

# EL GOBIERNO DE REAGAN Y AMÉRICA LATINA: LA BÚSQUEDA IMPLACABLE DE SEGURIDAD\*

ROBERT PASTOR\*\*

## I. ACLARA LA COMPLEJIDAD

PARA ALGUNOS NORTEAMERICANOS, el que no se haya evitado que la Unión Soviética estableciera un asidero en Cuba no sólo constituyó una violación a la hueca Doctrina Monroe, sino que fue el primero de varios reveses humillantes. A continuación vinieron la dolorosa derrota de Estados Unidos a manos de una pequeña nación asiática; las revoluciones en Irán, Nicaragua y Granada, que parecían dirigidas tanto contra Estados Unidos como contra los gobernantes de cada país; y la manipulación de los precios petroleros por naciones relativamente pequeñas y débiles. Éstos y otros acontecimientos hicieron que los norteamericanos se sintieran frustrados ante el mundo e impacientes con los líderes de Estados Unidos, quienes explicaron su incapacidad para traducir el poder de Estados Unidos en influencia efectiva describiendo un mundo complejo, en vez de admitir sus propias debilidades.

Ninguno articuló la frustración e impaciencia mejor que Ronald Reagan. Sus campañas para la presidencia en 1976 y 1980 fueron vigorosas declaraciones de que Estados Unidos podía nuevamente hacerse cargo de su destino y del mundo. Para 1980, el pueblo norteamericano estaba listo para escuchar el mensaje de Reagan. Según dos analistas de la opinión pública, Estados Unidos "se sentía hostigado por la OPEP, humillado por el Ayatola Jomeini, engañado por Castro, superado en el comercio por Japón y en armas por los rusos. Al llegar las elecciones presidenciales de 1980, temerosos de que Estados Unidos estuviera per-

\* Traducción de Willy de Winter.

\*\* Este artículo se publicará en Kenneth Oye, Robert Lieber y Donald Rothchild (editores), *Eagle Resurgent? United States Foreign Policy in the 1980's*, Boston, Little-Brown. El autor, que es responsable de la versión final de este artículo, agradece a Robert Lieber, Donald Rothchild, Bernardo Mabire, Sergio Aguayo y Eliot Disner, sus comentarios a un primer borrador.

diendo el control sobre sus asuntos extranjeros, los votantes estaban más que listos para exorcizar el fantasma de Vietnam y remplazarlo por una nueva postura de afirmación norteamericana.”<sup>1</sup>

Ronald Reagan ofreció una visión del mundo desprovista de las complejidades que distrajeron a presidentes anteriores. Todo lo que uno necesitaba saber era que Estados Unidos estaba enfrascado en una contienda global contra el comunismo soviético. “La inevitable verdad”, expresó Reagan, “es que estamos en guerra, y que estamos perdiendo esa guerra simplemente porque no nos damos cuenta o no queremos darnos cuenta de que estamos en ella. . . [y] sólo puede haber un fin a la guerra en que estamos metidos. . . la guerra termina en victoria o derrota”.<sup>2</sup> Durante una guerra, todos los intereses y preocupaciones están subordinados a un solo interés predominante de seguridad. Las componendas entre valores y objetivos antagónicos sólo se vuelven difíciles durante el tiempo de paz.

Se interpretaron otras políticas o acontecimientos y se les dio importancia solamente a través de este prisma de organización: el terrorismo es manipulado desde una sola fuente, la Unión Soviética;<sup>3</sup> los derechos humanos son elemento de lucha contra el comunismo; sólo puede triunfar el desarrollo económico si se impide que el Estado estorbe a los hombres de negocios. En ninguna región del mundo se aplicó el punto de vista de Reagan con más claridad, consistencia y vigor que en América Latina.

Aunque era popular en Estados Unidos, la “firmeza” auspiciada por Reagan encaraba un mundo diferente de aquél al que se dirigía.<sup>4</sup> Primero, en los años setenta, los gobiernos latinoamericanos comenzaron a desempeñar papeles importantes e independientes en los asuntos mundiales. Segundo, Latinoamérica rechazó la visión transparente de Reagan de un mundo bipolar a favor de una en la que sus intereses

<sup>1</sup> Daniel Yankelovich y Larry Kaagan, “Assertive America”, *Foreign Affairs: America and the World*, 1980, p. 696.

<sup>2</sup> Citado por Ronnie Dugger, *On Reagan: The Man and His Presidency*, Nueva York, McGraw-Hill Book Company, 1983, p. 351.

<sup>3</sup> En una entrevista ofrecida al *Wall Street Journal* en 1980, Reagan expuso este punto de vista sin reservas: “La Unión Soviética es la causante de toda la inquietud existente. Si no estuviera dedicada a este juego de dominó, no habría puntos de conflicto en el mundo.” (Citado en Dugger, *ibid.*, p. 353.)

<sup>4</sup> Véase el excelente ensayo de Richard E. Feinberg, “Testing U.S. Reassertionism: The Reagan Approach to the Third World”, en John Sewell, Richard Feinberg y Valeriana Kallab, *U.S. Foreign Policy and the Third World: Agenda, 1985-86*, New Brunswick Transaction Books, 1985, pp. 3-20.

económicos globales tuvieran la principal prioridad. El predecesor de Reagan reconoció el deseo latinoamericano de abrir el sobre hemisférico sellado por la Doctrina Monroe. Carter también estuvo dispuesto a atender la agenda económica internacional de América Latina, más bien que a insistir solamente en la agenda de seguridad tradicional de Estados Unidos.

La cuestión, al asumir Reagan el poder, era si Estados Unidos podría imponer su visión y estrategia a una Latinoamérica firme, o si el gobierno de Reagan sería forzado a reconocer y adaptarse a las complejidades y cambios ocurridos en los dos decenios anteriores. Una cuestión relacionada era si el nuevo gobierno podría mantener su clásica jerarquía realista de objetivos —todos los intereses subordinados a la guerra contra el comunismo— frente a valores e intereses en pugna.

Después de describir los orígenes del acercamiento del gobierno de Reagan a América Latina, describiré y explicaré cómo se transformó la visión en política. América Central —región que se considera la más amenazada por el comunismo— siguió siendo la principal preocupación del gobierno norteamericano, y muchas de sus otras políticas hacia Latinoamérica están destinadas a reforzar su actitud hacia América Central. El segundo periodo presidencial de Reagan permitió a su gobierno solidificar su actitud hacia América Central, asumir crédito por la ola de democratización y atender la urgente crisis de la deuda. En la última sección, regresaré a las cuestiones de arriba, y también evaluaré los éxitos y fracasos de la política.

## II. ANTECEDENTES

El nuevo acercamiento del gobierno de Reagan a América Latina y el Caribe fue producto de: 1) los puntos de vista del presidente y sus asesores principales; 2) las tendencias ideológicas del Partido Republicano, a la sazón; 3) la reacción del presidente y su partido hacia sus predecesores, y 4) los problemas y asuntos de la agenda del gobierno de Reagan, al tomar posesión. Cada uno de estos factores reforzaron los otros en una forma que hizo aún más clara la visión de Reagan y su determinación de combatir con más energía el comunismo.

Reagan fue uno de los pocos candidatos presidenciales en la historia que proyectó su punto de vista mundial ante el pueblo norteamericano, utilizando cuestiones latinoamericanas durante su campaña. Los Tratados del Canal de Panamá le ofrecieron el primero y mejor vehículo. En un debate con William F. Buckley, Reagan argumentó que si Esta-

dos Unidos aceptaba los Tratados del Canal, “nos convertiríamos en hazmerreír al ceder a demandas irrazonables”. Luego, planteando el asunto en un contexto más amplio, Reagan dijo que el mundo no vería los Tratados como un gesto magnánimo, “en vista de nuestro embrollo en Vietnam, y considerando a un gobierno que está insinuando que vamos a hacer a un lado a un aliado llamado Taiwán. Creo que el mundo ve la cosa, una vez más, como si el Tío Sam metiera su cola entre sus patas y se retirara antes que enfrentar los problemas.”<sup>5</sup>

Reagan, de hecho, tomó posiciones en muchos asuntos de las relaciones interamericanas, en desacuerdo con mucho de lo que estaba haciendo el gobierno de Carter. Reagan defendió tanto al gobierno chileno de Pinochet como al régimen militar argentino y su guerra contra “una fuerza bien equipada de 15 000 terroristas”.<sup>6</sup> Criticó la política de derechos humanos de Carter, escribiendo que “no era de extrañar que naciones amigas como [los gobiernos militares de] Argentina, Brasil, Chile, Nicaragua, Guatemala y El Salvador fueran desairadas por las políticas de Carter”. Por razones similares, se opuso a las políticas de Carter de no proliferación y venta de armas.<sup>7</sup> Respecto a Cuba, Reagan propuso un bloqueo como medio de ejercer presión sobre la Unión Soviética: “Supóngase que ponemos un bloqueo alrededor de esa isla y decimos, ‘Ahora, amigo, lo levantaremos cuando saques tus fuerzas de Afganistán.’”<sup>8</sup> Favoreció liberar a la CIA de las muchas restricciones del Congreso.

El Partido Republicano adoptó y desarrolló los temas de Reagan. Jeane Kirkpatrick, profesora de la Universidad de Georgetown, escribió dos artículos que alegaban que la política de Carter “había contribuido positivamente. . . a la alienación de grandes naciones, el crecimiento del neutralismo, la desestabilización de gobiernos amistosos, la propagación de la influencia cubana, y la declinación del poder de Es-

<sup>5</sup> El debate apareció en el *Washington Post*, el 24 de enero de 1978. Para una buena descripción de cómo los conservadores usaron el asunto en su beneficio, véase William J. Lanouette, “The Panama Canal Treaties: Playing in Peoria and in the Senate”, *National Journal*, 8 de octubre de 1977, pp. 1556-1562. Con considerable previsión, Gary Jarim, de la American Conservative Union, dijo a Lanouette que los Tratados del Canal ofrecían una “excelente oportunidad de que los conservadores se adueñaran del control del Partido Republicano”.

<sup>6</sup> Citado por Ronnie Dugger, *op. cit.*, pp. 382-383.

<sup>7</sup> Ronald Reagan, “The Canal as Opportunity: A New Relationship with Latin America”, *Orbis*, 1977, pp. 551-561.

<sup>8</sup> Citado por Ronnie Dugger, *op. cit.*, p. 360.

tados Unidos en la región".<sup>9</sup> La Kirkpatrick no ofreció una receta alternativa, excepto por implicación. Al criticar la presunta desestabilización, por Carter, del dictador nicaragüense Anastasio Somoza y otros gobiernos militares, y al hacer distinción entre gobiernos autoritarios amistosos y no amistosos, dio a entender que el único criterio válido para elaborar la política exterior de Estados Unidos sería lo amistoso del régimen. No importa cuán tenue sea su legitimidad o cuán represivas sean sus acciones, un régimen cordial debe recibir el apoyo de Estados Unidos, ya que la alternativa es incierta y, generalmente, peor.

Para rebatir a la Comisión Linowitz sobre relaciones entre Estados Unidos y América Latina, que había influido en el gobierno de Carter, varios conservadores formaron un grupo llamado el Comité de Santa Fe para recomendar una nueva política al gobierno de Reagan. Varios miembros del grupo ocuparon puestos en el nuevo gobierno. Su informe comenzó con una dramática advertencia de desgracia inminente:

Estados Unidos está en retirada en todas partes. . . Aun el Caribe, cruce marítimo y centro de refinación de petróleo de Estados Unidos, se está convirtiendo en un centro marxista-leninista. Nunca antes la República había estado en tal desventaja en su vulnerable flanco meridional. Nunca antes la política exterior de Estados Unidos había abusado de, abandonado y traicionado a sus aliados en el sur, en Latinoamérica.<sup>10</sup>

A diferencia de Kirkpatrick, el Comité ofreció algunas recomendaciones específicas para la política de Estados Unidos. Abogó por la revitalización de la Doctrina Monroe e instó al fortalecimiento de los acuerdos de seguridad en la región y a la renovación de los convenios de asistencia militar con gobiernos militares. Abordó directamente la transacción entre derechos humanos y seguridad, y concluyó que la política de derechos humanos

. . . debía abandonarse y substituirse por una política no intervencionista de realismo político y ético. . . [La política de los derechos humanos] ha costado a Estados Unidos amigos y aliados, y nos ha hecho perder influencia. . . La realidad de las situaciones que encaran gobiernos latinoamericanos que están siendo atacados. . . debe entenderse no sólo como

<sup>9</sup> Jeane Kirkpatrick, "U.S. Security and Latin America", *Commentary*, enero de 1981, p. 29. Su otro artículo fue "Dictatorships and Double Standards", *Commentary*, noviembre de 1979.

<sup>10</sup> Comité de Santa Fe, *A New Inter-American Policy for the Eighties*, Washington, D.C., Council for Inter-American Security, 1980, p. 2.

amenaza a una supuesta oligarquía, sino como amenaza a la seguridad e intereses de Estados Unidos.<sup>11</sup>

La plataforma del Partido Republicano adoptó, en 1980, posiciones similares. Deploró “la captura de Nicaragua por los marxistas sandinistas”, recomendó el final del programa de ayuda a Nicaragua, y abogó por una cooperación más estrecha con México. Pero el tema principal de la plataforma y de la campaña de Reagan para ganar la presidencia, fue que el poder soviético-cubano estaba avanzando en el mundo, y que Estados Unidos debía dedicar todas sus energías a contenerlo y luego a hacer retroceder a los comunistas.<sup>12</sup>

Al asumir el poder el 20 de enero de 1981, el nuevo gobierno basó su política hacia la región (y el mundo) en ese tema central.

