

EL GOBIERNO DE CARTER Y AMÉRICA LATINA: PRINCIPIOS A PRUEBA*

ROBERT A. PASTOR**

INTRODUCCIÓN

NO EXISTEN CORTES NATURALES en la política exterior de un país. A veces, los puntos de cambio decisivos en la política exterior de Estados Unidos han coincidido con un hecho específico, interno o exterior, como la Gran Depresión o la revolución cubana. En otras ocasiones, la política de un presidente ha diferido tanto de la de su antecesor o de la de su sucesor, que justifica un señalamiento aparte en los libros de historia. Con más frecuencia, un presidente imprime un sello distintivo —a menudo un lema— a su política, que permite a los historiadores distinguirlo de otros.

Pocos presidentes de Estados Unidos se han concentrado en América Latina y el Caribe. Aquellos que han formulado políticas se han visto forzados a hacerlo por circunstancias casi siempre debidas a crisis de seguridad, como la inestabilidad de Nicaragua, Haití o la República Dominicana, la inminencia de la Segunda Guerra Mundial o la revolución cubana. James Carter fue el primer presidente de Estados Unidos que forjó una política por propia elección, sin que hubiera una crisis de seguridad, es decir antes y no después de una crisis.

La política del gobierno de Carter hacia América Latina puede dividirse en dos partes. Durante sus dos primeros años, organizó una extensa agenda y formuló un nuevo enfoque hacia la región, basado en un conjunto de principios. A finales de 1978, ese gobierno había puesto en práctica la mayoría de las iniciativas del año anterior. En sus dos últimos años, se vio forzado a seguir una agenda de seguridad más tradicional y a centrar su atención en la cuenca del Caribe; estaba preocu-

* Traducción de María Teresa Miaja y Alfonso N. García Aldrete.

** Este trabajo aparecerá en John D. Martz (ed.), *US Policy Toward Latin America: Quarter-Century of Crisis and Challenge*, University of Nebraska Press, 1987.

pado por el manejo de la crisis, aunque también trató de desarrollar algunos enfoques de largo plazo.

Naturalmente, la historia no es tan precisa como las clasificaciones abstractas. La inquietud por asuntos de seguridad surgió a finales de 1977, con la expansión de la presencia militar cubana en África, cuando el gobierno de Carter seguía preocupado por poner en práctica elementos clave de su nueva agenda, por ejemplo, la legislación para los tratados del Canal de Panamá y la democratización de los países andinos en 1979 y 1980. Hubo, sin embargo, una clara división entre la mayoría de los temas y las políticas que escogió ese gobierno en los primeros dos años y aquellas que le preocuparon en los dos últimos.

En la siguiente sección se describirán los antecedentes de la política del gobierno de Carter hacia Latinoamérica y el Caribe, para discutir posteriormente los dos periodos en esa política. El artículo concluirá con una evaluación de la continuidad y el cambio en la política del gobierno de Carter, y un balance de sus éxitos y fracasos.

ANTECEDENTES

Al igual que sus predecesores, el gobierno de Carter no tenía una política hacia Latinoamérica en el momento de asumir sus funciones, pero sí una predisposición a favor de un enfoque nuevo, cuyos ingredientes incluían: 1) los puntos de vista del presidente y de sus principales asesores; 2) su reacción a las políticas del presidente anterior; 3) la agenda y posiciones sobre Latinoamérica que recomendaron los especialistas del partido; 4) los problemas y temas de actualidad de la agenda nacional.

Carter abrigaba un interés más profundo por Latinoamérica y el Caribe que cualquiera de sus dos asesores principales en asuntos extranjeros, Cyrus Vance o Zbigniew Brzezinski. Esto se debía, en parte, a que Carter contaba con menos experiencia en otras áreas, pero también a que, como granjero sureño, tenía una sensibilidad especial a las fronteras y Latinoamérica. Había estudiado español en la Academia Naval y visitado Brasil, Colombia, Argentina, Costa Rica y México.

El énfasis de Carter en los derechos humanos era un elemento central de su política hacia Latinoamérica, debido a un profundo compromiso personal, las violaciones masivas de derechos humanos en la región y la aparente falta de interés en el problema de los gobiernos estadounidenses anteriores. Carter veía la necesidad de restaurar la fe en el gobierno en su país y en su política exterior como punto de partida de su gestión:

Después de Vietnam y Watergate, y de las revelaciones de la CIA, la reputación de nuestra nación estaba manchada. Muchos ciudadanos se alejaron de nuestro gobierno diciendo "me avergüenza". La visión, los ideales, el compromiso que estaban presentes desde hacía 200 años, cuando se formó nuestra nación, de alguna manera se han perdido. Una de las grandes responsabilidades que comparto con ustedes, es la de devolver a nuestro país esa visión y ese grado de pulcritud, decencia, honestidad, verdad y principios.¹

Aun antes de su elección, Carter había moldeado esta preocupación por los derechos humanos en un marco de política, que esbozó en un discurso el 8 de septiembre de 1976:

Yo no les digo que podamos rehacer el mundo a nuestra imagen. Reconozco los límites de nuestra capacidad, pero el gobierno actual [. . .] ha estado tan obsesionado por la política de equilibrio del poder que frecuentemente ha ignorado los valores estadounidenses básicos y la preocupación normal y correcta por los derechos humanos. La nuestra es una nación grande y poderosa, comprometida con ciertos ideales perdurables, y esos ideales deben reflejarse no sólo en nuestra política interna, sino también en nuestra política exterior. Existen formas prácticas y efectivas mediante las cuales se puede aprovechar nuestro poder para aliviar el sufrimiento humano en todo el mundo. Deberíamos empezar por sostener que si cualquier nación [. . .] priva a su propio pueblo de los derechos humanos básicos, esto contribuirá a conformar la actitud de nuestro pueblo hacia el gobierno represivo de esa nación [. . .] Ahora bien, debemos ser realistas [. . .] no insistimos y no debemos insistir en estándares idénticos [. . .] Podemos convivir con diversos sistemas de gobierno, pero no voltear la vista cuando un gobierno tortura gente o la encarcela por sus creencias [. . .]

Mientras Washington esperaba un choque inmediato entre sus dos asesores principales,² tanto Vance como Brzezinski llegaron al gobierno con casi la misma agenda, y sin diferencias importantes en los puntos clave de la política de Estados Unidos hacia Latinoamérica.³ Cuando

¹ *Public Papers of the President of the United States, James Carter, 1978*, vol. II, "Address to a Democratic Party Campaign Luncheon", 20 de septiembre de 1978, p. 1554.

² Robert Kaiser, "Brzezinski, Vance are Watched for Hint of a Policy Struggle," *Washington Post*, 28 de marzo de 1977.

³ Ambos habían leído y estaban de acuerdo, en esencia, con los reportes de la Comisión Linowitz, que se discutirán en breve. El memorándum de Vance a Carter en octubre de 1976, reproducido en sus memorias, refleja muchos de los puntos de vista en los reportes (Cyrus Vance, *Hard Choices*, Nueva York, Simon and Schuster, 1983,

surgieron las diferencias a principios de 1978, estuvieron centradas principalmente en la cuestión de cómo responder a la creciente presencia militar cubana en África. Al tornarse más serias las diferencias entre ambos respecto a la Unión Soviética, China e Irán, trataron a menudo de minimizar las diferencias en otras áreas —como Latinoamérica— para resguardar así su relación personal.⁴ Además, Vanee tendió a delegar la mayor parte de la política latinoamericana en su subalterno, Warren Christopher.

