington, Tratado de, 158
 Welles, Sumner, 117, 291, 304
West Indies, 225
 Wicker, Tom, 301
 Wiley, John, 294
 Wilson, Woodrow, 289
- Yojoa, 123
 Yon Sosa, Marco Antonio, 70, 73

Zacapa (Guatemala) 70, 73
 Zamora, Rubén, 113
 Zelaya (Nicaragua), 151
 Zemurray, Sam, 116-118, 142

Zona del Canal, 249, 251, 253, 254, 256-259,
 262, 264-267, 270-278, 280, 282-305 *passim*
 Zúñiga A., Ricardo, 131, 135, 138
 Zúñiga Huete, Ángel, 120, 124, 134

ÍNDICE DE MAPAS

América Central	11
La zona del Canal de Panamá	245

ÍNDICE DE CUADROS

1.1. América Central: valor del comercio exterior 1930-1945	16
1.2. América Central: valor del comercio exterior, términos de intercambio y poder adquisitivo de las exportaciones, 1946-1958	31
1.3. Exportaciones intracentroamericanas, 1950-1987	36
1.4. América Central: incremento en el volumen de producción agrícola, 1950-1954 y 1975-1976	39
1.5. América Central: distribución de la renta y niveles de renta en 1980	47
2.1. Guatemala: el sector rural, c. 1950-c. 1975	76

ÍNDICE

Prefacio, por LESLIE BETHELL	7
Capítulo 1. América Central desde 1930: perspectiva general, por EDELBERTO TORRES RIVAS	13
Capítulo 2. Guatemala desde 1930, por JAMES DUNKERLEY	54
Capítulo 3. El Salvador desde 1930, por JAMES DUNKERLEY.	87
Capítulo 4. Honduras desde 1930, por VICTOR BULMER-THOMAS	114
El cariato (1933-1948)	119
Modernización capitalista y reforma social (1949-1963)	125
El gobierno de los militares (1963-1982).	131
El gobierno civil desde 1982	138
Capítulo 5. Nicaragua desde 1930, por VICTOR BULMER THOMAS	144
La ocupación militar norteamericana	144
Los efectos de la depresión	149
El episodio de Sandino	151
La consolidación del gobierno de Somoza (1934-1951)	156
La transformación económica y la fundación de la dinastía de los Somoza	164
La caída de la dinastía	169
La consolidación del gobierno sandinista	176
Capítulo 6. Costa Rica desde 1930, por RODOLFO CERDAS CRUZ	187
I. Costa Rica: 1930-1945	187
II. 1940-1950. Una década de complejas relaciones in- ternacionales.	196
III. La guerra civil de 1948	201
IV. Hacia el Estado intervencionista	211
V. Consolidación republicana	221
VI. De la estabilidad a la crisis.	227
VII. Del Estado paternalista al Estado empresario. La ruta de la discordia	232
VIII. Una nación en crisis	237

Capítulo 7. Panamá desde 1903, por MICHAEL CONNIFF	247
La independencia y el tratado de 1903	249
Los años formativos: 1903-1930	251
La forja de la nación-estado: 1931-1959	260
Acuerdo con los Estados Unidos, 1951-1981	272
Panamá desde Torrijos	279
Capítulo 8. La zona del Canal de Panamá, 1904-1979, por VICTOR BUL-	
MER-THOMAS	282
La primera generación.	284
La segunda generación, 1930-1955	291
La tercera generación, 1955-1979.	298
Ensayos bibliográficos	306
Índice alfabético	338
Índice de mapas y cuadros	348

**Este libro, publicado por EDITORIAL CRÍTICA,
se acabó de imprimir en los talleres de
BROSMAC el 30 de agosto de 2001**