### III. LA IMPORTANCIA CLAVE DE AMÉRICA CENTRAL

“Los inicios de un gobierno”, afirma Alexander Haig en sus memorias de los primeros dieciocho meses del gobierno de Reagan, “son la mejor hora para enviar señales”. Para Haig, el gobierno de Carter envió tantas señales que su mensaje fue borroso y confuso. En contraste, el de Reagan enviaría sólo dos señales claras:

Nuestra señal a los soviéticos tenía que ser una clara advertencia de que el tiempo de su aventurerismo irrestricto en el Tercer Mundo había terminado, y que la capacidad de Estados Unidos para tolerar las maldades de los representantes de Moscú, Cuba y Libia, se había agotado. Nuestra señal a otras naciones debía ser igualmente simple y creíble: de nueva cuenta, la relación con Estados Unidos acarrearía dividendos, no sólo riesgos.<sup>13</sup>

El gobierno de Reagan decidió enviar a los soviéticos la primera señal trazando una línea en América Central; envió la segunda señal respaldando a los gobiernos militares de América del Sur.

El 23 de febrero de 1981, el Departamento de Estado emitió un documento (*white paper*) que presentaba “evidencias definitivas del apoyo

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 20-21.

<sup>12</sup> Convención Nacional Republicana, *Republican Platform*, Detroit, 14 de julio de 1980, pp. 68-69

<sup>13</sup> Alexander M. Haig, Jr., *Caveat: Realism, Reagan, and Foreign Policy*, Nueva York, MacMillan Publishing Company, 1984, pp. 96-97.

militar clandestino de la Unión Soviética, Cuba y sus aliados comunistas a las guerrillas marxistas-leninistas” que luchaban por deponer al gobierno salvadoreño. El presidente Reagan explicó después las razones de la política exterior de Estados Unidos en una entrevista:

Lo que realmente estamos haciendo es ofrecer alguna ayuda contra la importación o la exportación al Hemisferio Occidental del terrorismo, la agitación, y no se trata sólo de El Salvador. Ocurre que ése es el blanco por el momento. Nuestro problema es todo este hemisferio y mantener afuera esa [agitación].<sup>14</sup>

Alexander Haig definió el problema en una forma que dio al gobierno norteamericano un marco para abordarlo: “Nuestro punto de vista es que este intervencionismo se maneja y dirige desde afuera, y vamos a lidiar con él *en su fuente*.” Haig obtuvo el consentimiento inicial del gobierno para aumentar la ayuda militar (en 25 millones de dólares) y los asesores (en 40) a El Salvador, pero sus sugerencias de realizar una acción militar más directa contra Cuba y Nicaragua, encontraron resistencia.

Frustrado, Haig decidió presentar un plan específico para “poner un límite en la cuestión de Cuba”, en palabras de Haig, que incluía un bloqueo y otras acciones militares. Presentó su propuesta al Consejo de Seguridad Nacional a principios de junio de 1981, otra vez en noviembre de 1981, y, finalmente, en febrero de 1982, pero fue rechazada por cuatro razones. Primero, el secretario de Defensa, Caspar Weinberger, temía que se produjera otro Vietnam, y los jefes conjuntos temían que los soviéticos respondieran con acciones en otra parte del mundo. Segundo, el resto del gobierno dudaba de que el Congreso o el público aceptara esa acción sin alguna provocación por parte de Cuba. Tercero, algunos funcionarios del Departamento de Estado dudaban que el bloqueo afectara el apoyo de Castro a las revoluciones en América Central. Y, finalmente, los asesores políticos de la Casa Blanca querían que el presidente y el público se concentraran en las cuestiones económicas internas, especialmente en una reducción de impuestos, y que Reagan no disipara tan pronto su popularidad en tantas cuestiones controvertidas. Haig admitió que estaba “prácticamente solo” al afirmar la necesidad de ejercer “la abrumadora fuerza económica y la influencia política de Estados Unidos, junto con la realidad de su poderío militar,

<sup>14</sup> Oficina del Secretario de Prensa de la Casa Blanca, “Entrevista con el presidente de Walter Cronkite”, 3 de marzo de 1981.

[contra] Cuba, con el objeto de lidiar con el problema en su fuente".<sup>15</sup>

Aunque las señales del gobierno de Reagan quizá produjeron el impacto deseado en la Unión Soviética, su resultado inicial en El Salvador fue desastroso. La lucha en ese país no era, en ese tiempo, entre las guerrillas marxistas y el gobierno; los marxistas habían sufrido una gran derrota en su ofensiva de enero de 1981. La lucha era entre el gobierno y elementos derechistas, y estos últimos interpretaron las declaraciones del presidente y de Haig como indicios de que apoyaban su guerra contra los demócratas cristianos.<sup>16</sup>

Una de las primeras decisiones del gobierno de Reagan fue autorizar al comandante del grupo militar que negociara un nuevo convenio de ayuda directamente con los militares. Al pasar por alto a Duarte, el gobierno norteamericano socavó su autoridad,<sup>17</sup> y es concebible que esto fuera intencional, pues hay evidencias de que algunos miembros de ese gobierno lo consideraban demasiado a la izquierda para ser una barrera efectiva contra los marxistas. Richard Alien, el asesor de seguridad nacional, se había reunido con Duarte durante la transición, y había criticado la reforma agraria por "socialista".<sup>18</sup> Sabedora de esto y alentada por la fuerte retórica anticomunista del nuevo gobierno de

<sup>15</sup> La fuente principal de este resumen del debate en el gobierno, fueron las memorias de Haig (pp. 98-100, 117-140), pero otros tres artículos arrojaron luz sobre otras posiciones: Don Oberdorfer, "Applying Pressure in Central America", *Washington Post*, 23 de noviembre de 1983; Roy Gutman y Susan Page, "Central America: The Making of U.S. Policy", *Newsday*, 31 de julio de 1983; y Leslie H. Gelb, "Haig is Said to Press for Military Options for Salvadoran Action", *New York Times*, 5 de noviembre de 1981. El artículo de Oberdorfer describe tres ocasiones en que Haig trató de convencer al Consejo de Seguridad Nacional de que aceptara el bloqueo de Cuba.

<sup>16</sup> En una entrevista a *Time* (5 de enero de 1981), Reagan sugirió posponer las reformas agraria y bancaria en El Salvador, y la derecha en ese país se regocijó. Un artículo de Viera Altamirano en *El Diario de Hoy*, de El Salvador, elogió a Reagan el mismo día: "Los Estados Unidos, habiendo rechazado la política de apaciguamiento frente al comunismo, finalmente van a enfrentar y vencer al terrorismo que ha bañado en sangre a América Central. . . Reagan conoce la necesidad. . . de establecer los mecanismos de mercado. . . Es significativo que Reagan rechazara la idea de que los 'cambios' se hicieran cuando un país padece ataques subversivos."

<sup>17</sup> Entrevista con Napoleón Duarte, 26 y 27 de julio de 1983, San José, Costa Rica. Duarte dijo que no le quedaba otro camino que aceptar el plan, aunque convenció al ministro de la Defensa de que fijara un tope de 55 asesores militares, más bien que 75, como había recomendado el grupo militar norteamericano. Para un análisis de las dos políticas, véase Robert Pastor, "Continuity and Change in U.S. Foreign Policy: Carter and Reagan on El Salvador", *Journal of Policy Analysis and Management*, 3(2), 1984.

<sup>18</sup> Allen recuerda haber dicho a Duarte que "no estaba muy impresionado con la reforma agraria. . . no pensaba yo que la reforma agraria fuera tan importante para

Estados Unidos, la derecha tal vez pensó que Washington apoyaba su actitud. El 3 de marzo de 1981, el líder derechista salvadoreño, coronel Roberto D'Aubuisson, dijo a la prensa que, con base en sus reuniones con "miembros del grupo de Reagan (incluyendo al asesor sobre Latinoamérica de Allen, Roger Fontaine), . . . el gobierno de Reagan no temía un golpe" que eliminara del gobierno a los demócratas cristianos.

La embajada reconoció rápidamente la seriedad de la amenaza de D'Aubuisson. En respuesta a preguntas planteadas al día siguiente, la Casa Blanca evitó dar respuesta ("no tenemos un parecer sobre eso"), pero el Departamento de Estado ofreció fuerte apoyo a Duarte y dijo que un cuartelazo "tendría serias consecuencias" para la continuación de la ayuda de Estados Unidos a El Salvador.<sup>19</sup> Esto puso fin a los complots, pero según un amigo íntimo de Duarte y de su embajador en Washington, Duarte consideraba que su posición se había debilitado, y no disfrutó del apoyo del gobierno de Reagan hasta su caída, en 1981.<sup>20</sup>

La prioridad principal de la política del gobierno norteamericano hacia El Salvador era ayudar a modernizar el programa militar de contrainsurgencia. Después de que Duarte anunció elecciones, en noviembre de 1981, para una asamblea constituyente, el gobierno de Reagan agregó ese componente a su política. Este gobierno se oponía firmemente a que se negociara con la izquierda, y mostró interés en presionar a la derecha solamente hasta fines de 1983. Sin embargo, el Congreso forzó al gobierno de Estados Unidos a dar mayor prioridad a los derechos humanos y a las negociaciones, para lo cual estableció condiciones explícitas respecto al uso de la ayuda.<sup>21</sup>

---

la estabilidad". (Roy Gutman y Susan Page, "Central America: The Making of U.S. Policy", *Newsday*, 31 de julio de 1983.) El autor habló a Duarte después de su reunión con Allen, y recuerda que la entrevista conmocionó a Duarte. Vale la pena notar que en una entrevista por televisión, el 27 de febrero de 1982, antes de las elecciones en El Salvador, el senador Jesse Helms lanzó un último insulto conservador republicano a Duarte, diciendo que "estaba mucho más a la izquierda que [el senador George] McGovern".

<sup>19</sup> Juan de Onis, "Haig Opposes a Coup by Salvador's Right", *New York Times*, 5 de marzo de 1981.

<sup>20</sup> Según el embajador salvadoreño Ernesto Rivas Gallont, inicialmente el gobierno de Estados Unidos vio a Duarte con sospecha, y eso cambió solamente después de que Duarte condenó, en agosto de 1981, la iniciativa francomexicana que reconocía a la izquierda como "fuerza política legítima". "El gobierno de Reagan creyó entonces que Duarte era honrado, un verdadero demócrata", dijo Gallont. (Joanne Omang, "Progress Made in Face of Five-Year Civil War", *Washington Post*, 2 de junio de 1985.)

<sup>21</sup> Para una buena descripción del debate en el Congreso, en 1981, véase U.S.

Cuando los demócratas cristianos obtuvieron el 40% de los votos en las elecciones de marzo de 1982, los diversos partidos derechistas se unieron para impedir que asumieran el poder. Para esta época, el gobierno de Reagan había reconocido la importancia de los demócratas cristianos —aunque fuera sólo porque el Congreso no daría ayuda sin su presencia— y la embajada de Estados Unidos desempeñó un papel destacado en la negociación del ascenso a la presidencia de un moderado, en vez de un derechista.

Sin embargo, al empeorar la guerra en El Salvador, el gobierno de Estados Unidos volvió a la “fuente”, Nicaragua. El gobierno de Carter suspendió la ayuda al gobierno de Nicaragua en diciembre de 1980, debido a pruebas de que estaba transfiriendo armas a la guerrilla salvadoreña.<sup>22</sup> Se esperaba que el nuevo gobierno de Estados Unidos diera por terminada la ayuda, pero el embajador norteamericano, Lawrence Pezzullo, convenció a Haig de que usara la ayuda como medio de negociar el fin del tráfico de armas.<sup>23</sup> Tuvo razón en que los nicaragüenses suspenderían su apoyo material a la guerrilla salvadoreña, pero se equivocó al suponer que el gobierno de Reagan, conforme a las declaraciones de su campaña, continuaría suministrando ayuda. El 1 de abril de 1981, el Departamento de Estado anunció que ponía fin a la ayuda, aunque Nicaragua había cesado el apoyo militar a las guerrillas. Para alentar las “tendencias favorables”, el gobierno de Reagan “no descartó la eventual reanudación” de la ayuda.<sup>24</sup>

Entre agosto y octubre de 1981, el secretario asistente de Estado, Thomas Enders, visitó Managua para poner a prueba la disposición de los sandinistas para llegar a un entendimiento. Continuaron las negociaciones entre y dentro de los dos gobiernos, pero sin éxito. Las razones del fracaso no son claras, excepto, naturalmente, para el Departamento de Estado, que culpó a los sandinistas, y éstos acusaron al Departamento

---

House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, *Congress and Foreign Policy*, 1982, pp. 115-131. El Congreso asignó 290 millones en ayuda económica y 117 millones en ayuda militar a El Salvador en los años fiscales 1981 y 1982.

<sup>22</sup> Algo de esta evidencia se dio a conocer en el *white paper* de febrero de 1981, pero la prueba más creíble e importante se divulgó sólo en septiembre de 1985. Véase U.S. Department of State, *Revolution Beyond Our Borders*, núm. 132, septiembre de 1985, pp. 7-10.

<sup>23</sup> Entrevista con el embajador de Estados Unidos, Lawrence Pezzullo, Nueva York, 30 de julio de 1985. Pezzullo no fue consultado cuando el gobierno de Estados Unidos tomó su decisión final de terminar la ayuda a Nicaragua.