Lo anterior no es para sugerir que no existieran diferencias entre el Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional (CSN), las dos instituciones clave para la política latinoamericana durante el gobierno de Carter. Sin embargo, las diferencias entre los directores de ambas instituciones fueron menores al principio, cuando ese gobierno moldeaba su nuevo enfoque. Gran parte del debate sobre la política de Estados Unidos entre el personal del Departamento de Estado y del CSN brotó de la natural tensión burocrática entre el Departamento, que hace énfasis en la diplomacia y las buenas relaciones con otros gobiernos, y el CSN, que es más político, tiene un enfoque estratégico y se preocupa más por defender intereses específicos a los que el presidente atribuye máxima prioridad.

Al desarrollar su predisposición en una política, el nuevo gobierno se benefició de la investigación que realizaron dos comisiones privadas. Carter, Vanee y Brzezinski eran miembros de la Comisión Trilateral, que ofreció al gobierno un marco conceptual para establecer relaciones en el conjunto de temas internacionales. Sin embargo, en lo que se refiere a establecer una agenda y un acercamiento a Latinoamérica, la más importante fuente de influencia durante el gobierno de Carter fue la Comisión sobre Relaciones Estados Unidos-Latinoamérica, dirigida por Sol Linowitz. Formada por un grupo bipartidista de aproximadamente 25 líderes distinguidos, la Comisión elaboró dos reportes que re-

pp. 444, 451-455.) Varios años atrás, Brzezinski había desarrollado algunas de esas ideas. Proponía que Estados Unidos abandonara la Doctrina Monroe y la "relación especial" con Latinoamérica, que pusiera las relaciones de Estados Unidos con la región "en el mismo nivel que las relaciones con el resto del mundo", y que enfocara el cambio revolucionario en los "países en desarrollo con gran paciencia" (*Between Two Ages: America's Role in the Technetronic Era*, Nueva York, Viking Press, p. 288).

⁴ Esto sucedía, a veces, de manera subconsciente (entrevista con Brzezinski, Washington, D.C., 18 de julio de 1985). Excluyendo el tema de Cuba, mi impresión es que, durante todo el gobierno, Vanee y Christopher tuvieron menos diferencias con Brzezinski en política latinoamericana que con la Oficina de Asuntos Interamericanos en el Departamento de Estado.

comendaban cambios, tanto generales como específicos, en la política de Estados Unidos.⁵

La Comisión analizó los cambios ocurridos en Latinoamérica en el decenio anterior y concluyó que “la presunción histórica de Estados Unidos de que Latinoamérica es, de alguna manera, nuestra ‘esfera de influencia’, ya no es apropiada en un mundo cada vez más interdependiente, en el que las naciones latinoamericanas buscan ser participantes activos e independientes”. El grupo exhortó al nuevo gobierno a permanecer “sensible a las cualidades únicas de las relaciones interamericanas”, pero a enfocar la región con “un patrón consistente de políticas económicas generales”.⁶ Poco después de haber sido nombrado secretario de Estado, Cyrus Vane se reunió con Sol Linowitz para discutir sobre el reporte y para pedirle que fuese co-negociador de los nuevos tratados del Canal de Panamá. Michael Blumenthal, otro miembro de la Comisión, fue nombrado secretario del Tesoro, y más miembros fueron nombrados en puestos clave en el Departamento del Tesoro y en el CSN. Los reportes ayudaron al gobierno a definir una nueva relación con Latinoamérica, y 27 de las 28 recomendaciones específicas en el segundo reporte se constituyeron en política estadounidense.

Ideales, principios, derechos humanos, fueron los temas que llevaron a Carter de Georgia a la Casa Blanca, y estos temas fueron la base sobre la que erigió un nuevo enfoque hacia Latinoamérica.

LA AGENDA DE CARTER

A causa de Watergate, la transición de Nixon a Ford, y luego la campaña presidencial de 1976, el gobierno de Estados Unidos había pospuesto hacer frente a varios temas difíciles, como Panamá y los energéticos. El nuevo gobierno se encontró ante el dilema de abordar todos estos temas, algunos de ellos o ninguno. Como persona que se complacía en lograr mucho más de lo que cualquiera creyera posible, Carter tomó al mismo tiempo casi todos estos difíciles temas.

En una conversación de cinco horas con Cyrus Vane, el 20 de noviembre de 1976, cuando Carter estaba decidiendo nombrarlo secreta-

⁵ Commission on U.S. - Latin American Relations, *The Americas in a Changing World*, octubre de 1974; *The United States and Latin America: Next Steps*, 20 de diciembre de 1976. Ambas son publicaciones del Center for Inter-American Relations de Nueva York.

⁶ Commission on U.S. - Latin American Relations, *The United States and Latin America: Next Steps*, diciembre de 1976, p. 1.

rio de Estado, Vance insistió en que la negociación de un nuevo tratado sobre el Canal de Panamá era un tema urgente, y Carter estuvo de acuerdo.⁷ Carter pidió a Walter Mondale que realizara una pequeña reunión con los miembros principales del nuevo gobierno, el 5 de enero, para concretar una agenda de política exterior. El grupo decidió poner a Panamá en primer lugar. Tres días después, Brzezinski pidió al director de la Comisión Linowitz hacerse cargo de los asuntos latinoamericanos en el CSN, y su primera responsabilidad consistió en redactar dos *Presidential Review Memoranda* (PRM). El PRM-1 fue sobre Panamá, y el PRM-17 incluyó todos los demás temas latinoamericanos. Los PRM definieron los términos de referencia para los documentos de opciones *inter-agency* que utilizó el CSN para decidir sobre políticas nuevas.

Panamá: "El tema urgente"

En su reporte final, la Comisión Linowitz había descrito las negociaciones del Canal como "el tema más urgente" en las relaciones interamericanas. Compartían esta evaluación los presidentes de Venezuela, Colombia, México, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Nicaragua, que firmaron un mensaje enviado al presidente electo Carter, en el que le exhortaban a acelerar las negociaciones de los nuevos tratados del Canal. El mensaje describía los tratados como "prueba crucial del grado de sinceridad de una buena política interamericana de Estados Unidos [. . .] La causa panameña ya no es sólo la causa de esa nación. Sus méritos intrínsecos la han hecho causa de toda Latinoamérica." Los presidentes subrayaron que no negociar tratados nuevos crearía una "barrera" en las buenas relaciones. A su manera, Omar Torrijos, líder de Panamá, describió la situación más gráficamente al decir que a "la máquina de paciencia de Panamá" se le estaba acabando el combustible.

El presidente firmó el PRM-1 sobre el tema del Canal el 21 de enero de 1977, pero, para entonces, el grupo *inter-agency* había casi terminado el documento para la primera reunión del Policy Review Committee (PRC uno de los dos comités del CSN), que estaba programada para el 27 de enero de 1977. El PRC acordó que Vanee se reuniría en breve con el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá, para declarar sobre las intenciones del gobierno de negociar un nuevo tratado de buena fe y rápidamente.⁸ El PRC decidió que si Panamá estaba de acuerdo con

⁷ Cyrus Vance, *Hard Choices*, Nueva York, Simon and Schuster, p. 33.

⁸ Para dos excelentes narraciones y análisis de las negociaciones del Tratado del

los temas combinados de defensa y neutralidad del Canal, Estados Unidos aceptaría que los nuevos tratados terminaran en el año 2000.

Cuando los negociadores informaron al presidente, el 2 de marzo, le indicaron la necesidad de utilizar un lenguaje ambiguo en temas clave de defensa, como en la Resolución 242 de las Naciones Unidas, pero el vicepresidente Mondale arguyó en forma persuasiva que la ratificación de los tratados por el Senado requeriría de un lenguaje muy claro en estos temas. En mayo, las dos partes acordaron el lenguaje que permitiría a Estados Unidos defender el canal más allá de la duración del principal tratado del Canal. Los puntos restantes se referían a cuándo transferiría Estados Unidos tierras y aguas en la zona del Canal a los panameños, y cuántos y cuáles beneficios corresponderían a Panamá. La negociación de los dos paquetes de temas fue difícil, pero el 10 de agosto de 1977 ambas partes anunciaron el acuerdo.