<sup>24</sup> U.S. Department of State, *American Foreign Policy: Current Documents, 1981*, p. 1298.

de Estado.<sup>25</sup> Arturo Cruz, quien era embajador de Nicaragua en Washington, a la sazón, y participó en las negociaciones, ha presentado crónicas contradictorias. En una entrevista a *Newsday*, dijo que el proyecto, según el Departamento de Estado, “suena como términos de rendición”.<sup>26</sup> Sin embargo, en un artículo publicado en la revista *Foreign Affairs*, describió la propuesta de Enders como respetuosa del “derecho de Nicaragua a elegir su propio destino”, aunque reconoció el estilo “perentorio” de Enders. Dijo que la proposición era clara: “A cambio de no exportar la insurrección y de una reducción en las fuerzas armadas de Nicaragua, Estados Unidos se comprometió a apoyar a Nicaragua mediante arreglos mutuos de seguridad regional, y a continuar el suministro de ayuda económica.”<sup>27</sup>

Las entrevistas del autor en Managua y Washington le hicieron concluir que el problema era que ambos gobiernos estaban limitados por funcionarios que consideraban que la otra parte no era digna de confianza. De este modo, los sandinistas no respondieron adecuadamente a la propuesta de Washington, y el gobierno de Reagan no pudo regresar a Managua a explorar la naturaleza y la profundidad de las preocupaciones de los sandinistas, ni tratar de negociar una alternativa. Por sus propias razones, cada parte prefirió mantener sus ideas preconcebidas de que la otra no era seria, en vez de negociar realmente.

Luego de “ensayadas” las negociaciones, Haig presionó otra vez al gobierno para que fuese “a la fuente”. Una reunión del Consejo de Seguridad Nacional, celebrada el 16 de noviembre de 1981, tomó dos decisiones importantes, formalizadas por la Directiva 17 de Seguridad Nacional, que firmó al día siguiente el presidente Reagan.<sup>28</sup> Primero,

<sup>25</sup> United States Department of State, “*Revolution Beyond Our Borders*”: *Sandinista Intervention in Central America*, informe especial núm. 132, septiembre de 1985, pp. 21-23.

<sup>26</sup> Citado en Roy Gutman y Susan Page, “A Fumbled Chance for Accord”, *Newsday*, 1 de agosto de 1983.

<sup>27</sup> Arturo J. Cruz, “Nicaragua’s Imperiled Revolution”, *Foreign Affairs*, 1983, pp. 1031, 1041-42.

<sup>28</sup> La referencia autorizada al NSDD 17, del 17 de noviembre de 1981, está en el documento del Consejo de Seguridad Nacional, “U.S. Policy in Central America and Cuba Through FY ‘84”, escrito en abril de 1982, que se filtró a la prensa y se publicó en el *New York Times* el 7 de abril de 1983. (En lo sucesivo, documento del CSN.) La demanda de opciones de contingencia antes de la reunión dio lugar a su filtración, aparentemente deliberada. (Véase Leslie Gelb, “*Haig is Said to Press for Military Options for Salvador Action*”, *New York Times*, 5 de noviembre de 1981, p. 1.) Las memorias de Haig se refieren a la discusión sin precisar el momento. El mejor y más creíble relato de esta reunión es el de Don Oberdorfer, quien citó documentos gubernamentales. (Véase

más bien que rechazar francamente el bloqueo propuesto por Haig, Reagan ordenó planeación de contingencia para el uso de fuerzas militares de Estados Unidos, incluyendo una “cuarentena petrolera y acción aérea de represalia contra las fuerzas e instalaciones cubanas”, pero esto sólo se pondría en práctica en *respuesta* a “acciones militares inaceptables” de Cuba, más bien que como parte de una campaña de presión iniciada por Estados Unidos. Oberdorfer menciona a un participante, quien calificó esa acción “como una manera de desoír a Al [Haig].” (No hay evidencias de que el grupo llegara a un acuerdo sobre cuáles eran actos “inaceptables”.)

La segunda decisión —que la CIA fundara y dirigiera una fuerza guerrillera antisandinista secreta— fue de mayor consecuencia para el curso de la política del gobierno de Reagan. Al informar a los Comités de Inteligencia, en diciembre, el gobierno describió su propuesta como un programa de 19 millones de dólares para crear una fuerza de 500 hombres, dirigida principalmente contra la “infraestructura cubana” en Nicaragua, que estaba ya adiestrando y proporcionando armas a la guerrilla salvadoreña.

El trabajo base de esa propuesta surgió en 1981, cuando el gobierno decidió no aplicar las leyes de neutralidad contra los exiliados nicaragüenses y cubanos que se adiestraban en Florida y California para deponer al gobierno nicaragüense. Inicialmente, el gobierno de Estados Unidos consideró esos campos como elementos de negociación para usarlos en pláticas con el gobierno nicaragüense, y más adelante admitió que durante las negociaciones con Nicaragua, en 1981, ofreció “aplicar las leyes relativas a las actividades de los exiliados en Estados Unidos” si los sandinistas tomaban en cuenta las preocupaciones de Estados Unidos.<sup>29</sup>

El 9 de marzo de 1981, Reagan firmó un *Presidential Finding* que autorizó a la CIA a emprender acciones secretas en Centroamérica para im-

---

su artículo “Applying Pressure in Central America”, *Washington Post*, 23 de noviembre de 1983.)

<sup>29</sup> U.S. Department of State, *Revolution Beyond Our Borders*, septiembre de 1985, p. 23. Héctor Fabián, líder de un campamento de adiestramiento de exiliados en Florida, confirmó la decisión del gobierno de Reagan de no aplicar la ley, en una entrevista en diciembre de 1981. Fabián admitió que el FBI presentó cargos ante tribunales superiores 70 veces entre 1973 y 1980, pero “el 5 de diciembre de 1980 fue la última vez que el FBI me molestó. . . Bajo los gobiernos de Carter y Nixon, lo que hacíamos era un crimen. Bajo el de Reagan, nadie nos ha molestado. . .” (Jo Thomas, “Latin Exiles Focus on Nicaragua as They Train Urgendy in Florida”, *New York Times*, 23 de diciembre de 1981.)

pedir el suministro de armas a las guerrillas marxistas.<sup>30</sup> Usando, tal vez, la autoridad otorgada por ese acuerdo, los agentes de la CIA empezaron a organizar a los nicaragüenses descontentos. Edgar Chamorro, seleccionado por los agentes de la CIA en noviembre de 1982 para formar parte del Directorio de la Fuerza Democrática Nicaragüense (FDN), en agosto de 1981 recibió una petición para participar en “una reunión importante, en Guatemala, con funcionarios de Estados Unidos, la Guardia Nacional (el núcleo de los contras) y sus asesores militares argentinos”. La cuestión fue si los nicaragüenses desilusionados de la revolución debían unir sus fuerzas con la Guardia Nacional. Chamorro indicó que la CIA controlaba todo, desde el presupuesto hasta la propaganda, en su mayoría dirigida a influir en el Congreso.<sup>31</sup>

El Congreso, encabezado por el Comité Selecto Permanente de la Cámara sobre Inteligencia, puso en duda el programa desde el principio. El Comité aprobó prohibir el envío de armas desde Nicaragua, pero, basándose en comentarios de los dirigentes de los contras, se preguntó si ése era el objetivo del gobierno. El 4 de febrero de 1982, el *Washington Post* dio a conocer el programa de acción encubierta por 19 millones de dólares, e indicó que ese dinero se había usado para apoyar a unos 1 000 combatientes y para ayudar a los dirigentes de la clase media en Managua.<sup>32</sup>

Los sandinistas reaccionaron a ese informe arrestando a varios moderados destacados, acusándolos de complicidad con los contras.

#### IV. REPARAR RELACIONES PARA LA LUCHA COMÚN

Si bien Centroamérica se mantuvo en el centro de la política latinoamericana, el gobierno de Reagan también respaldó los gobiernos mili-

<sup>30</sup>Una orden presidencial (*Presidential Finding*) se requiere para una acción encubierta. La referencia a la orden del 9 de marzo de 1981 es el documento del CSN de abril de 1982. El documento hizo notar que 19.5 millones de dólares se habrían asignado para el programa encubierto, y recomendó un aumento de 22 millones de dólares para un programa ampliado, en Guatemala, que comenzaría en 1982.

<sup>31</sup> Edgar Chamorro y Jefferson Morley, “Confessions of a ‘Contra’: How the C.I.A. Masterminds the Nicaraguan Insurgency”, *The New Republic*, 5 de agosto de 1985, pp. 18-23.

<sup>32</sup> Don Oberdorfer y Patrick E. Tyler, “Reagan Backs Action Plan for Central America: Political, Paramilitary Steps Included”, *Washington Post*, 14 de febrero de 1982. Para una historia de objeciones parlamentarias, véase U.S. House of Representatives, Permanent Select Committee on Intelligence, “Report 98-122: Amendment to the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1983”, 13 de mayo de 1983, y el trabajo

tares que habían tenido relaciones tensas con el gobierno de Carter a causa de los derechos humanos, la restricción a la venta de armas convencionales y la política de no proliferación nuclear. Al hacer esto, el gobierno de Reagan optó por dar prioridad a su interés en forjar un frente común contra el comunismo, por encima de esos otros intereses.

En sus primeros meses, el gobierno de Reagan deliberadamente tomó varias decisiones para demostrar su separación de las políticas de Carter. Haig declaró que había remplazado el énfasis del gobierno de Carter en los derechos humanos por un nuevo planteamiento de lucha entre el Este y el Oeste. Pero resumió el cambio en esta frase: "El terrorismo internacional, en lugar de los derechos humanos, será nuestra preocupación."<sup>33</sup>

Hubo otros indicios de desinterés respecto a los derechos humanos. El 27 de febrero de 1981, policías secretos capturaron a tres de los más prominentes activistas argentinos en materia de derechos humanos y se apoderaron de sus archivos. Un funcionario del Departamento de Estado dijo que "no habría razón para criticar esos arrestos, ya que fueron realizados en consonancia con la orden judicial relativa a la confiscación de ciertos documentos".<sup>34</sup> Tampoco tuvieron los arrestos ningún efecto sobre la decisión del presidente Reagan de recibir al presidente electo de Argentina, general Roberto Viola, como su primer visitante latinoamericano, justo después de tomar el poder. Ciertamente, al anunciar la visita, el vocero del Departamento de Estado, William Dyess, recalcó públicamente la ruptura con el pasado inmediato: "Queremos tener buenas relaciones con Argentina. Cualquier anomalía en las relaciones se debe, en gran parte, a la posición pública de este país respecto a [los derechos humanos]." Dyess dijo que las críticas públicas a las violaciones de los derechos humanos se reservarían para los países "totalitarios", como la Unión Soviética.<sup>35</sup> El gobierno de Reagan consideró justificada su política cuando Argentina convino en asesorar a los contras en Honduras.<sup>36</sup>

---

de Nina Serafino, "U.S. Assistance to Nicaraguan Guerrillas: Issues for the Congress", Congressional Research Service of the Library of Congress, 26 de noviembre de 1984.

<sup>33</sup> La referencia a vinculaciones figuró en un reportaje de *Time* sobre Haig, "How a Policy Was Born", 16 de marzo de 1981, p. 15. La declaración de Haig sobre el terrorismo figuró en una conferencia de prensa, el 28 de enero de 1981, reproducida en el *New York Times* al día siguiente.

<sup>34</sup> Terri Shaw, "Argentine Police Raid Human Rights Office, Seizing Leading Activists", *Washington Post*, 1 de marzo de 1981.

<sup>35</sup> *Washington Post*, 12 de marzo de 1981.

<sup>36</sup> Jackson Diehl, "State Department Official Sees Role for Argentina in Central America", *Washington Post*, 10 de marzo de 1981.

El 1 de marzo, Estados Unidos anunció también su intención de mejorar relaciones con Chile, por medio de restablecer el financiamiento normal del Eximbank a Chile, y de invitar a los chilenos a participar en ejercicios navales conjuntos.<sup>37</sup> La embajadora de Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Jeane Kirkpatrick, visitó Chile en agosto de 1981, y en una conferencia de prensa dijo que Estados Unidos intentaba “normalizar completamente sus relaciones con Chile, a fin de trabajar conjuntamente en forma agradable”. Declinó hacer comentarios al interrogársele acerca de los antecedentes de Chile en materia de derechos humanos, y rehusó reunirse con Jaime Castillo, presidente de la Comisión Chilena sobre Derechos Humanos y ex ministro de justicia. Dos días después de que partió Kirkpatrick, agentes de seguridad golpearon a Castillo y lo abandonaron, junto con otros tres prominentes políticos de la oposición, en la frontera con Argentina. Claudio Orrego, dirigente demócrata cristiano, dijo que los arrestos ocurrieron porque Pinochet consideró la visita de Kirkpatrick como un ofrecimiento de “apoyo entusiasta e incondicional”.<sup>38</sup>

El general Vernon Walters visitó Guatemala en mayo de 1981 para poner en claro que la amistad de Guatemala con Estados Unidos era más importante que sus violaciones de los derechos humanos: “No es difícil ver qué países son nuestros amigos y cuáles no.” Al mes siguiente, el gobierno de Reagan aprobó la venta de 50 camiones y 100 jeeps militares, y por una medida administrativa vendió otros 3.2 millones en armas.<sup>39</sup> El Congreso se opuso a los esfuerzos del gobierno para proporcionar ayuda militar, pero el 7 de enero de 1983 Reagan levantó un embargo de cinco años a las ventas de armas a Guatemala.

El 1 de julio de 1981, el presidente Reagan envió una carta al Congreso indicando que su gobierno apoyaría que se hicieran préstamos para desarrollo a Chile, Argentina, Paraguay y Uruguay. Si bien el gobierno de Carter votó en contra o se abstuvo respecto a 118 préstamos a 20 países por razones de derechos humanos, el gobierno de Reagan en sus dos primeros años sólo se abstuvo o votó contra cinco préstamos —todos

<sup>37</sup> *Washington Post*, 12 de marzo de 1981.

<sup>38</sup> John Dinges, “Kirkpatrick Trip Upsets Opposition in Chile”, *Washington Post*, 13 de agosto de 1981; Raymond Bonner, “Chilean Exiles Appeal to Mrs. Kirkpatrick for Help”, *New York Times*, 22 de septiembre de 1981.

<sup>39</sup> Warren Hoge, “Repression Increases in Guatemala as U.S. Tries to Improve Relations”, *New York Times*, 3 de mayo de 1981; Christopher Dickey, “Haig’s Emissary, in Guatemala, Discounts Charges of Rights Abuse”, *Washington Post*, 14 de mayo de 1981; John Goshko, “Military Truck Sale to Guatemala Backed”, *Washington Post*, 19 de junio de 1981.

a países comunistas como Angola, Yemen y Laos— con base en esas razones.

De hecho, el gobierno de Reagan usó su voto en los bancos internacionales de desarrollo, en general, con el propósito de oponerse a los préstamos al sector público.<sup>40</sup> Si bien el gobierno de Carter buscó la forma de responder al Tercer Mundo, el de Reagan se negó a reconocer su existencia. En su audiencia de confirmación, el 9 de enero de 1981, Haig se refirió al “llamado Tercer Mundo” como “un mito —y un mito peligroso”.<sup>41</sup>

El gobierno de Reagan desechó rápidamente los esfuerzos de sus predecesores por restringir las ventas de armas y la proliferación nuclear. Las ventas de armas de Estados Unidos a Sudamérica habían declinado aun antes de que Carter asumiera el poder. Las compras de armas norteamericanas representaron, en el total de adquisiciones de Sudamérica, 75% en 1960, 25% en 1970 y 7% en 1980. Si bien Estados Unidos restringió esas ventas, Europa, Israel y la Unión Soviética las fomentaron, y Brasil se convirtió en gran exportador de armas. El gobierno de Reagan cambió la tendencia. Durante sus primeros dos años, Estados Unidos vendió más del doble (en dólares) de lo que vendió el gobierno de Carter en cuatro años.<sup>42</sup>

Durante la campaña presidencial de 1980, Reagan dijo que Estados Unidos no debía ponerse en el camino de un país que quisiera desarrollar sus propias armas nucleares: “No creo que eso sea asunto nuestro.”<sup>43</sup> Sin embargo, Reagan declaró su intención de restringir la proliferación nuclear, pero también alegó —igual que respecto a su política de venta de armas— que la restricción de su predecesor sólo antagonizaba a los amigos y disminuía la influencia de Estados Unidos. En 1982, cambiando la política de Carter, el gobierno de Reagan autorizó la exportación de 143 toneladas de agua pesada y un sistema de control computarizado para el programa nuclear de Argentina, sin exigir salvaguardias. El gobierno de Estados Unidos afirmó que la venta le permitiría influir en Argentina para que no terminara una planta enriquecedora,

<sup>40</sup> Dana Priest, “Nicaraguan Loan Splits Inter-American Development Bank”, *Washington Post*, 20 de enero de 1985; Clyde H. Farnsworth, “U.S. Votes No at World Bank More Often Under Reagan”, *New York Times*, 26 de noviembre de 1984.

<sup>41</sup> El discurso de Ronald Reagan sobre la política de Estados Unidos hacia los países en desarrollo, apareció en el *New York Times* el 16 de octubre de 1981.

<sup>42</sup> Sam Dillon, “U.S. Arms Sales to Latin America Skyrocket”, *The Miami Herald*, 28 de noviembre de 1982.

<sup>43</sup> Terence Smith, “U.S. Frames Policy on Halting Spread of Nuclear Arms”, *New York Times*, 8 de julio de 1981.

pero la venta facilitó la terminación de esa planta un año más tarde.<sup>44</sup>

Los esfuerzos del presidente Reagan por mejorar sus relaciones con México no implicaron ceder respecto a ningún interés de Estados Unidos, ni significaron alejarse de la política de Carter. Debido a que las relaciones entre ambos países son tan importantes, tanto el presidente mexicano, José López Portillo, como Reagan, tuvieron interés en suavizar las tensiones que habían surgido en los años anteriores.<sup>45</sup> Hábil para entender símbolos y dispuesto a reunirse con sus contrapartes con mayor frecuencia que cualquier presidente anterior, Reagan mejoró el tono de la relación con México. Empero, continuaron diferencias considerables —sobre política exterior, la frontera, el comercio, narcóticos— que han separado desde hace mucho a México de Estados Unidos, y en algunos casos empeoraron. Sin embargo, el gobierno de Reagan respondió rápida y efectivamente en las dos ocasiones en que México estuvo en verdaderos apuros —en agosto de 1982, durante la crisis de la deuda, y en septiembre de 1985, después del terremoto.

## V. ENFRENTAR LAS RESTRICCIONES

En el mes siguiente a la toma de posesión del presidente Reagan, Lawrence Eagleburger, subsecretario de Estado para Asuntos Europeos, fue enviado a Europa a consultar sobre la política hacia El Salvador. Vernon Walters realizó una gira similar por América Latina, y otros funcionarios del gobierno hicieron consultas en Capitol Hill. Encontraron más oposición que apoyo a la estrategia del gobierno.<sup>46</sup> Éste nunca se desvió de su objetivo principal, pero mostró disposición a transar en los límites de su política y a conceder alguna retórica o símbolo a sus críticos, para avanzar hacia el logro de sus objetivos. Hizo la mayoría de sus concesiones cuando el Congreso debatía sus peticiones de ayuda

<sup>44</sup> Milton R. Benjamin, "U.S. Is Allowing Argentina to Buy Critical A-System", *Washington Post*, 19 de julio de 1982; "Argentina's Blow to U.S. Nonproliferation Policy", carta de John Buell al *New York Times*, 29 de noviembre de 1983.

<sup>45</sup> Las dos razones principales del deterioro fueron el convenio sobre gas natural (firmado en 1977) que no aprobó Estados Unidos, y la decisión del presidente mexicano de no permitir la entrada, por segunda vez, del sha de Irán, a pesar de su promesa de hacerlo. Para más análisis de estas decisiones, véase el artículo de Robert Pastor, "The Carter Administration and Latin America: A Test of Principle", en John D. Martz (ed.), *U.S. Foreign Policy Toward Latin America: Quarter Century of Crisis and Challenge*, Universidad de Nebraska, en prensa.

<sup>46</sup> Alexander Haig, *Caveat*, p. 130.

al exterior. Para contrarrestar la impresión de que el gobierno de Reagan sólo consideraba los problemas de la región desde el marco militar Este-Oeste, Haig consultó con los ministros de Relaciones Exteriores de México, Venezuela y Canadá sobre un programa económico para las naciones pequeñas del Caribe. El primer ministro de Jamaica, Edward Seaga, fue el primero en sugerir la idea, pero el gobierno de Estados Unidos quería apoyarse estrictamente en la inversión privada.<sup>47</sup> Cuando eso resultó inadecuado para resolver las crisis económicas en América Central, Reagan mantuvo la retórica de alabar la “magia del mercado”, pero anunció innovador convenio unilateral de libre comercio, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI), en febrero de 1982, con un gran paquete de ayuda exterior —350 millones de dólares en ayuda económica y una cantidad considerable de ayuda militar.

Como respuesta a duras críticas de la primera persona que designó como Secretario Asistente sobre Derechos Humanos, el gobierno de Reagan la destituyó y cambió de actitud. Emitió un memorándum que, irónicamente, no sólo afirmaba la política de Carter, sino que refutaba las críticas que le había hecho la embajadora Kirkpatrick. “Una política de derechos humanos significa problemas”, decía el memorándum, “porque significa decisiones difíciles que pueden afectar adversamente ciertas relaciones bilaterales. No se puede eludir esto sin destruir la credibilidad de nuestra política, pues de lo contrario simplemente estaríamos halagando amigos y criticando enemigos.”<sup>48</sup> Si bien este memorándum no dio lugar a un cambio completo en la política del gobierno, sí difundió las críticas a la misma.

La política de Reagan hacia El Salvador se centró en las elecciones, y, para mediados de 1982, el gobierno amplió su interés en un programa global para promover la democracia. Como ocurría con muchas de las nuevas ideas del gobierno, estuvo motivada, en parte, por su interés en responder a lo que estaban haciendo los soviéticos. En un discurso dirigido al parlamento británico, el 8 de junio de 1982, el presidente Reagan anunció un programa “para fomentar la infraestructura de la democracia”, y reconoció que uno de los orígenes de la idea fue la Unión Soviética, que ha “proporcionado, de modo encubierto, adiestramiento político y asistencia a los marxistas leninistas” desde 1917.<sup>49</sup> La pro-

<sup>47</sup> Juan de Onis, “U.S. Caribbean Plan to Stress Private Investment”, *New York Times*, 14 de junio de 1981.

<sup>48</sup> Barbara Crosette, “Strong U.S. Human Rights Policy Urged in Memo Approved by Haig”, *New York Times*, 3 de noviembre de 1981.

<sup>49</sup> “Reagan’s a address to Parliament on Promoting Democracy”, *New York Times*, 9 de junio de 1982.

puesta de Reagan incluyó una gran campaña de propaganda llamada "Proyecto Democracia" y el establecimiento de diversas instituciones asociadas al Fondo Nacional para la Democracia (National Endowment for Democracy) para dar ayuda a partidos políticos, sindicatos obreros y empresas.

A pesar de estas iniciativas, el gobierno de Reagan siguió teniendo dificultades para obtener apoyo del Congreso. Encabezado por los demócratas de la Cámara, el Congreso se volvió cada vez más cauteloso respecto a las intenciones del gobierno en El Salvador y Nicaragua. La intranquilidad del Congreso se reforzó con encuestas de opinión y advertencias contra la intervención militar de oficiales del ejército retirados.<sup>50</sup>

Aparte de la oposición interna, la restricción más poderosa contra la estrategia del gobierno de Reagan en América Central surgió de una reunión de los ministros de Relaciones Exteriores de México, Venezuela, Colombia y Panamá en la isla de Contadora, frente a Panamá, en enero de 1983. La "Iniciativa de Contadora" pronto recibió apoyo casi universal, y se empezó a negociar tratados en Centroamérica orientados hacia la desmilitarización de la región y la reconciliación entre facciones beligerantes en cada país.

Para esas alturas, el gobierno de Reagan estaba inquieto por la guerra en la región. Las guerrillas en El Salvador habían lanzado acciones coordinadas que culminaron con la captura, en enero de 1983, de la población de Berlín. El 22 de febrero de 1983, la embajadora de Estados Unidos en las Naciones Unidas, Jeane Kirkpatrick, regresó de un viaje por América Latina con una historia de desgracias a menos que el gobierno norteamericano demostrara voluntad política de anular las victorias de los izquierdistas.

Reagan volvió su atención a esos asuntos. En un discurso pronunciado el 10 de marzo de 1983, pidió al Congreso un paquete de asistencia de emergencia por 298 millones de dólares, destinado a El Sal-

<sup>50</sup> La mayoría de las encuestas indicaron que los norteamericanos, en general, se oponían a que Estados Unidos participara más, ya fuera directamente o mediante ayuda a los contras. (Por ejemplo, véase el artículo de Adam Clymer, "Most Americans in Survey Oppose Aid for Overthrow of Sandinistas", *New York Times*, 5 de junio de 1985.) Al retirarse, el jefe de Estado Mayor del Ejército, general Edward Meyer, dijo: "No sé ahora cómo diseñar una solución militar norteamericana para el problema (centroamericano)." (Citado en *Newsweek*, 20 de junio de 1983.) El general Wallace Nutting, jefe del Comando del Sur, fue aún más franco al retirarse, diciendo que se oponía enérgicamente a que Estados Unidos invadiera Nicaragua. (Richard Halloran, "General Opposes Nicaragua Attack", *New York Times*, 30 de junio de 1985.)

vador. América Central, afirmó Reagan, “está demasiado cerca, y el riesgo estratégico es demasiado elevado para que ignoremos el peligro de que ahí se adueñen del poder gobiernos con lazos ideológicos y militares con la Unión Soviética”. Por primera vez, Reagan puso su actitud en un molde bipartidista, al mencionar los esfuerzos de su predecesor “para contener el avance del comunismo en América Central”. Reagan aseguró a su público que no tenía intención de enviar tropas de Estados Unidos, sino que sus objetivos eran la “reforma, los derechos humanos y la democracia”, que se buscarían mediante asistencia y negociaciones. Asimismo, condenó a los países comunistas por usar Granada para construir “una base naval, una base aérea superior, almacenes y también instalaciones para guardar municiones, cuarteles y áreas de adiestramiento para los militares”.<sup>51</sup>

El Congreso empezó a rebatir sus argumentos y sus programas, y Reagan contestó con estridente retórica y otro discurso el 23 de marzo, mientras estudiaba transacciones. A cambio del apoyo del representante Clarence D. Long, presidente de un influyente Subcomité de Asignaciones (*appropriations*) de la Cámara, Reagan accedió a designar un enviado especial, Richard Stone, para iniciar negociaciones en América Central.<sup>52</sup> Para anunciar esta transacción y obtener respaldo público, con el objeto de asegurar la aprobación de la ayuda centroamericana y anular los esfuerzos por suprimir el apoyo a los contras, Reagan decidió hablar en una sesión conjunta del Congreso, el 27 de abril. Repitió algunos de los argumentos que había esgrimido el 10 de marzo, pero concluyó con una provocación al Congreso: “La seguridad nacional de todas las Américas está en juego en América Central. . . ¿Quién de nosotros quiere ser responsable de no hacer frente a una obligación compartida?”