Después de consultar con el líder de la mayoría del Senado, Robert Byrd, Carter decidió firmar los tratados en una ceremonia formal en Washington, el 7 de septiembre, poco después de que el Congreso terminara su receso. Brzezinski recomendó que, en vez de convocar a todos los presidentes latinoamericanos, Carter invitara sólo a los democráticos, que habían asesorado a Torrijos, y a los ministros de relaciones exteriores de los demás países. Sin embargo, Carter decidió invitar a todos los presidentes latinoamericanos para demostrar al pueblo norteamericano que los tratados tenían un respaldo hemisférico completo.

Los dos tratados, que firmaron Omar Torrijos y James Carter en la OEA el 7 de septiembre de 1977, establecieron una sociedad entre Estados Unidos y Panamá para operar juntos el Canal hasta el año 2000, después de lo cual Panamá sería el único responsable de su operación y mantenimiento. El tratado de neutralidad declaró el Canal permanentemente neutral e indicó que Panamá y Estados Unidos tienen la responsabilidad de asegurar que permanezca abierto.

Calificar los tratados de "impopulares" es usar términos muy suaves. David McCullough explica que mucha gente sentía que renunciar al Canal era decir "que hemos llegado a un punto de regresión en nuestro crecimiento como nación". Ronald Reagan describió, efectivamente, los tratados como retraimiento del poder de Estados Unidos.⁹ Carter

Canal (dentro del gobierno estadounidense, con Panamá y con el Senado), véase William J. Jordan, *Panama Odyssey*, Austin, University of Texas Press, 1984, y George D. Moffett III, *The Limits of Victory: The Ratification of the Panama Canal Treaties*, Ithaca, Cornell University Press, 1985.

⁹ Para la explicación de McCullough, véase "Ceding the Canal, Slowly", *Time*, 22 de agosto de 1977, p. 13. Para una excelente descripción de la estrategia conserva-

trató de responder a este argumento describiendo los tratados como signo de “confianza en nosotros mismos, ahora y en el futuro [. . .] No tenemos que mostrar nuestra fortaleza como nación atropellando a una nación pequeña.”¹⁰ Pero el problema básico era que, por intuición, era muy difícil sostener que el Canal estaría mejor protegido si Estados Unidos renunciaba a su control.

El tratado de neutralidad se votó primero el 16 de marzo de 1978; los estrategas políticos del gobierno de Carter, principalmente el vicepresidente Mondale, Hamilton Jordan y Robert Beckel, juzgaron que no se aprobaría el tratado a menos que el gobierno aceptara una enmienda que propuso un senador principiante de Arizona, Dennis De Concini. Con esa enmienda, el tratado se aprobó por 68 votos contra 32, pero la enmienda, que mantenía el derecho de Estados Unidos a intervenir en los asuntos internos de Panamá, rebasaba lo que los panameños estaban dispuestos a aceptar.

El gobierno temía perder el voto de Concini si intentaba cambiar su enmienda en el segundo tratado, pero Panamá no le dejó alternativa, y se sometió a consideración una enmienda revisada. El CSN y el Pentágono recibieron instrucciones para desarrollar planes de contingencia. Muchos creían que, si se rechazaban los tratados, el Canal podría cerrarse por actos de sabotaje o manifestaciones, y que las embajadas de Estados Unidos en varios países latinoamericanos quedarían expuestas a ataques. Afortunadamente, el segundo tratado se aprobó, por la misma votación.

EL PRM-17 SOBRE LATINOAMÉRICA

El 26 de enero de 1977, Brzezinski envió el PRM-17 sobre la política de Estados Unidos hacia Latinoamérica y el Caribe a los departamentos de Estado, Defensa y Tesoro y a cada organización que administrara programas que incidieran en la región. Los puntos de referencia eran tan amplios como las relaciones interamericanas; se solicitaban análisis y recomendaciones de política sobre temas económicos, derechos humanos, no proliferación, venta de armamento, disputas territoriales, migración ilegal, etc. También se solicitaban estudios sobre países y temas particulares, como Cuba, México y el Caribe.

dora, véase William J. Lanoutette, “The Panama Canal Treaties-Playing in Peoria and in the Senate”, *National Journal*, 8 de octubre de 1977, pp. 1556-1562.

¹⁰ *Presidential Papers, Carter*, 1977, vol. II, pp. 1889-1890.

Para no tener un conjunto de documentos inconexos de poca coherencia e importancia estratégica para la política de Estados Unidos hacia la región, se pidió al Departamento de Estado, a cargo de coordinar estos estudios, que integrara los diversos documentos en una conclusión que incluyera opciones básicas para una política general de Estados Unidos hacia la región. La burocracia no respondió ni constructiva ni creativamente a estas solicitudes, pero sí proporcionó materia prima suficiente para que el personal elaborara un documento de opciones concisas para el PRC, que se reunió para discutir los temas el 24 de marzo de 1977.

En general, el tema clave fue si Estados Unidos debía mantener una "relación especial" con Latinoamérica o si debía adoptar una sola política, general, para el mundo en desarrollo, que se adaptaría a las características únicas de la antigua relación de esa región con Estados Unidos. Desde el mensaje del presidente James Monroe al Congreso, en 1823, en el que anunció que el Hemisferio Occidental estaba cerrado a la colonización europea, la política de Estados Unidos tuvo como premisa la existencia de una "relación especial" o lo que Arthur Whitaker llamó "la idea del Hemisferio Occidental". Una mitología creció de manera natural alrededor de esta idea, pero, en esencia, la "relación especial" tenía como premisa los intereses de seguridad de Estados Unidos, dada la proximidad. En la etapa de la posguerra Estados Unidos necesitaba responder a la región de alguna manera, para obtener el respaldo o el consentimiento de Latinoamérica en aras de esos intereses. La Alianza para el Progreso, durante el gobierno de Kennedy, fue la ilustración más evidente de esta relación, que en forma inevitable e inherente era paternalista: por su generosidad, Estados Unidos exigía una conducta especial.

El principal bastión institucional de la "relación especial", en el gobierno de Estados Unidos, era el Bureau of Inter-American Affairs (ARA) en el Departamento de Estado, y su oposición a una política general aseguraba la polémica. Hasta cierto punto, el debate era abstracto y poco realista, ya que se podía argumentar que en el periodo de la posguerra Estados Unidos siempre aplicó políticas generales en la región, con un toque sentimental especial o de seguridad nacional. Después del decenio del "descuido benigno" (1966-76), Estados Unidos parecía aferrarse sólo a la retórica de la "relación especial". Empero, algunos afirmaban que la retórica seguía siendo importante para Latinoamérica y, en algunos casos, era más importante que la realidad política. Según este razonamiento, si se abandonaba la retórica, Latinoamérica abandonaría a Estados Unidos en caso de que hubiese una crisis de seguridad.

Los que favorecían el enfoque general alegaban que Latinoamérica había seguido ya su propio camino; la retórica no obligaba a nadie, salvo a los historiadores de la OEA. Los principales temas de preocupación para Latinoamérica eran económicos, y, desde mediados de la década de 1960, los líderes de la región indicaban con sus acciones que consideraban el Hemisferio Occidental muy limitado para sus intereses. El argentino Raúl Prebisch aprovechó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) para presionar a los países industrializados, no sólo a Estados Unidos, a abrir sus mercados sobre una base preferencial a los productos del mundo en desarrollo, no sólo de Latinoamérica. Venezuela se encargó luego de presionar para un diálogo Norte-Sur, no sólo entre Estados Unidos y Latinoamérica. Estados Unidos, según los partidarios de una “política general”, debería buscar relaciones más equilibradas con Latinoamérica, lo que no podría lograrse en el contexto de una “relación especial” que, por naturaleza, era paternalista.