Al abogar por un programa encubierto, Reagan hizo hincapié en la amenaza sandinista, pero aseguró al Congreso que su objetivo no era deponer al gobierno. Muchos se mantuvieron escépticos, y el 3 de mayo el Comité Selecto Permanente de la Cámara sobre Inteligencia votó por una prohibición de dar ayuda encubierta a los rebeldes. El gobierno de Reagan actuó por conducto del Senado, y trató de aumentar su credibilidad respaldando a ARDE, un grupo de oposición al gobierno que apoyaba el revolucionario independiente Edén Pastora.<sup>53</sup> El apoyo a

<sup>51</sup> “Strategic Importance of El Salvador and Central America”, discurso ante la National Association of Manufacturers, 10 de marzo de 1983.

<sup>52</sup> Patrick E. Tyler, “American Special Envoy to El Salvador in Works”, *Washington Post*, 17 de abril de 1983, p. 1.

<sup>53</sup> Más tarde, Pastora admitió que recibió de 300 000 a 400 000 dólares por mes,

Pastora ayudó, quizá, a lograr una transacción que permitió dar fondos a los contras hasta abril de 1984, aunque con ciertas restricciones. Sin embargo, el envío de fondos a Pastora terminó cuando el Congreso los redujo.

Para lograr la transacción en el programa encubierto, así como 75% de la ayuda que solicitó para El Salvador, Reagan apoyó al Grupo Contadora, designó a Richard Stone enviado especial, aceptó un límite de 55 asesores militares para El Salvador, tomó las primeras medidas duras de su gobierno para restringir a los escuadrones de la muerte en El Salvador y también aprobó la idea de crear una comisión bipartidista que trazara una política de largo plazo para la región. El 18 de julio, nombró a Henry Kissinger para presidir la comisión e informarle. El gobierno de Reagan no sólo esperaba obtener apoyo bipartidista para su política, sino también eliminar ese tema de la campaña presidencial.

Pero estas transacciones fueron menos importantes para Reagan y su estrategia en América Central, que la expansión de la ayuda militar, el adiestramiento, los ejercicios conjuntos y la construcción de varios aeropuertos en el sur de Honduras para apoyar a los contras y proporcionar a la fuerza aérea de Estados Unidos la opción de atacar a Nicaragua en caso de provocación. Los discursos de Reagan y su participación personal alentaron a algunos miembros de su gobierno, quienes empezaron a hablar abiertamente de victorias militares en América Central.<sup>54</sup>

Con todo, a pesar de las transacciones, el esfuerzo por convencer al Congreso pareció estancado hasta fines de octubre de 1983, cuando las fuerzas militares norteamericanas se unieron a contingentes simbólicos de seis naciones del Caribe para invadir la isla de Granada y deponer a su gobierno marxista. Una facción del gobierno de Granada había arrestado a Maurice Bishop, el popular Primer Ministro, el 13 de octubre. Cuando varios miembros de su gabinete liberaron a Bishop varios días después, trataron de asegurarse un fuerte, pero los capturaron y ejecutaron los militares. El Caribe, una de las pocas regiones

---

de la CIA, entre octubre de 1983 y febrero de 1984, aunque no entendía por qué se interrumpió el suministro de fondos. (Edward Cody, "Pastora's Lonely Battle", *Washington Post*, 18 de enero de 1985.)

<sup>54</sup> Véase, por ejemplo, el discurso del Subsecretario de la Defensa, Fred Ikle, en el Baltimore Council on Foreign Relations, 12 de septiembre de 1983; Fred Hiatt, "Weinberger Calls Military Effort in Central America Vital to U.S.", *Washington Post*, 7 de septiembre de 1983, y en particular, "Heat on Central America: The Three Big Words Around Washington These Days are 'Whatever is Necessary'", *Newsweek*, 20 de junio de 1983, pp. 18-19.

realmente pacíficas y democráticas del mundo en desarrollo, quedó conmocionado por los asesinatos y la violencia, y varios gobiernos vecinos invitaron a Estados Unidos para unírseles y derrocar al gobierno de Granada. Aunque la gran mayoría de los estados de la OEA y la ONU condenaron la invasión, su popularidad en Granada y el Caribe reforzó la que tenía en Estados Unidos, y dio a Reagan un tema de campaña política, que utilizó por primera vez en un discurso pronunciado dos semanas más tarde: "Nuestros días de debilidad han pasado. Nuestras fuerzas militares se han vuelto a poner de pie y se yerguen en las alturas."<sup>55</sup>

El 10 de enero de 1984, la Comisión Kissinger presentó su informe al Presidente. Su análisis de las causas internas de la crisis difería del de Reagan, así como su conclusión de que las revoluciones locales no plantean una amenaza a Estados Unidos. Sin embargo, el gobierno estuvo de acuerdo con su otra conclusión, que la participación cubano-soviética requería una respuesta fuerte de Estados Unidos. El 3 de febrero, alegando contar con apoyo bipartidista, Reagan pidió al Congreso que estableciera un programa de ayuda, por cinco años y de 8 000 millones de dólares, para América Central.

En un año de elecciones y con un creciente déficit presupuestario, muchos en el Congreso trataron de evitar la cuestión de la ayuda, pero el Presidente lo forzó a votar. La elección de Napoleón Duarte como presidente de El Salvador, a mediados de mayo, ayudó considerablemente a las gestiones pro-Reagan, ya que Duarte gozaba de amplio apoyo de los demócratas en el Congreso. La atención del Congreso se orientó entonces hacia el programa de los contras, al que perjudicó una serie de revelaciones, en 1984, sobre supervisión de la CIA en la destrucción de la refinería petrolera de Corinto y en el minado de bahías nicaragüenses.<sup>56</sup> En un discurso pronunciado por radio el 14 de abril, y luego por televisión el 9 de mayo, Reagan hizo un llamado en pro de más fondos para los contras, pero no convenció al Congreso ni a la opinión pública.

Al marchar bien la economía, las encuestas de opinión sugirieron que la única cuestión que estorbaba la reelección de Reagan era el asunto

<sup>55</sup> Juan Williams, "President Defends Using Force", *Washington Post*, 13 de diciembre de 1983, p. 1.

<sup>56</sup> David Rogers y David Ignatius, "How CIA-Aided Raids in Nicaragua in '84 Led Congress to End Funds", y "CIA Internal Report Details U.S. Role in Contra Raids in Nicaragua Last Year", *Wall Street Journal*, 6 de marzo de 1985. Este último artículo cita un informe interno de la CIA, que documenta la participación directa de la CIA en 19 operaciones entre el 1 de enero y el 10 de abril de 1984.

de la paz. Por lo tanto, Reagan envió al secretario de Estado, George Shultz, a Managua para celebrar pláticas el 1 de junio, y el gobierno de Estados Unidos también inició negociaciones con Cuba (acerca de la devolución de prisioneros de Mariel). Al abrir estas negociaciones, el gobierno de Reagan consiguió restar impacto al argumento del candidato presidencial del Partido Demócrata, Walter Mondale, de que la reelección de Reagan significaría la participación de Estados Unidos en la guerra en América Central. Al final, Centroamérica desempeñó una pequeña parte en los cálculos de los votantes, y el presidente Reagan ganó por aplastante mayoría.

De esa manera, el primer periodo de Reagan concluyó con una nota de ambigüedad. Nadie dudaba de su determinación de enfrentar el comunismo en América Central; no se sabía si sus iniciativas de paz de 1984 eran serias o sólo artimañas de campaña.

## VI. EL SEGUNDO PERIODO DE REAGAN: CONSOLIDACIÓN Y AVANCE

Un gobierno necesita cuando menos un año para transmitir señales creíbles a gobiernos extranjeros, de modo que puedan calcular las políticas de Estados Unidos y formular las propias. Si a los gobiernos extranjeros no les gusta la orientación de las políticas de Estados Unidos, pueden esperar un cambio, pero pocos lo esperarían durante un segundo periodo. Ronald Reagan, uno de los pocos presidentes norteamericanos que han mantenido un alto nivel de interés en América Latina a lo largo de todo su primer periodo, tuvo una oportunidad única para imponer su visión de la zona. Al comenzar su segundo periodo, encaró una crisis prolongada en Centroamérica, una gran oportunidad a raíz del avance de los anhelos democráticos en el hemisferio, y un problema en aumento: la amenaza de que la carga de la deuda diera al traste con dos decenios de progreso económico.

Los que no estaban seguros de si la reelección de Reagan significaría alentar iniciativas de paz o conflictos, tuvieron una respuesta la noche de las elecciones. Momentos antes de que Reagan leyera su declaración de aceptación, fuentes de la Casa Blanca dijeron a CBS News que la Unión Soviética estaba enviando aviones jet MIG-23 a Nicaragua, y que esto podía provocar un ataque aéreo de Estados Unidos o incluso una invasión. Unos días después, un barco soviético atracó en Nicaragua, y descargó helicópteros, no aviones MIG.

Esa crisis pasó, y el gobierno de Reagan decidió enviar otras dos señales cuando el asesor de seguridad nacional de Reagan, Robert

McFarlane, visitó la región poco antes de la inauguración del segundo periodo presidencial. Para dar seguridades a los contras y a los hondureños de que Estados Unidos mantenía su determinación, el gobierno de Reagan dio por concluidas las pláticas con los sandinistas, que había iniciado Shultz el año anterior, y se retiró del caso sobre Nicaragua en la Corte Internacional de Justicia.<sup>57</sup>

Así como Reagan convirtió su apoyo a las elecciones en El Salvador en un programa en pro de la democracia, su informe de gobierno de 1985 transformó su programa para los contras en una política para movimientos de liberación: “No debemos hacer perder la fe a quienes arriesgan sus vidas en todos los continentes, de Afganistán a Nicaragua, para desafiar la agresión apoyada por los soviéticos y asegurar derechos que han sido nuestros desde el nacimiento. . . el apoyo a los combatientes de la libertad es autodefensa.” En una conferencia de prensa celebrada el 21 de febrero, Reagan describió abiertamente su meta de ver al gobierno sandinista “privado de su estructura actual”, y añadió que su apoyo a los contras terminaría cuando los sandinistas se dieran por vencidos.\* En su discurso semanal, difundido por radio el 30 de marzo de 1985, Reagan describió la lucha de los contras como “moralmente correcta e íntimamente vinculada con nuestra propia seguridad”, y anunció que pretendía solicitar al Congreso que diera 14 millones de dólares a los contras.<sup>58</sup>

Sin embargo, la oposición del Congreso convenció al gobierno de Reagan de que pidiera ayuda humanitaria, más bien que militar. Asimismo, el presidente presentó la petición en forma de propuesta: suspendería la ayuda si los sandinistas entablaban diálogo con los contras —o con la resistencia democrática nicaragüense— bajo los auspicios de la Conferencia de Obispos.<sup>59</sup> Los sandinistas rechazaron la propuesta, lo mismo que el Congreso. Uno de los argumentos presentados en el Senado para rechazar la ayuda a los contras, fue que Estados Unidos debía considerar otras medidas —como sanciones económicas— antes

<sup>57</sup> Robert J. McCartney, “McFarlane Ends Trip to Five Nations”, *Washington Post*, 20 de enero de 1985; Philip Taubman, “U.S. Says It Has Halted Talks With Nicaragua”, *New York Times*, 19 de enero de 1985; “Text of U.S. Statement on Withdrawal from Case Before the World Court”, *New York Times*, 19 de enero de 1985.

\* *Cry uncle* en el original. N.T.

<sup>58</sup> Citado en Loretta Tofani, “Contras’ Cause is Just, Reagan Says”, *Washington Post*, 31 de marzo de 1985.

<sup>59</sup> Reagan formuló esta proposición el 5 de abril de 1985; apareció en el *Washington Post* ese día.

de ayudar a grupos cuyo propósito fuera deponer violentamente a un gobierno. Reagan aceptó el argumento, y el 1 de mayo decretó un embargo comercial, al firmar una orden del Ejecutivo que decía: "Yo, Ronald Reagan, . . . encuentro que las políticas del gobierno de Nicaragua constituyen una inusitada y extraordinaria amenaza a la seguridad nacional y a la política exterior de Estados Unidos, y por la presente declaro una emergencia nacional para lidiar con esa amenaza."<sup>60</sup>

Daniel Ortega, el presidente de Nicaragua, dio un buen argumento al gobierno de Reagan cuando viajó a Moscú, días después de la votación del Congreso. Para junio, Reagan consiguió votos que aprobaron ayuda por 27 millones de dólares, de tipo humanitario (*non-lethal*), para los contras. Ésta fue la primera vez que ambas ramas del gobierno de Estados Unidos debatieron y aprobaron abiertamente el apoyo a un movimiento cuyo propósito era deponer a un gobierno con el que Estados Unidos mantenía relaciones diplomáticas. Ésta fue una medida importante, pero no la última.

Los sandinistas habían recibido equipo militar moderno, y para fines de 1985 comenzaron a usarlo eficazmente para combatir a los contras. Reagan impulsó la campaña de propaganda antisandinista, y el 25 de febrero de 1986 pidió formalmente al Congreso que aprobara 100 millones de dólares en ayuda para los contras —el 75%, ayuda militar. Una vez más, combinó ataques estridentes contra los sandinistas y contra quienes se oponían, en el Congreso, a dar ayuda, con su disposición a hacer pequeñas concesiones. Acusó a sus opositores en el Congreso de ser parciales, a favor de los comunistas, pero a la vez nombró a Phillip Habib enviado especial y reanudó el suministro de fondos a Edén Pastora, revolucionario independiente.<sup>61</sup> Asimismo, el gobierno de Reagan continuó y amplió los ejercicios militares en Honduras y empezó la construcción de su sexto aeropuerto en la parte sur de ese país, cerca de la frontera con Nicaragua.<sup>62</sup>

Era clara la determinación de Ronald Reagan de cambiar al gobierno

<sup>60</sup> Para una buena descripción de los orígenes del embargo, véase Joanne Omang, "Sanctions: A Policy Bay Default", *Washington Post*, 8 de mayo de 1985. Respecto a la orden del Ejecutivo, véase Bernard Weinraub, "Reagan, Declaring 'Threat', Forbids Nicaraguan Trade and Cuts Air and Sea Links", *New York Times*, 2 de mayo de 1985.

<sup>61</sup> Doyle McManus, "U.S. Resumes Funding for Rebel Leader Pastora", *Los Angeles Times*, 12 de marzo de 1986; Gerald M. Boyd, "Reagan Sees a 'Moral Obligation' by U.S. to Aid Nicaraguan Rebels", *New York Times*, 11 de marzo de 1986.

<sup>62</sup> James Lemoyne, "U.S. Army Says G.I.'s Will Begin to Build Sixth Airfield in Honduras", *New York Times*, 3 de marzo de 1986.

nicaragüense, pero había otras iniciativas en la región, y era incierto cuál de ellas prevalecería al final. El Grupo Contadora, ampliado para incluir un grupo de apoyo de cuatro naciones (Argentina, Brasil, Uruguay y Perú), se reunió con el secretario de Estado, George Shultz, el 10 de febrero de 1986 para pedir que Estados Unidos iniciara pláticas con los sandinistas y dejara de dar fondos a los contras. Reagan ignoró su petición y rehusó reunirse con ellos, pero el Grupo Contadora continuó realizando sus negociaciones.

Un segundo conjunto de iniciativas emergió de los demócratas recién elegidos en América Central. El presidente demócrata cristiano guatemalteco, Vinicio Cerezo, invitó a sus colegas centroamericanos a celebrar una junta cumbre para hablar de la paz en la región y del posible establecimiento de un parlamento centroamericano. En Costa Rica, el presidente Óscar Arias prometió evitar que los contras usaran su país como base para atacar a Nicaragua, y Costa Rica llegó a un acuerdo con Nicaragua que permitiría a los países de Contadora vigilar conjuntamente la frontera.

Sin embargo, los sandinistas y el gobierno de Reagan mostraron poca flexibilidad, y parecieron encaminarse a un enfrentamiento prolongado. Está por verse si el Grupo Contadora o las iniciativas centroamericanas pueden impedir ese choque.

Debido a que el programa de los contras no gozaba de apoyo público, cada vez que el gobierno de Reagan pedía fondos al Congreso tenía que organizar su retórica. Cada vez más, Reagan trató de justificar su apoyo a los contras subrayando su compromiso general con la democracia. Mientras se discutía sobre ese compromiso, la democracia se imponía en el hemisferio con fuerza sin precedente. Para 1986, 94% de los latinoamericanos vivían bajo gobiernos civiles constitucionales. En 1985, volvió el gobierno democrático en Brasil, Guatemala, Granada y Uruguay; una transferencia pacífica del poder de un gobierno civil a otro ocurrió en Perú, por primera vez en 40 años, y en Bolivia, por primera vez en 25. La democracia argentina se fortaleció con elecciones eficaces, realizadas a la mitad de un periodo presidencial.

También cayeron dos dictaduras caribeñas establecidas hacía largo tiempo, lo que alentó esperanzas de que la democracia surgiera de las ruinas. Forbes Burnham, quien había gobernado Guyana durante 25 años, murió en 1985, y Jean Claude Duvalier, cuya familia gobernó Haití durante casi 30 años, huyó el 7 de febrero de 1986. Estados Unidos dejó de dar ayuda a Duvalier en los últimos momentos de su régimen, y aunque algunos creen que la presión de Estados Unidos fue decisiva

para forzar a Duvalier a marcharse, Reagan lo desmintió en una conferencia de prensa.<sup>63</sup>

Para aumentar su credibilidad en sus ataques a los sandinistas por sus violaciones de los derechos humanos, el gobierno de Reagan cambió su política y empezó a criticar públicamente a los regímenes derechistas que quedaban; en efecto, comenzó a equiparar sus posiciones sobre Nicaragua con las adoptadas frente a Chile. Por ejemplo, en febrero de 1985, mientras que el gobierno de Reagan trataba de impedir que el Banco Interamericano de Desarrollo hiciera un préstamo a Nicaragua, también se abstuvo de votar un préstamo a Chile. El 12 de marzo de 1986, mientras hacía campaña en los pasillos del Congreso a favor de la ayuda a los contras, el gobierno presentó una resolución en las Naciones Unidas que condenaba la situación de los derechos humanos en Chile; en el pasado, había votado en contra o se había abstenido respecto a resoluciones antichilenas. Reagan emitió una "declaración importante de política" el 14 de marzo de 1986, en la que indicaba que "se oponía a la tiranía en cualquier forma, ya fuera de izquierda o de derecha".<sup>64</sup>

Pero mientras usaba la democracia como justificación de sus ataques contra el régimen sandinista, el gobierno de Reagan no trató de llegar a una posición concertada con las nuevas democracias respecto a América Central o la deuda. Por el contrario, su actitud hacia ambos asuntos pareció dirigida, en parte, a socavar cualquier cooperación regional.<sup>65</sup>

Con excepción de su Iniciativa sobre la Cuenca del Caribe, el gobierno de Reagan trató de evitar las cuestiones económicas en las relaciones interamericanas. Cuando México informó a Estados Unidos, en agosto de 1982, que ya no podría pagar su deuda, el gobierno de Reagan

<sup>63</sup> En la conferencia de prensa del 11 de febrero de 1986, el presidente dijo que Estados Unidos había proporcionado un avión a Duvalier, pero cuando se le preguntó si le había "aconsejado perentoriamente que se marchara", el presidente respondió: "No. Y nunca nos pidió consejo." (*New York Times*, 12 de febrero de 1986.)

<sup>64</sup> Bernard Gwertzman, "U.S., In Reversal, Faults Chileans Over Rights Issue", *New York Times*, 13 de marzo de 1986; Bernard Weinraub, "The U.S. and Dictators: Reagan's Vow to Oppose All Despots Offers a Rationale for His Efforts to Aid Contras", *New York Times*, 15 de marzo de 1986. El mensaje de Reagan al Congreso se publicó en la misma edición.

<sup>65</sup> Para un examen de la aparente falta de interés del gobierno de Reagan en explorar la oportunidad implícita en la propagación de la democracia y el problema de la deuda, véase el artículo de Abraham F. Lowenthal, "Threat and Opportunity in the Americas", *Foreign Affairs: America and the World*, 64(3), 1986.

diseñó un paquete de emergencia *had hoc*, pero al mismo tiempo recomendó reajuste a los otros países latinoamericanos. En lo que respecta a la necesidad de capital en el futuro, el secretario asistente Enders dijo: “Ésta es, básicamente, una cuestión entre los gobiernos prestatarios y los propios mercados.”<sup>66</sup>

Para 1985, era imposible ignorar el problema de la deuda. Latinoamérica debía 368 miles de millones de dólares. El pago anual del servicio de la deuda consumía cerca de 44% de las divisas extranjeras de la región. En sólo tres años —de 1983 a 1985— Latinoamérica transfirió más de 100 000 millones de dólares a Estados Unidos y otros países industrializados en pago de su deuda; en ese breve periodo exportó más capital a Estados Unidos del que este país transfirió a Latinoamérica durante todo el decenio de la Alianza para el Progreso.<sup>67</sup> La deuda afectó la estabilidad política de la región, y repercutió en el crecimiento económico de Estados Unidos; pareció como si América Latina pudiera formar un cártel de deudores. Por lo tanto, en la reunión que efectuaron en Seúl, en octubre de 1985, el Banco Mundial y el FMI, el secretario del Tesoro de Estados Unidos, James Baker, propuso que los bancos privados y las instituciones internacionales de desarrollo aumentaran el suministro de fondos a los principales países deudores, a condición de que éstos efectuaran reformas para eliminar distorsiones y subsidios, y privatizaran las compañías paraestatales ineficientes.<sup>68</sup>

Para mediados de diciembre, el Consenso de Cartagena, formado por 11 naciones, se reunió en Montevideo y acogió la iniciativa como un “primer paso”, pero dijo que no era suficiente. Los países del Consenso pidieron más préstamos y la reducción de las tasas de interés. Pero, temerosos de repetir los errores que cometieron al presionar por un nuevo orden económico internacional en los años setenta, la mayoría de los

<sup>66</sup> Thomas Enders, discurso ante la Inter-American Press Association, Chicago, 30 de septiembre de 1982, publicado por el Departamento de Estado de Estados Unidos.

<sup>67</sup> El dato es de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, “Notas sobre la economía y el desarrollo”, diciembre de 1985, pp. 16-18. George Shultz cita la cifra de 44% de divisas extranjeras en su discurso ante la OEA del 2 de diciembre de 1985.

<sup>68</sup> Los presidentes latinoamericanos se reunieron primero en Ecuador, en enero de 1984, para discutir una estrategia regional sobre la deuda. Sus ministros de finanzas hicieron lo mismo seis meses más tarde en Cartagena, Colombia, y otra vez en septiembre de 1985, en Mar del Plata, Argentina. Las discusiones a principios de 1985 parecieron encauzadas a dar el salto, finalmente, hacia una estrategia regional, pero el Plan Baker acabó con eso. Para un estudio de la crisis de la deuda y los orígenes del Plan Baker, véase el artículo de Christine Bogdanowics-Bindert, “World Debt: The U.S. Reconsiders”, *Foreign Affairs*, 1985-1986.

gobiernos latinoamericanos reconocieron que la solución principal al problema de su deuda sería interna. Mientras renegociaban sus deudas externas, muchos gobiernos también revisaron sus estrategias nacionales: Alan García, nuevo presidente de Perú, anunció que su gobierno sólo destinaría el 10% del ingreso por exportación al servicio de la deuda; Argentina instituyó un nuevo y riguroso programa de austeridad en junio de 1985, con una nueva moneda, el austral; y Brasil siguió su ejemplo en febrero de 1986, con un plan similar y una nueva moneda, el cruzado. Los dos principales productores de petróleo, México y Venezuela, han evitado estas drásticas recetas, pero la fuerte baja en los precios del petróleo a fines de 1985 y principios de 1986 puso a ambas economías en situación muy precaria. Como antes, el gobierno de Reagan dio a conocer su disposición de ayudar a México (mientras procuraba que se hicieran cambios en las políticas económica y exterior de ese país), y manifestó reticencia a tratar las cuestiones generales de largo plazo concernientes a la deuda y las relaciones económicas entre Estados Unidos y América Latina.

## VII. EL LEGADO DE RONALD REAGAN: EL ATAQUE DEL ÁGUILA

Al asumir la presidencia en 1981, Ronald Reagan consideró que su mandato en América Latina consistía en combatir y derrotar a los comunistas, y en alentar a los regímenes militares "amistosos" que había repudiado el gobierno de Carter. Por lo tanto, Reagan insistió en defender El Salvador, intervino en Granada, desestabilizó a Nicaragua, y procedió a dismantelar las políticas de sus predecesores sobre derechos humanos y control de armas.

Cinco años después, en marzo de 1986, la actitud de Reagan se había ampliado: profesaba un compromiso bipartidista respecto a los derechos humanos, la democracia y las negociaciones; puso en práctica un plan unilateral de libre comercio para la cuenca del Caribe; propuso un plan para tratar la crisis de la deuda; y elaboró una estrategia revolucionaria única para perseguir su objeto central —hacer frente y vencer al comunismo. Con todo, la evolución de la política de Reagan no debe oscurecer la tenacidad con que sostuvo su objeto inicial. Ciertamente, los cambios de política pueden explicarse, en parte, en términos de concesiones que hace el gobierno al Congreso o a la opinión pública internacional para promover su objetivo. En segundo lugar, en un proceso no diferente al de una carrera armamentista, la política del gobierno de Reagan hacia América Central se hizo cada vez más belicosa, a causa

y a consecuencia de los esfuerzos de Cuba y Nicaragua por ampliar su poderío militar.

En esta sección, empezaré describiendo la estrategia innovadora de Reagan. Luego plantearé cuatro preguntas: ¿Consiguió Reagan imponer su visión de la región, o se adaptó para tomar en cuenta los cambios en el mundo, así como en Estados Unidos? ¿En qué grado se pareció su política a la de sus predecesores, y en qué forma fue nueva? ¿Tuvo éxito su política o no? ¿Cuál será el impacto, a largo plazo, del gobierno de Reagan en las relaciones latinoamericanas?

### *Una doctrina norteamericana de liberación nacional*

El argumento del gobierno de Reagan contra la Unión Soviética, Cuba y Nicaragua tiene muchas facetas. Afirma, primero, que los comunistas tratan de exportar su revolución, pues creen en la “revolución sin fronteras”. Segundo, que organizan, adiestran y apoyan guerrillas que luchan por deponer a los regímenes amigos de Estados Unidos. Tercero, que usan tácticas encubiertas para explotar “cualquier oportunidad” para debilitar a Estados Unidos. Cuarto, que los comunistas usan las negociaciones como propaganda, como espadas para derrotar a sus rivales más bien que como medios de comunicación. Y quinto, que ejercen represión interna, en sus países.