Éstos fueron, en esencia, los argumentos discutidos en la reunión del PRC del 24 de marzo de 1977, en la que los funcionarios del Servicio Exterior del ARA y algunos funcionarios de carrera del Departamento de Defensa apoyaron la “relación especial”; en cambio, aquellos que había nombrado el nuevo gobierno, encabezados por Brzezinski y Christopher —incluyendo al general George Brown, director de los *Joint Chiefs*— y funcionarios del Departamento del Tesoro, defendieron el nuevo enfoque.

El PRC discutió también otro “tema sagrado” de las relaciones interamericanas: la no intervención. La aceptación, por parte de Franklin D. Roosevelt en 1934, del principio de no intervención, que han defendido varios gobiernos latinoamericanos, lo entronizó como uno de los presidentes de Estados Unidos más respetados en Latinoamérica. Desde entonces, cada presidente de ese país se comprometió a respaldar ese principio, pero pocos, si acaso, lo tomaron en serio cuando percibieron amenazas contra los intereses de seguridad estadounidenses. Carter no fue excepción en este aspecto, pues expresó varias veces que se oponía a la intervención en los asuntos internos de otros países, *a menos* que los intereses de seguridad de Estados Unidos estuvieran amenazados directamente.¹¹ La línea divisoria entre los presidentes se relacio-

¹¹ En una entrevista con Bill Moyers, el 13 de noviembre de 1978, Carter dijo: “No tenemos ninguna inclinación por la injerencia en asuntos internos de otro país, a menos que nuestra seguridad esté amenazada directamente.” Pero en su discurso del Día Panamericano, el 14 de abril de 1977, Carter había redefinido el principio de

na con las percepciones de amenaza, no con sus fórmulas de respaldo al principio de no intervención. A pesar de todo, el PRC discutió este tema y concluyó que, dado que los gobiernos latinoamericanos tenían buen sentido de su independencia, no había muchas perspectivas de intervención, y la política de Estados Unidos debería depender de la respuesta de los gobiernos latinoamericanos, particularmente los democráticos.

El PRC discutió todos los temas principales; Carter aceptó las recomendaciones en su mayoría y las articuló en su segundo discurso sobre política exterior, pronunciado en la OEA el Día Panamericano (14 de abril) de 1977:

Como naciones del "Nuevo Mundo", creímos alguna vez que podíamos prosperar aislados del "Viejo Mundo". Pero desde la Segunda Guerra Mundial, en particular, todos nosotros hemos desempeñado papeles tan vitales en la comunidad mundial, que el aislamiento sería ahora dañino para nuestros mejores intereses y los de otros países.

Después de describir los dramáticos cambios en las relaciones interamericanas, Carter concluyó que "una sola política de Estados Unidos hacia Latinoamérica y el Caribe tiene poco sentido. Lo que necesitamos es un enfoque más amplio y flexible, elaborado en consulta con ustedes."

Con estas afirmaciones, Carter abrió el tema hemisférico, y, en tanto que el gobierno anterior había sido equívoco u hostil hacia el diálogo Norte-Sur, el nuevo presidente afirmó: "Contamos con ustedes para que contribuyan con su liderazgo constructivo y nos ayuden a guiarnos en este diálogo Norte-Sur." A propósito de "los grandes temas que afectan las relaciones entre las naciones desarrolladas y las naciones en desarrollo", Carter anunció una "actitud positiva y abierta" respecto a acuerdos comerciales y al compromiso de cumplir con las promesas de Estados Unidos a los bancos internacionales para desarrollo. Prometió un esfuerzo para "dar trato especial y más favorable" a las naciones en desarrollo en las negociaciones de comercio multilateral, y expresó su interés en explorar nuevas formas de cooperación en las áreas de ciencia y tecnología, que permitieran compensar la reducción de la ayuda bilateral a los países latinoamericanos de ingresos medianos. Por lo que hace a la inversión privada, alentó a las empresas de Estados Unidos a ser flexibles y adaptables a las necesidades de Latinoamérica, y pro-

no intervención de manera significativa: "No actuaremos fuera en una forma que no toleraríamos en casa [Estados Unidos]."

metió tratar de “evitar diferencias y malos entendidos”. Finalmente, garantizó la realización de consultas previas y completas sobre todos los temas económicos.

Carter reafirmó su compromiso con los derechos humanos: “Nuestra preocupación por estos valores [los derechos humanos] influirá de manera natural en nuestras relaciones con los países de este hemisferio y todo el mundo. Ustedes encontrarán a Estados Unidos ansioso de estar al lado de aquellas naciones que respetan los derechos humanos y alientan los ideales democráticos.” Anunció que firmaría la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y convocó a otros gobiernos a que se unieran con Estados Unidos para fomentar apoyo a la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos y dar asistencia a los refugiados políticos.

Carter también expresó su adhesión a las iniciativas de control de armas convencionales e indicó que Estados Unidos debería restringir sus ventas de armamento. Anunció que firmaría el Protocolo I del Tratado de Tlatelolco, que proscribe el emplazamiento de armas nucleares en Latinoamérica. Irónicamente, las dos decisiones específicas que anunció Carter en la OEA —la firma de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la del Protocolo I del Tratado de Tlatelolco— no se discutieron en la reunión del PRC, sino que fueron propuestas por el CSN dos días antes del discurso. Además, el presidente firmó una disposición para resolver el viejo problema de los tratados del Canal de Panamá y un ofrecimiento para mejorar las relaciones con Cuba “sobre una base mesurada y recíproca”.

Consultas

Después de un decenio de desinterés por parte de Estados Unidos, los latinoamericanos en general se sentían animados por la energía y las ideas del nuevo gobierno estadounidense, pero se mantenían escépticos respecto a si Estados Unidos realmente realizaría consultas sobre los temas económicos más importantes. Para combatir el escepticismo, Carter envió a varios emisarios personales a explicar su enfoque general y buscar comentarios y asesoría sobre cómo podrían alcanzarse metas comunes como la paz, la defensa de los derechos humanos y el desarrollo económico.

El presidente mismo se hizo cargo de la primera consulta. El 3 de mayo, dos días antes de partir a la reunión cumbre de los países industrializados, Carter se reunió con los embajadores de Brasil, República Dominicana, Perú, Costa Rica y Trinidad y Tobago para discutir sobre

una serie de decisiones que debería tomar, respecto a si debería ayudar —y en caso de hacerlo, cómo— a la débil industria azucarera en Estados Unidos. Aunque se les avisó con anticipación, los embajadores estaban tan sorprendidos por la reunión que no pudieron ayudar tanto como habrían podido. Sin embargo, al prepararse para la reunión, Carter se sensibilizó al impacto de la política azucarera de Estados Unidos sobre estos países y otros de Latinoamérica, y sus decisiones así lo reflejaron. Al día siguiente, la Casa Blanca anunció que Estados Unidos trataría vigorosamente de conseguir un acuerdo azucarero internacional, como “la mejor manera” de ayudar a la industria azucarera norteamericana. Carter, además, rechazó la recomendación de la Comisión de Comercio Internacional sobre las cuotas de importación de azúcar y la solicitud de la American Farm Bureau Federation para eliminar el azúcar del sistema general de preferencias.¹²

En esa reunión, Carter anunció que iba a enviar a su esposa a siete naciones de Latinoamérica a sostener “pláticas sustantivas con los líderes, para informarle”. La idea de enviar a Rosalynn Carter como emisario personal del presidente fue muy buena, aunque nadie la habría descrito así en su momento. La elección de Carter y las afirmaciones y decisiones subsecuentes elevaron las expectativas en Latinoamérica a niveles poco realistas. La decisión de enviar a la señora Carter disminuyó esas expectativas, pero su actuación las superó.

En sus viajes entre el 30 de mayo y el 12 de junio, la señora Carter utilizó sus declaraciones públicas y conversaciones privadas para repetir y ampliar los principales temas del discurso de Carter del Día Panamericano.¹³ Presionó, además, a cada líder para que aprovechara su influencia sobre los gobiernos que no habían firmado o ratificado el Tratado de Tlatelolco y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En Jamaica, la señora Carter aseguró a Michel Manley, quien pensaba que el gobierno estadounidense anterior (republicano) había tratado de desestabilizarlo, que el gobierno de Carter estaba preparado para respaldar un experimento socialdemócrata; en Perú y Ecuador utilizó todas las oportunidades que se le presentaron para reforzar el proceso de democratización prometido por los gobiernos militares, y en Brasil buscó el mismo objetivo, aunque de manera más delicada.

A su regreso, la señora Carter informó al presidente y al secreta-

¹² Carter también dio instrucciones al secretario de Agricultura para instituir un programa de apoyo monetario para los granjeros azucareros. (*Presidential Papers, Carter*, vol. I, 1977, pp. 797-801.)

¹³ La Sra. Carter describe detalladamente el viaje en sus memorias, *First Lady From Plains*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1984.

rio de Estado, Cyrus Vanee, quienes salieron entonces rumbo a Granada, a la reunión de la Asamblea General de la OEA. La reunión estuvo dominada por el tema de los derechos humanos y marcó, como dijo el *Washington Post*, “una nueva fase en las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica”. En vez de manifestar desinterés o poner resistencia a las resoluciones latinoamericanas, Estados Unidos asumió un liderazgo conjunto con sus “amigos democráticos”. Un diplomático de la OEA dijo que era “la primera vez que un representante de Estados Unidos era tan positivo y congruente en público y en privado”. Estados Unidos se unió con Venezuela, Costa Rica y el Caribe para que se aprobase, a duras penas, una resolución (14-0-8-3, con 13 votos necesarios para la aprobación) que fortalecía a la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos y afirmaba que “no hay circunstancia que justifique la tortura, las ejecuciones sumarias o la detención prolongada sin un juicio [. . .]”. Cuando los gobiernos del Cono Sur trataron de enmendar la resolución para justificar violaciones en relación con el terrorismo, la enmienda fue rechazada.¹⁴

Probablemente, el presidente más enérgico y más resuelto de un gobierno latinoamericano democrático era Carlos Andrés Pérez de Venezuela, y Carter decidió cultivarlo, creyendo que el apoyo de Andrés Pérez a la causa de los derechos humanos, al diálogo Norte-Sur, al control de armamentos y a la no proliferación sería crucial para el éxito de estas luchas. Carlos Andrés Pérez desempeñó también un papel determinante al ayudar a Estados Unidos y a Panamá para lograr un acuerdo sobre los nuevos tratados del Canal. En consecuencia, Carter le escribió de manera periódica y se reunió con él en junio y en septiembre de 1977 (Washington) y en marzo de 1978 (Caracas). En febrero de 1978, cuando el gobierno militar uruguayo trató de obtener los 13 votos de la OEA necesarios para que su país fuera sede de la siguiente Asamblea General, Venezuela se unió con Estados Unidos y Panamá para bloquear ese intento.¹⁵

Derechos humanos y democratización

Mientras que la decisión de abandonar la “relación especial” en favor de un enfoque general representó, quizá, el rompimiento más agudo

¹⁴ Karen De Young, “Human Rights Motion Passes, Underlines Divisions in O.A.S.”, *Washington Post*, 23 de junio de 1977.

¹⁵ Esta decisión contrasta con la anuencia de Estados Unidos y Latinoamérica a la iniciativa de Chile, en 1976, de celebrar ahí la Asamblea General (Lewis Diuguid, “OAS Refuses to Meet in Uruguay”, *Washington Post*, 3 de febrero de 1978).

con la política anterior, y en tanto que los tratados del Canal fueron los más difíciles de aceptar para el pueblo estadounidense, la política que vino a dominar la percepción del público de la política de Carter hacia Latinoamérica fue la de derechos humanos y democratización. Arthur Schlesinger Jr. comentó que “nada que haya hecho el gobierno de Carter ha estimulado más esperanza, desconcierto y confusión que el esfuerzo por convertir los derechos humanos en tema principal en las relaciones internacionales de Estados Unidos”.¹⁶

En gran medida, la confusión ocurrió en Estados Unidos, donde los críticos encontraban la política demasiado punitiva o demasiado blanda. Esta política se comprendió bien en el mundo en desarrollo aun antes de que Carter tomara posesión. Por ejemplo, el presidente vitalicio de Haití, Jean Claude Duvalier, liberó a prisioneros políticos y relajó un poco las atroces condiciones de sus cárceles poco después de la elección de Carter.¹⁷

Una de las directivas del CSN estableció un Inter-Agency Committee, encabezado por el diputado secretario Warren Christopher, para asegurar que los criterios sobre derechos humanos estuvieran totalmente integrados a la política exterior de Estados Unidos y a las decisiones de ayuda. Una de las primeras decisiones del gobierno fue modificar el presupuesto de Ford, para reducir la ayuda a tres países por motivos relacionados con los derechos humanos: dos de los tres, Argentina y Uruguay, son latinoamericanos. Richard Fagen escribió a propósito de la decisión: “Las cantidades involucradas no eran grandes, pero simbólicamente la iniciativa era importante, porque marcaba [. . .] una declaración parcial de independencia del gobierno de Carter respecto a políticas anteriores.”¹⁸

El gobierno también se reunió con líderes democráticos de la oposición. El vicepresidente Walter Mondale, por ejemplo, se encontró con el ex presidente de Chile, Eduardo Frei, el 25 de mayo de 1977, para

¹⁶ Arthur M. Schlesinger Jr., “Human Rights and the American Tradition”, *Foreign Affairs: America and the World, 1978*, vol. 57, núm. 3, p. 503.

¹⁷ Para una descripción del impacto personal de la política de derechos humanos de Carter en Haití, véase Patrick Lemoine y Erich Goode, “Living Hell in Haiti”, *Inquiry*, 3 de marzo de 1980. A fines de 1976, el trato a los prisioneros políticos mejoró notablemente, según Lemoine, que fue arrestado en 1971 y liberado en febrero de 1977. Para septiembre de 1977, después de una visita que hizo a la isla el embajador de Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Andrew Young, 104 presos políticos fueron liberados. Algunos de ellos y otros fueron arrestados en diciembre de 1980, después de que Carter perdiera las elecciones presidenciales.

¹⁸ Richard R. Fagen, “The Carter Administration and Latin America: Business as Usual?”, *Foreign Affairs: America and the World, 1978*, p. 658.

afirmar el apoyo de Estados Unidos a la democracia en Chile. El gobierno cumplió la ley y envió informes al Congreso sobre los derechos humanos en cada país. Cada una de estas decisiones provocó divisiones dentro del gobierno, ya que las oficinas regionales del Departamento de Estado frecuentemente se opusieron a medidas que serían mal vistas por los gobiernos latinoamericanos. Asimismo, varios gobiernos militares —los de Brasil, Argentina, El Salvador y Guatemala— decidieron terminar sus acuerdos de asistencia militar con Estados Unidos como una forma de protestar contra la política de Carter. Estas acciones incitaron a los defensores de esos gobiernos en Estados Unidos. Ronald Reagan, por ejemplo, escribió: “No es de extrañar que naciones amigas como Argentina, Brasil, Chile, Nicaragua, Guatemala y El Salvador se hayan desalentado por las políticas de Carter.”¹⁹

¿Cuál fue el impacto de la política de derechos humanos? En primer lugar alertó la conciencia del mundo respecto a las violaciones de esos derechos; los líderes tuvieron que reconocer que tenía un costo internacional la represión, en tanto había un beneficio para los gobiernos que respetaban los derechos humanos. En segundo lugar, las normas e instituciones internacionales se fortalecieron. Debido, en parte, a la presión del gobierno de Carter, la Convención Americana sobre Derechos Humanos se transformó de un tratado moribundo, ratificado en 1977 por dos naciones, en uno reforzado por 14 ratificaciones en 1980. El presupuesto y el personal de la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos se cuadruplicaron, y sus actividades se extendieron en proporción.