Conforme el gobierno de Reagan luchaba por convencer al Congreso y cambiar el gobierno en Nicaragua, su estrategia fue pareciéndose, gradualmente, a la de los comunistas, contra la que estaba dirigida. Primero, el presidente Reagan emitió una clara doctrina de apoyo a los movimientos de liberación nacional contra la opresión comunista. Al igual que los revolucionarios comunistas, el gobierno de Reagan no vio cómo las tácticas de sus revolucionarios se parecían a las del gobierno que intentaba derrocar. Condenó el terrorismo dirigido contra Estados Unidos o sus amigos, mientras que promovía el terrorismo contra sus enemigos (es decir Nicaragua). Este doble estándar no importaba, pues según explicó Jeane Kirkpatrick, “la fuerza que libera no es la misma que la fuerza que esclaviza”.

Segundo, el gobierno de Reagan desempeñó un papel directo, al organizar, adiestrar y proporcionar material médico y militar a los insurgentes. Como lo hizo Cuba al unir a las facciones sandinistas en 1978-79, el gobierno de Reagan usó su ayuda para alentar la unidad entre grupos contras nicaragüenses separados. La CIA escribió un manual para los contras que tomaba muchas ideas del Che Guevara. El gobierno estadounidense ofreció apoyo político a los contras y mantuvo

una ofensiva de propaganda que se parecía en cantidad (Radio Martí) y estilo (“bestias comunistas”) a la propaganda comunista. Reagan utilizó un lenguaje virulento para socavar la legitimidad de sus adversarios y movilizar a sus partidarios; no tomaba sus palabras tan en serio como deseaban sus amigos o temían sus enemigos.

Tercero, al igual que Cuba, el gobierno de Reagan buscó “objetivos de oportunidad”, los eslabones más débiles del sistema comunista, como Granada y Nicaragua, para tener en jaque a su “adversario general”. Durante el gobierno de Reagan, Estados Unidos se ha mantenido al ataque.

Cuarto, Reagan desarrolló un programa político de largo plazo para alentar la democracia, proporcionando ayuda y adiestrando a cuadros jóvenes en América Latina, y estableciendo un programa masivo de intercambio educativo. Su gobierno amplió el programa con el propósito expreso de ponerse al nivel del programa soviético.<sup>69</sup>

Quinto, la intensa preocupación del gobierno de Reagan por la seguridad, tuvo un lado interno y uno externo. Pruebas con detectores de mentiras, juramentos de lealtad y restricción de visas a críticos extranjeros (aunque estas medidas de seguridad interna no pueden compararse con la represión en el sistema comunista), han reflejado miedo a la disidencia y un afán de control inusitado en una democracia en tiempo de paz. En política exterior, el gobierno de Reagan convenció a un Congreso reticente de que adiestrara fuerzas policíacas en América Central. El Congreso impidió que el gobierno diera ayuda militar a regímenes represivos como los de Argentina y Guatemala, pero cuando gobiernos democráticos remplazaron a esos regímenes, el primer gesto de Reagan fue ofrecer ayuda militar, a pesar de la resistencia —expresada públicamente— de ambos gobiernos a recibir ayuda militar.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> El gobierno de Reagan trató, inicialmente, de terminar los programas de intercambio, incluso los Fulbright y Humphrey, pero en 1983 descubrió que eran insignificantes, comparados con los del bloque soviético. A raíz de eso, Reagan patrocinó la más grande expansión de intercambios educativos en la historia de Estados Unidos. (Véase Barbara Crosscotte, “Budget Cuts Threaten Cultural Exchange Projects”, *New York Times*, 24 de octubre de 1981); para una comparación entre las becas de Estados Unidos y las del bloque soviético, véase la tabla (p. 10) en U.S. Departments of State and Defense, *The Soviet-Cuban Connection in Central America and the Caribbean*, marzo de 1985; y para una lista de los nuevos programas de intercambio, véase U.S. Department of State, *Sustaining a Consistent Policy in Central America*, Report to the President, abril de 1985, p. 7 (informe núm. 124).

<sup>70</sup> Véase James Lemoyne, “Latin American Police Get Some Pointers From Washington”, *New York Times*, 16 de febrero de 1986; Douglas Tweedale, “Buying

Sexto, el gobierno vio las negociaciones como instrumento para difundir críticas, al exterior o a grupos internos, y mejorar su posición de propaganda; no vio las "negociaciones" como medio efectivo de promover los intereses de Estados Unidos frente a sus adversarios. En abril de 1982, el Consejo de Seguridad Nacional recomendó que el gobierno de Estados Unidos "se esforzara por aceptar negociaciones para evitar que las ordenara el Consejo, lo que funcionaría contra nuestros intereses".<sup>71</sup> Otro documento del Congreso, que se filtró en noviembre de 1984, explicaba cómo Estados Unidos impidió que se firmara un Tratado de Contadora.<sup>72</sup> A menudo, los funcionarios del gobierno describían las opciones de Estados Unidos en Nicaragua en una forma que omitía las negociaciones.<sup>73</sup> Fred Ikle, subsecretario de la Defensa, fue el más franco: "La idea de que se puede concertar un trato con ellos [los sandinistas] parece irreal."<sup>74</sup> Asimismo, el gobierno no se interesó por negociar con Granada revolucionaria. No obstante sus repetidas declaraciones de preocupación por usos posibles del aeropuerto, el gobierno de Reagan nunca trató de negociar con el gobierno de Granada, pese a las evidencias de que estaba dispuesto a tomar en cuenta las preocupaciones de Estados Unidos por esta cuestión.<sup>75</sup>

Finalmente, el séptimo elemento de la estrategia de Reagan ha sido su inagotable unilateralismo, que asumió la forma de: a) reducir el apoyo a las instituciones multilaterales; b) socavar los esfuerzos de cooperación regional; c) ignorar el derecho internacional, las organizaciones

---

Arms Not a Priority, Says Dante Caputo", *Buenos Aires Herald*, 13 de noviembre de 1983; Shirley Chistian, "New Guatemalan Leader Wary on U.S. Military Aid", *New York Times*, 18 de diciembre de 1985.

<sup>71</sup> "National Security Council Document of Policy in Central America and Cuba", abril de 1982, publicado en *New York Times*, 7 de abril de 1983.

<sup>72</sup> Aima Guillermprieto y David Hoffman, "Document Describes How U.S. 'Blocked' a Contadora Treaty", *Washington Post*, 6 de noviembre de 1984.

<sup>73</sup> En un informe de antecedentes, en enero de 1983, Robert McFarlane habló a favor de las acciones encubiertas, única opción entre hacer guerra y no hacer nada. En forma similar, Elliott Abrams describió tres opciones: apoyar a los contras, entrar en guerra o rendirse. (Shirley Christian, "Administration Awaits a Signal From Congress on Aid to Contras", *New York Times*, 3 de enero de 1986, p. 5.)

<sup>74</sup> Citado en "Nicaragua and the U.S. Options: An Invasion is Openly Discussed", *New York Times*, 5 de junio de 1985.

<sup>75</sup> Véase Robert Pastor, "The United States and the Grenada Revolution: Who Pushed First and Why?", ponencia preparada para la Conferencia sobre Democracia, Desarrollo y Seguridad Colectiva en el Caribe, patrocinada por el Instituto Caribeño y el Centro de Estudios para Latinoamérica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, San Germán, 17 de octubre de 1985.

y la opinión pública. Una de sus primeras decisiones fue reducir las contribuciones de Estados Unidos a los bancos internacionales de desarrollo en 25 % y aumentar la ayuda bilateral, especialmente la ayuda militar. En el presupuesto del gobierno estadounidense para 1986, la ayuda bilateral alcanzó el 92 % del total de ayuda exterior; el porcentaje de esta ayuda destinado a fines militares y de seguridad aumentó de 25 % en 1980 a 40 % en 1986.<sup>76</sup>

Más bien que usar al Grupo Caribeño, el gobierno de Reagan prefirió organizar la Iniciativa de la Cuenca del Caribe como programa bilateral, en el que cada gobierno tendría que negociar con Estados Unidos. Cuando las naciones centroamericanas se unieron para buscar ayuda para toda la región en Europa, Reagan trató de socavar sus esfuerzos.<sup>77</sup> A diferencia de sus predecesores, que consideraban fundamental el Banco de Desarrollo del Caribe, el gobierno de Reagan se rehusó a darle ayuda cuando las naciones se negaron a excluir al gobierno revolucionario de Granada.<sup>78</sup> Cuando Europa intentó ayudar a América Central en conjunto, el gobierno estadounidense trató, sin éxito, de excluir a Nicaragua.<sup>79</sup> Cuando un borrador del Tratado de Contadora pareció recibir apoyo en la región, Estados Unidos exhortó a las naciones más dependientes de la ayuda estadounidense a que lo rechazaran.<sup>80</sup> Y solamente cuando América Latina pareció estar a punto de formar un frente sólido para exigir cambios fundamentales respecto a su deuda externa, el gobierno de Reagan hizo una propuesta, que tuvo el efecto de dividir a la región.

El gobierno de Reagan escuchó menos a sus amigos, y trató de minar los esfuerzos regionales más que cualquier otro gobierno estadounidense en el periodo de la posguerra. Manifestó abierto desprecio por el de-

<sup>76</sup> Robert S. McNamara, "The Role of the Multilateral Finance Institutions in Development Assistance", declaración ante el Subcomité de la Cámara de Representantes sobre Instituciones para el Desarrollo Internacional, Comité de Banca y Moneda, 9 de septiembre de 1985.

<sup>77</sup> Marlise Simons, "Central American Nations Refuse to Join U.S. Boycott of Nicaragua", *New York Times*, 26 de septiembre de 1983.

<sup>78</sup> John M. Goshko, "U.S. Rebuffed in Move to Bar Aid to Grenada", *Washington Post*, 23 de junio de 1981. La ayuda de Estados Unidos al Banco aumentó de 7.2 millones en 1977 a 45.1 millones en 1980, antes de que el gobierno de Reagan dejara de contribuir. Véase General Accounting Office, "Report to the Administration", GAO/ID-83-50, 22 de julio de 1983, pp. 6-19.

<sup>79</sup> Edward Cody, "W. Europeans To Aid Central Americans", *Washington Post*, 30 de septiembre de 1984.

<sup>80</sup> Robert J. McCartney, "U.S. Urges Allies to Reject Contadora Plan", *Washington Post*, 30 de septiembre de 1984.

recho internacional y las organizaciones internacionales. En vez de presentar a la Organización de Estados Americanos evidencias de la subversión nicaragüense, ese gobierno las dio a conocer como documento especial de gobierno (*white paper*). En vez de encarar a Nicaragua en la Corte Internacional, el gobierno estadounidense se retiró. Para 1985, Reagan dejó de pretender apoyo a una acción multilateral frente a los problemas de la región, y el secretario asistente de Estado empezó a defender el unilateralismo:

No podemos ceder nuestra responsabilidad de proteger nuestros intereses a un comité de países latinoamericanos. . . La idea de que, si tenemos intereses en juego, debemos preguntar a los latinoamericanos qué hacer al respecto, es equivocada. . . Quieren saber qué vamos a hacer. Quieren saber si tenemos valor de proteger nuestros intereses, y si no lo tenemos, van a darnos la espalda, y así debe ser.<sup>81</sup>

Fusionados, estos siete elementos marcaron un cambio radical en la política exterior de Estados Unidos. Ciertamente, Estados Unidos ha apoyado cuartelazos en América Latina, pero nunca había reconocido públicamente su apoyo a un ejército de insurgentes empeñado en deponer un gobierno en la región. Estados Unidos tampoco había apoyado una insurgencia tan grande durante tanto tiempo, o incorporado esa política en una doctrina de liberación nacional.

### *¿Imposición o adaptación?*

No se discute que hubo cambios importantes en la región durante el gobierno de Reagan. La firmeza de muchos gobiernos latinoamericanos fue permanente en las relaciones internacionales a fines de los años setenta, pero a principios de los ochenta esa actitud dio lugar a otra, de preocupación nacional. Este cambio fue menos resultado de presión externa de Estados Unidos que de presión interna, por el problema de la deuda y el afán de democracia. Preocupados por la reelección y enfrentados a diario a la crisis financiera, los líderes latinoamericanos fueron más moderados y realistas, con menos tiempo, interés y recursos para perseguir objetivos internacionales abstractos o para desenredar el embrollo de la política centroamericana.

Estados Unidos no impuso su punto de vista sobre la zona. El go-

<sup>81</sup> Entrevista con Elliott Abrams: "Big Sticks and Good Neighbors", *The Detroit News*, 12 de septiembre de 1985. Para la racionalización intelectual subyacente al unilateralismo del gobierno de Reagan, véase Charles Krauthammer, "The Multilateral Fallacy", *The New Republic*, 9 de diciembre de 1985.

bierno de Reagan, tan seguro de su visión, tampoco se adaptó a las preocupaciones de la región. En cambio, tanto América Latina como Estados Unidos se concentraron en sus prioridades respectivas.

Pero esto no significa que América Latina no haya tenido influencia en el gobierno de Reagan, cuya determinación de cambiar los regímenes de Granada y Nicaragua fue clara casi desde el comienzo. Reagan, sin embargo, sólo actuó en Granada cuando el veto silencioso del Caribe se transformó —por la autodestrucción de la revolución de Granada— en invitación. Asimismo, Reagan observó al Grupo de Contadora con una mezcla de impaciencia y esperanza. Cuando menos, el gobierno estadounidense quería asegurarse de que el Grupo no defendiera o legitimara a Nicaragua; cuando más, esperaba que el grupo aislara más a Nicaragua y se uniera Estados Unidos para cambiar el régimen. Contadora no alteró los objetivos del gobierno de Reagan, pero sí lo limitó, al aumentar el costo que implicaría, para Estados Unidos, tomar ciertas medidas.