En tercer lugar, las violaciones a la integridad de las personas se redujeron substancialmente en todo el hemisferio. Las desapariciones disminuyeron en forma considerable en Argentina, de 500 en 1978 a menos de 50 en 1979, y no hubo desapariciones confirmadas en Chile ni en Uruguay después de 1978. En muchos países se liberó un buen número de presos políticos, incluyendo 3 900 en Cuba y todos los de Paraguay. Además, disminuyó notablemente la tortura. Hacia el final del periodo de gobierno de Carter, nadie cuestionaba su compromiso con los derechos humanos, aunque muchos criticaban la inconsistencia de la política, y algunos seguían dudando de su impacto.²⁰ William F.

¹⁹ Todos esos gobiernos eran entonces dictaduras militares (Ronald Reagan, “The Canal as Opportunity: A New Relationship with Latin America”, *Orbis*, otoño de 1977, p. 560).

²⁰ Abraham M. Serkin, “Can a Human Rights Policy Be Consistent?”, en Peter G. Brown y Douglas Mac Lean (eds.), *Human Rights and U.S. Foreign Policy*, Lexington, Lexington Books, 1980.

Buckley Jr., escéptico hacia la política en ese entonces, reexaminó su posición a la luz de la evidencia surgida durante los juicios contra los líderes militares argentinos. Admitió que había estado equivocado: “La publicidad de las organizaciones estadounidenses, oficiales y no oficiales, respecto a la suerte de las personas desaparecidas, [tuvo] resultados concretos. Sintieron presión los raptos criminales. Cada vez más, prisioneros cuyas ejecuciones estaban programadas fueron mantenidos en prisión[. . .]”²¹

Carter buscó también oportunidades para fortalecer y reforzar la tendencia hacia la democracia en el hemisferio. En mayo de 1978, envió un enérgico mensaje privado y un comunicado público muy claro al presidente dominicano, Joaquín Balaguer, en el sentido de que las relaciones de Estados Unidos con su gobierno dependían de que no interfiriese con los resultados de las elecciones. Esta acción fue quizá decisiva para forzar a Balaguer a que permitiera elecciones.²² De manera similar, mediante cartas y emisarios especiales, Carter buscó continuamente oportunidades para reforzar el proceso de democratización en Ecuador y Perú.

Relaciones Norte-Sur y cooperación multilateral

Durante los primeros seis meses de 1978, Carter dedicó más tiempo personal a asegurar la ratificación de los tratados del Canal que a ningún otro asunto. Además, llevó a cabo dos viajes a Latinoamérica. En marzo de 1978, como demostración de su compromiso con el mundo en desarrollo, Carter realizó un viaje a Latinoamérica (Venezuela y Brasil) y a África (Nigeria). Habló de las relaciones Norte-Sur ante el Congreso venezolano y destacó la necesidad de una participación más plena del mundo en desarrollo en las decisiones que conforman la economía internacional:

De la misma manera que todo el pueblo debería participar en las decisiones gubernamentales que afectan su vida, todas las naciones deberían participar en las decisiones internacionales que afectan su bienestar. Estados Unidos está ansioso de trabajar con ustedes, como lo hemos hecho en el

²¹ William F. Buckley Jr., “Lessons from Argentina”, *Washington Post*, 9 de junio de 1985.

²² Michael J. Kryzaneck, “The 1978 Election in the Dominican Republic: Opposition Politics, Intervention and the Carter Administration”, *Caribbean Studies*, vol. 19, núms. 1 y 2, abril-julio de 1979.

pasado, para moldear un orden internacional, tanto económico como político, más justo.²³

Carter aprovechó también la oportunidad de su visita a Caracas para anunciar un nuevo programa de becas, nombrado en honor del finado senador Hubert H. Humphrey, para que jóvenes profesionistas del mundo en desarrollo fueran a Estados Unidos durante un año a realizar estudios de postgrado.

A principios de 1977, esfuerzos no diplomáticos del gobierno de Carter encaminados a alterar el acuerdo nuclear germano-brasileño, irritaron al gobierno de Brasil. En parte para calmar esos sentimientos, Carter visitó Brasil y ofreció nuevas formas de cooperación en ciencia y tecnología, particularmente en áreas relacionadas con la energía. Se estableció un comité estadounidense-brasileño para consolidar este tema, y al empezar la AID a desarrollar nuevos programas de ciencia y tecnología, el gobierno decidió centrarse en Latinoamérica y el Caribe, primera región para ponerlos en práctica. En 1979, Frank Press, el asesor científico del presidente, encabezó una gran delegación de científicos del gobierno que visitó varios países latinoamericanos para fraguar arreglos específicos.

La culminación del esfuerzo de Carter en la búsqueda de una estrategia multilateral ocurrió en Panamá el 16 y 17 de junio de 1978, en ocasión del intercambio de los tratados. Omar Torrijos y Carter invitaron a Panamá a los presidentes de Venezuela, Colombia y Costa Rica, y al primer ministro de Jamaica (todas esas naciones democráticas ayudaron en las negociaciones del Canal) para discutir sobre una amplia agenda de temas. Había un consenso notable entre los líderes sobre los objetivos centrales en las relaciones interamericanas, y así el grupo se centró en lo que se podría hacer individual y colectivamente para lograr esos objetivos. Cuando Carlos Andrés Pérez recomendó, al final del primer día de conversaciones, que los presidentes promulgaran una declaración conjunta, todos coincidieron, en principio, y al día siguiente aceptaron el documento de Estados Unidos con cambios mínimos.

En la declaración conjunta de Panamá, se elogiaron los tratados como "un avance histórico en las relaciones interamericanas". En la declaración se fijaron tres metas y se establecieron medidas específicas, que los líderes se comprometieron a tomar, y exhortaron a otros a tomarlas. Para promover la paz mundial, los líderes recomendaron la ratifi-

²³ James Carter, "A Just International Order", Department of State News Release, 29 de marzo de 1978.

cación del Tratado de Tlatelolco, el fortalecimiento de la maquinaria de la OEA para conservar la paz, la limitación en las ventas y compras de armamento, y la resolución de disputas territoriales. Para proteger los derechos humanos, los líderes se comprometieron a poner en operación la Convención Americana, fortalecer la Comisión Interamericana, reforzar las tendencias democráticas y “defender los derechos humanos y las libertades fundamentales en todas partes”. Para desarrollar un sistema económico internacional más justo y equitativo, los líderes se comprometieron a llevar a feliz término negociaciones multilaterales respecto a un fondo común, la deuda y el comercio, y a respaldar los bancos multilaterales de desarrollo y el grupo caribeño. La anterior fue una afirmación de apoyo a la política de Estados Unidos hacia Latinoamérica, a cual más clara en las relaciones interamericanas de la posguerra, respaldada por cuatro líderes democráticos independientes.

Carter regresó a Washington, y el 21 de junio de 1978 habló en la sesión inaugural de la Asamblea General de la OEA. Allí resumió los resultados de la declaración de Panamá y alentó a otros gobiernos a contribuir para alcanzar estas metas comunes. Instó a los países involucrados en disputas territoriales a seguir el ejemplo de los tratados del Canal en la búsqueda de resoluciones pacíficas: “Así como las naciones de este hemisferio ofrecieron apoyo a Panamá y a Estados Unidos durante las negociaciones del Canal, yo comprometo ahora [. . .] a mi gobierno a unirse al esfuerzo para encontrar soluciones justas y pacíficas a otros problemas.”

Una agenda nueva e imprevista en los dos últimos años de su gobierno privó a Carter del tiempo que le habría gustado dedicar a ciertos asuntos (disputas territoriales, control de armamento). El presidente alentó al Papa a desempeñar el papel principal en la disputa del Canal del Beagle, y al presidente peruano en el conflicto entre Honduras y El Salvador. Respecto al control de armamentos, el gobierno de Carter dio apoyo fuerte y personal a dos iniciativas regionales (de México y Venezuela) e hizo un esfuerzo preliminar para discutir el tema con los soviéticos, pero ninguna de estas iniciativas tuvo éxito.

Temas especiales, subregionales o por país

Además de Panamá, los otros países o regiones que ocuparon al gobierno de Carter al principio fueron México, el Caribe y Cuba. José López Portillo asumió la presidencia de México en momentos en que la situación financiera y política de ese país era desesperada. Carter reconoció

la importancia, para Estados Unidos, del desarrollo y la estabilidad política de México, y uno de sus principales objetivos al invitar al nuevo presidente de México —su primer visitante de Estado— el 14 de febrero de 1977, fue ayudar a restaurar la confianza de la comunidad financiera hacia México. Las conversaciones marcharon sumamente bien, y ambos presidentes decidieron establecer una comisión consultiva mexicano-estadunidense para cubrir los numerosos temas de la relación entre ambos países y asegurar así que estos temas recibieran atención presidencial en los dos.

El descubrimiento de enormes reservas de petróleo en México sirvió más que las alentadoras palabras de Carter para restaurar la autoconfianza de México y la confianza de la comunidad internacional, pero la relación personal de los presidentes se deterioró notablemente como resultado de un desafortunado malentendido. El gobierno de México inició negociaciones con varias compañías de gas de Estados Unidos para venderles gas natural. El de Carter comunicó a México que debería negociar un acuerdo con el gobierno de Estados Unidos, y no con las compañías de gas, por varias razones. Primero, los intereses de esas compañías eran diferentes de los del gobierno de Estados Unidos; a las compañías no les importaba pagar más por el gas, ya que podrían incorporarlo a su precio de venta, regulado internamente. En segundo lugar, esos tratos requerirían la aprobación de oficinas de control, y las oportunidades serían pocas si el gobierno estadounidense no participaba en las negociaciones para asegurar la protección del interés nacional. En tercer lugar, el gobierno de Carter estaba en el proceso de negociar con el Congreso la supresión de controles, a largo plazo, sobre el precio del gas natural, y temía poner en peligro el presupuesto de energéticos si México recibía un precio mayor que el que se ofrecía a los productores internos.

López Portillo decidió desatender las advertencias del gobierno de Carter; quizá las compañías de gas lo convencieron de que ese gobierno no tendría más alternativa que aprobar el trato. En esto se equivocaron, pero al haber afirmado ya su posición en el acuerdo, López Portillo nunca perdonó a Carter por no aceptarlo. El incidente podría haberse evitado o suavizado si López Portillo hubiera asistido a la ceremonia de firma de los tratados del Canal y hablado ahí con Carter, pero a pesar de la llamada telefónica de Carter (una de las dos que hizo para tratar de asegurar la asistencia de un jefe de Estado), López Portillo contestó que no podía asistir. (La firma coincidió con la semana del Informe presidencial en México.)

En enero de 1978, el vicepresidente Walter Mondale visitó Méxi-

co, pero entonces López Portillo dijo que “lo habían dejado colgado de la brocha” en las negociaciones del gas, y Mondale no pudo encaminar mejor la relación. En agosto de 1978, Carter inició una revisión completa de las relaciones entre Estados Unidos y México (PRM 41), que culminaría con tres conversaciones de ministros, previas a la visita de Carter a México en febrero de 1979. Como consecuencia de ese viaje, ambos presidentes decidieron reiniciar negociaciones sobre el gas —esta vez entre los gobiernos— y llegaron a un acuerdo que se firmó en 1980. También se resolvieron otros asuntos, pero la relación siguió tensa el resto del gobierno de Carter.

La ceremonia de firma de los tratados del Canal, el 7 de septiembre de 1977, no sólo permitió a Carter conocer a 17 presidentes latinoamericanos, y dominar un amplio aspecto de temas complicados, sino que le dio oportunidad de tomar algunas decisiones, por ejemplo, respecto a una nueva política caribeña. En agosto, antes de las reuniones, personal del CSN envió a Carter un memorándum que recomendaba un nuevo enfoque hacia el Caribe. El memorándum sugería establecer una nueva organización, que vendría a llamarse Grupo Caribeño de Cooperación para el Desarrollo Económico. Esta organización, que dirigiría el Banco Mundial, incluiría 31 países y 15 instituciones internacionales. Para reducir la dependencia de las naciones del Caribe, pequeñas y vulnerables, el Grupo sería multilateral y alentaría la cooperación y los proyectos regionales.

Después de diversas consultas, en septiembre, el presidente pidió a su esposa que revelara el plan en un discurso que pronunciaría en la Conferencia de Editores de la UPI en Puerto Rico, el 11 de octubre de 1977. La idea fue bien recibida, y en diciembre el Banco Mundial promovió una conferencia, en la que se votó por el establecimiento del Grupo. Para 1980, el Grupo había racionalizado y cuadruplicado la ayuda exterior a la región (que llegó a mil millones de dólares), y estimulado una mayor cooperación regional. Produjo, también, más de 100 informes sobre desarrollo en los países de la zona. Bajo el gobierno de Carter, Estados Unidos buscó establecer relaciones más cercanas con los nuevos países de habla inglesa, y en esto ayudó enormemente la visita de Andrew Young, en agosto de 1977, a 10 países caribeños.²⁴

El gobierno estadounidense pronto envió a Cuba una señal clara de

²⁴ Para una descripción más completa de la política del gobierno de Carter hacia el Caribe, que la ubica en su contexto histórico y la compara con la del gobierno de Reagan, véase Robert Pastor, “U.S. Policy Toward the Caribbean: Continuity and Change”, en Peter M. Dunn y Bruce W. Watson (eds.), *American Intervention in Grenada: The Implications of Operation “Urgent Fury”*, Boulder, Westview Press, 1985, pp. 15-28.

que estaba preparado para negociar los términos de una relación más normal. En sus audiencias de confirmación del 11 de enero de 1977, Cyrus Vance afirmó que “si Cuba desea vivir dentro del sistema internacional, entonces debemos buscar maneras de ver si podemos eliminar los obstáculos que existen entre nosotros, y tratar de avanzar hacia la normalización”.

El gobierno, inicialmente, consideró a Cuba dentro de los términos del PRM 17, pero luego la trató por separado en un PRM del 9 de marzo. El PRC recomendó un enfoque según las líneas trazadas por Carter, cuatro días antes, en respuesta a una pregunta en conferencia de prensa:

Me gustaría hacer lo posible por aliviar las tensiones con Cuba. Sin embargo, antes de que pueda llevarse a cabo cualquier normalización de relaciones, Cuba tendría que cambiar su actitud en forma sustancial. Quisiera insistir, por ejemplo, en que no interfiera en los asuntos internos de países de este hemisferio, y en que refuerce un compromiso [en pro de] los derechos humanos, liberando a los presos políticos que han estado en la cárcel por 17 o 18 años [. . .]. Pero creo que antes de que podamos llegar a este punto, tendremos que tener pláticas con [el gobierno cubano]. Y pretendo ver pronto la iniciación de pláticas con Cuba, sobre el restablecimiento del acuerdo contra el secuestro de aviones; sobre un acuerdo pesquero entre nosotros y Cuba, ya que nuestros límites de 200 millas se traslapan; y no estaría yo en contra, en el futuro, [de que se reconocieran] derechos de visita.²⁵

Después de la exitosa conclusión de las negociaciones sobre pesca y límites marítimos, Cuba y Estados Unidos decidieron establecer “secciones de interés” (en vez de abrir embajadas, lo que habría significado tener relaciones diplomáticas) en cada capital, el 1º de septiembre de 1977. Ambas partes tomaron otras medidas. Sin embargo, respecto al tema más importante, la seguridad, el presidente cubano, Fidel Castro, puso en claro que no estaba dispuesto a cumplir con las condiciones de Estados Unidos:

Ellos [Estados Unidos] dicen que no debemos seguir dando nuestra solidaridad a los movimientos revolucionarios en África. Sentimos que estos temas no están sujetos a negociación [. . .]. Nosotros no hemos organizado subversión en contra, ni hemos enviado mercenarios a invadir Estados Unidos. Ellos son los que lo han hecho [. . .], ellos deben levantar el bloqueo [. . .]. Nosotros no haremos ninguna concesión en cuestiones de principios para mejorar las relaciones con Estados Unidos.²⁶

²⁵ *Presidential Papers, Carter*, vol. I, 5 de marzo de 1977, pp. 293-294.