### *Continuidad y cambio*

La política de cada gobierno refleja cierta continuidad, pero también se aleja de la de su predecesor. El cambio es más notable al comienzo de un gobierno, cuando su mandato es claro y vivo su interés en diferenciar su actitud de la de su predecesor. Al avanzar el mandato, y al imponerse el afán de eficacia al de originalidad, el gobierno comienza a buscar las apariencias —y si es necesario, la realidad— del bipartidismo.

Reagan siguió este patrón; atacó primero a su predecesor, y luego, desde 1983, recalcó el carácter bipartidista de sus políticas. Además, un hilo de continuidad relaciona a los dos gobiernos. Ambos concedieron atención sin precedente a Latinoamérica, y defendieron toda la gama de intereses norteamericanos, incluyendo la seguridad, los derechos humanos, la democracia y el desarrollo económico.

Con todo, en un análisis más profundo, las diferencias parecen mayores que las similitudes. Las diferencias derivan de percepciones divergentes de amenaza a Estados Unidos, y de los pesos que cada gobierno atribuyó a cada interés nacional. El de Carter consideró en forma relativamente relajada la amenaza a Estados Unidos en América Latina, y por lo tanto dio mayor importancia a los derechos humanos y el desarrollo, y menos a las preocupaciones tradicionales de seguridad, en las que hizo hincapié el gobierno sucesor.<sup>82</sup>

<sup>82</sup> Naturalmente, hay que matizar este punto tomando en cuenta las diferencias

Además de dar pesos diferentes a cada interés, los gobiernos usaron instrumentos distintos. El de Carter confiaba en las negociaciones (los Tratados del Canal de Panamá, la mediación en Nicaragua), y en la cooperación multilateral (caribeña, andeana), mientras que el gobierno de Reagan restó importancia a estos instrumentos y puso énfasis en ayuda militar, acciones encubiertas, ejercicios militares y unilateralismo.

### *Evaluar el gobierno de Reagan*

Es justo iniciar el juicio de la política de un gobierno refiriéndose a sus valores y objetivos. ¿Cuánto éxito ha tenido el gobierno de Reagan en socavar el comunismo en la cuenca del Caribe? Según este criterio, no se puede negar sus logros en Granada: el uso de la fuerza, rápido y eficaz, sustituyó un gobierno marxista por uno democrático.

Más allá de esto, lo realizado es poco o equívoco. Durante los últimos cinco años, la participación militar en aumento de Estados Unidos en América Central no ha intimidado a sus adversarios; ha alentado una carrera armamentista, pues Nicaragua y Cuba han recibido más ayuda militar de la Unión Soviética que en cualquier otro periodo. Los gobiernos de ambos países se militarizaron y se vincularon más con los soviéticos en 1986 que en 1981. En enero de 1981, las fuerzas armadas nicaragüenses contaban con alrededor de 31 000 hombres; cuatro años después, con 120 000. En 1980, Nicaragua recibió 850 toneladas de armamentos del bloque soviético; en 1985, después de cinco años de intimidación, los nicaragüenses recibieron 18 000 toneladas.<sup>83</sup> Toda la región se militarizó más. Aun Costa Rica se vio forzada a arriesgar su consenso civil aceptando ayuda militar.<sup>84</sup>

Se podría alegar que el gobierno salvadoreño se hizo más fuerte en

---

entre periodos no del todo comparables. Hacia fines del gobierno de Carter, cambios en la región le llevaron a dar más importancia a conceptos de seguridad, pero esto fue insignificante en comparación con el gobierno de Reagan. Véase Robert Pastor, "The Carter Administration and Latin America: A Test of Principle", en John D. Martz (ed.), *U.S. Policy Toward Latin America: A Quarter-Century of Crisis and Challenge*, University of Nebraska Press, en prensa.

<sup>83</sup> Para una evidencia gráfica de la acumulación de fuerzas militares patrocinada por los soviéticos en Cuba y Nicaragua durante el gobierno de Reagan —sin precedente desde la crisis de los proyectiles, según el Departamento de Defensa—, véase U.S. Departments of State and Defense, *The Soviet-Cuban Connection in Central America and the Caribbean*, Washington, D.C., marzo de 1985.

<sup>84</sup> Joel Brinkley, "Costa Ricans at Odds Over U.S. Army Advisers", *New York Times*, 19 de mayo de 1985.

el mismo periodo de cinco años, pero también fue el caso de las guerrillas (aunque en 1986 son más débiles que en 1983). Al mismo tiempo, la reforma agraria, el esfuerzo por contener a los escuadrones de la muerte y el diálogo con la izquierda —únicas soluciones a la guerra civil— se estancaron. El gobierno de Reagan dio gran prioridad a las operaciones de la contrainsurgencia, y si bien la fuerza militar salvadoreña mejoró su capacidad de movilización y se hizo más profesional, su guerra contra la izquierda no se acercó al éxito.

¿Cuál ha sido la actuación del gobierno estadounidense respecto a los derechos humanos, la democracia y el desarrollo? En cada país centroamericano, excepto Nicaragua, la lucha principal en pro de la democracia en los últimos decenios se ha dirigido contra la derecha, que califica de comunista a cualquiera que abogue por la reforma o el cambio. Si bien algunos miembros del gobierno de Reagan reconocieron el problema de la derecha, pocos estuvieron dispuestos a arriesgarse a dividir a las fuerzas no comunistas. Sólo en El Salvador, durante un breve momento, en diciembre de 1983, el gobierno envió un mensaje claro a la derecha; en ocasiones, mandó el mensaje del Congreso sobre derechos humanos, que era mejor que no dar ninguno, pero no era sustituto de una política.

Los esfuerzos del gobierno por mejorar las relaciones de Estados Unidos con los regímenes militares resultaron contraproducentes, en la forma más irónica, ya que una oleada democrática barrió muchos de esos regímenes. Aunque Reagan trató de arrogarse el crédito por esa vigorosa democratización, la mayoría de los nuevos presidentes en América del Sur se arriesgaron a contrariar al gobierno estadounidense, reconociendo la contribución del predecesor de Reagan y poniendo en duda la acción de éste.<sup>85</sup> Augusto Pinochet, en cambio, dijo al reportero del periódico *New York Times*, en 1984, que las “relaciones con Estados Unidos bajo el gobierno de Reagan eran mejores que en cualquier otro momento en la historia de Chile”.<sup>86</sup>

Por un camino más bien desviado, el gobierno de Reagan mereció algo del crédito de llevar la democracia a Argentina. En su esfuerzo por

<sup>85</sup> Por ejemplo, Julio Sanguinetti, quien en marzo de 1985 se convirtió en el primer presidente civil de Uruguay en 12 años, describió “los esfuerzos de Carter” como “muy importantes”, particularmente en comparación con la política de Reagan. “We Fought in a Great Silence: Interview with Sanguinetti”, *Newsweek*, 10 de diciembre de 1984, p. 17. El presidente argentino, Raúl Alfonsín, expresó una posición similar públicamente y en sus conversaciones con funcionarios del gobierno de Reagan.

<sup>86</sup> Edward Schumacher, “Chile’s Leader, Belittling Foes, Vows to Stay On”, *New York Times*, 8 de agosto de 1984.

mejorar las relaciones con los generales argentinos, Reagan les envió una señal no intencional: si Argentina ayudaba a Estados Unidos en América Central, entonces Estados Unidos ayudaría —o cuando menos aceptaría— cuando Argentina se apoderase de su premio estratégico. Sin embargo, cuando Argentina invadió las islas Malvinas, en 1982, Estados Unidos negoció primero como neutral, luego apoyó a los ingleses, lo que hizo que los generales argentinos se sintieran traicionados.<sup>87</sup> Su desastrosa derrota forzó a los militares a transferir el poder a los civiles en Argentina, mediante elecciones libres.

Para justificar su enfrentamiento con Nicaragua, el gobierno de Reagan enarboló un compromiso con la democracia. Creó la Fundación Nacional para la Democracia y alentó la celebración de elecciones. Más importante, informó a los militares de toda América Latina que su apoyo a ellos dependía de su aceptación de gobiernos civiles, elegidos democráticamente. Cuando los militares forzaron la renuncia del presidente Nicolás Ardito Barletta en Panamá, Reagan redujo la ayuda a ese país. Aunque la actitud radical del presidente peruano, Alan García, no agradaba al gobierno de Estados Unidos, tuvo cuidado de no antagonizarlo, y no dio luz verde a los militares para que lo depusieran. Aunque Reagan no estaba dispuesto a aplicar la clase de presión que transformara la anuencia de los militares a la democracia en genuino control civil sobre éstos, su gobierno insistió, cuando menos, en que los militares permitieran el control nominal de los civiles. Ésta fue la primera vez que los republicanos conservadores mostraron disposición a trabajar con demócratas cristianos y social demócratas en América Latina, más bien que con regímenes militares estables. Por lo tanto, si bien el gobierno de Reagan no merece crédito por las transiciones a la democracia en Latinoamérica, sí merece el de evitar que fueran depuestas las nuevas democracias.

<sup>87</sup> En una reveladora entrevista con Oriana Fallaci, el general Galtieri describió en gran detalle el “excelente” entendimiento entre el gobierno de Reagan y el “desencanto. . . amargura. . . [y] traición” que sintió cuando Reagan no le apoyó. “The Argentina General Who Never Fought in War”, entrevista con Oriana Fallaci, *Washington Post*, 13 de junio de 1982. Durante la crisis, el presidente Reagan escribió al general Galtieri que “jamás ha sido tan importante reafirmar los intereses y valores comunes que unen a Argentina y Estados Unidos”. Galtieri divulgó esa carta a la prensa, criticándola por ser incoherente e “incomprensible. . . Si nuestro gobierno y pueblo quedaron sorprendidos por la inesperada acción de Estados Unidos al ponerse del lado de Gran Bretaña, . . . hoy, al recibir su saludo, . . . no podría sentirme más escandalizado.” (Citado en el *Washington Post*, 28 de mayo de 1982.)

En otras zonas, el gobierno de Reagan ha hecho lo poco que ha sido necesario. Las democracias latinoamericanas han madurado, y el descuido estadounidense no debe perturbar más a la región, como en otros tiempos. Una interrogante es si será benéfico para los intereses nacionales de Estados Unidos que este país haga lo menos posible respecto a la crisis de la deuda, o que haga lo más posible. La Iniciativa de la Cuenca del Caribe sigue siendo uno de los programas más importantes del gobierno de Estados Unidos, y aunque es demasiado pronto para juzgar su efectividad, los indicios iniciales son favorables en el Caribe. En Centroamérica la tarea económica es más difícil, pero la ayuda norteamericana indudablemente impidió un mayor decaimiento de la economía en la región.

### *Legado*

La actitud del gobierno de Reagan pareció, primero, simple repetición de la cruzada anticomunista de John Foster Dulles. Pero, con el fin de superar las críticas internas y las presiones internacionales, ese gobierno amplió su visión para incluir el énfasis moral en la democracia, el antiestatismo de los liberales del siglo XIX, y el celo de los revolucionarios para usar "todos los medios necesarios". La disposición del gobierno de transar con el Congreso para promover su objetivo, coincidió, sin embargo, con una firme resistencia a negociar seriamente con los adversarios. La actitud de Reagan siguió siendo unilateral, sin apoloías y con la convicción de que el liderato en asuntos morales requiere fuerza, no transacción.

Es improbable que el gobierno de Reagan deje huella por sus políticas económicas, ya que hizo a un lado el asunto de la deuda, y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe sólo tuvo un efecto limitado. El veredicto sobre su contribución a la democracia será positivo, pero no destacado. Más que nada, ese gobierno será recordado por su "reafirmación" y su determinación de enfrentarse al comunismo. El costo de ese legado es que América Latina seguirá creyendo que el "comunismo" es el único asunto que interesa a Estados Unidos, y que este país sigue reticente a tratar con Latinoamérica en sus propios términos.

El legado de Reagan dependerá, a fin de cuentas, de la cuestión a la que ha dado mayor peso: Nicaragua. Alcance o no el gobierno de Estados Unidos su objetivo, ha logrado cambiar los términos del debate, induciendo aun a los liberales demócratas a preguntar cuándo y cómo realizar acciones encubiertas para deponer gobiernos no amis-

tosos.<sup>88</sup> La pregunta de si la nueva estrategia es una contribución o un error costoso para los intereses norteamericanos, se juzgará, a largo plazo, según que fracase o triunfe en Nicaragua. Si la guerra fortalece más los lazos de los sandinistas con la Unión Soviética y Cuba, y si los contras no logran un cambio, entonces podrá hablarse de un fracaso de Estados Unidos, aun si las tropas norteamericanas intervienen para deponer al régimen. En cualquier caso, el costo —humano, económico y político— para los intereses de Estados Unidos será sustancial, si no es que exorbitante.

La defensa del gobierno de Reagan de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina, especialmente en la cuenca del Caribe, ha sido incesante y singular. Es inusitado que una nación democrática poderosa mantenga semejante campaña en tiempo de paz. En muchas formas, Reagan ha forjado una política que refleja el estilo revolucionario de Cuba en mayor grado que la de sus predecesores. Ése puede ser el legado irónico del gobierno de Reagan. En un momento de oportunidades sin precedente para la cooperación interamericana entre gobiernos democráticos, Estados Unidos ha preferido perseguir un solo objetivo, adoptando gradualmente las tácticas de sus enemigos.

<sup>88</sup> Véase, por ejemplo, Stephen Solarz, "Six Questions for the Reagan Doctrine: Next Stop, Angola", *The New Republic*, 2 de diciembre de 1985, pp. 18-21; y Lloyd N. Cutler, "The Right to Intervene", *Foreign Affairs*, 1985.