²⁶ Castro pronunció su discurso en una conferencia de prensa en Tanzania, el 21

Aunque Estados Unidos advirtió a Cuba, en mayo de 1977, que una expansión de su nuevo grupo de asesoría militar en Etiopía pondría en peligro las relaciones con Estados Unidos, durante el otoño de 1977 aparecieron reportes de más tropas cubanas y asesores militares en varios países de África. Estados Unidos comunicó nuevamente su preocupación; como esto tuvo poco efecto, Carter criticó públicamente a los cubanos, el 11 de noviembre de 1977:

Los cubanos han tomado, en efecto, el aspecto colonial que abandonaron los portugueses meses atrás [. . .]. Están extendiéndose ahora a otros países de África, como Mozambique. Recientemente, han aumentado sus así llamados "asesores" en Etiopía. Nosotros consideramos que esto constituye una permanente amenaza a la paz en África.²⁷

Castro dio más prioridad a sus actividades exteriores en África que a la normalización de las relaciones con Estados Unidos. En noviembre, se hallaban 400 asesores militares cubanos en Etiopía, y para abril de 1978, había 17 000 soldados cubanos bajo el mando de un general soviético. En una entrevista, el 12 de mayo de 1978, Carter criticó duramente la intervención soviético-cubana:

No hay posibilidad de que veamos ninguna mejoría sustancial en nuestra relación con Cuba, en tanto siga con su política de intervención militar en los asuntos internos del pueblo africano. No tengo ninguna duda de que a Cuba la está aprovechando la Unión Soviética como sustituto en varios lugares de África.²⁸

Los gobiernos de Cuba y Estados Unidos habían empezado a hablarse, pero no a escucharse. Estados Unidos se negaba a aceptar la afirmación de Castro de que sus actividades internacionales eran cuestión de "principio", y Castro se negaba a aceptar la afirmación de Carter de que esas actividades impedían la normalización. Castro creyó que podía revertir la posición de Carter respondiendo a las preocupaciones de éste respecto a los presos políticos cubanos.

Durante el verano de 1978, Castro informó al gobierno de Estados Unidos que estaba dispuesto a entregar 3 900 presos políticos a ese país. Al año siguiente, liberó a todos los presos estadounidenses (políticos y

de marzo de 1977. Citado en un artículo de Edward González en Cole Blasier y Carmelo Mesa-Lago (eds.), *Cuba in the World*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1979, p. 29.

²⁷ *Presidential Papers, Carter*, vol. II, 1977, p. 2011.

²⁸ *Presidential Papers, Carter*, 12 de mayo de 1978, pp. 903-909.

criminales), así como a los que tenían doble nacionalidad. Esto representaba un cambio respecto a la posición que había mantenido en una entrevista con Barbara Walters el año anterior.²⁹ Castro, además, trató de hacer lo imposible: transformar la comunidad cubano-estadunidense de enemiga en defensora. Invitó a un grupo a La Habana en noviembre de 1978 y lo hizo creer que lo había convencido de liberar a los prisioneros.

Sin embargo, la cooperación militar de Cuba con la Unión Soviética en África no sólo impedía cualquier mejoría en las relaciones con Estados Unidos, sino que comenzó a afectar las percepciones estratégicas estadounidenses de la Unión Soviética.

EL RETORNO AL VIEJO MUNDO

En 1977, el gobierno de Carter decidió modificar su enfoque hacia Latinoamérica con base en la creencia de que la política de Estados Unidos hacia la región no podía llevarse a cabo como si estuviera en un vacío.

Para 1979, la nueva premisa acechó nuevamente a ese gobierno, al ensombrecerse el clima político internacional. La expansión de las actividades soviético-cubanas en el extranjero, junto con la emergencia en Irán de un régimen fundamentalista anti-norteamericano, dejó a muchos estadounidenses con un sentimiento de inquietud, que a su vez reforzó los argumentos de un movimiento conservador cada vez más poderoso en Estados Unidos. En 1979, un síntoma de este cambio de espíritu se reflejó en que el Senado, por primera vez en un decenio, votó por un incremento de 10% en el presupuesto de defensa del gobierno.

En comparación con el resto del mundo, Latinoamérica tuvo poco impacto en estas tendencias generales; empero, éstas afectaron la visión que tenía Estados Unidos del mundo, Latinoamérica y el Caribe. Aunque el gobierno de Carter mantuvo, básicamente, el enfoque hacia Latinoamérica que había adoptado dos años antes, la mayor parte de su energía durante los dos últimos años se consumió en el manejo de una serie de crisis: Nicaragua, Granada, Cuba (la brigada soviética, luego Mariel) y El Salvador.

²⁹ Castro había dicho que no tomaría ninguna de estas medidas relacionadas con los derechos humanos hasta que Estados Unidos liberase a todos sus presos, todos ellos víctimas del capitalismo. Dijo también que no liberaría a los presos políticos de Estados Unidos porque "algunos de ellos eran agentes importantes de la CIA". (Partes de la entrevista de Barbara Walters a Castro, en mayo de 1977, fueron reproducidas en *Foreign Policy*, vol. 28, p. 929.)

El gobierno de Carter anticipó la primera y mayor crisis de seguridad que enfrentaría en la región, que trató de evitar, sin éxito.³⁰ Desde 1934, Nicaragua había estado bajo control de la familia Somoza, casi como si fuera un feudo. Para mediados del decenio de 1970, la ambición y la represión de los Somoza enajenaron a todos los grupos del país que no estaban bajo su control, y los jóvenes de la clase media empezaron a afiliarse al Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).

La política de derechos humanos del gobierno de Carter llevó a Anastasio Somoza a levantar el estado de sitio en 1977. La clase media, alentada por esa política de derechos humanos que obviamente perturbaba a Somoza, aprovechó al máximo la apertura política. Pedro Joaquín Chamorro, líder de la oposición y editor de *La Prensa*, publicó editoriales demoleedores sobre la corrupción bajo la dictadura de Somoza. El 10 de enero de 1978, Chamorro fue asesinado, y paralizó Managua una huelga general dirigida por los comerciantes, que pedían la renuncia de Somoza. Los sandinistas fueron tomados por sorpresa, pero en una acción audaz se apoderaron del palacio presidencial en agosto de 1978 y recobraron la capacidad de iniciativa. Los aplausos y vivas espontáneos que recibieron camino al aeropuerto sorprendieron y avivaron al gobierno de Carter.

Había consenso en el gobierno estadounidense de que si Estados Unidos no hacía nada, Somoza permanecería en el poder, Nicaragua se polarizaría aún más, y los sandinistas, con el tiempo, obtendrían una victoria militar. Mientras el gobierno de Carter veía que los sandinistas ampliaban su base de apoyo, percibía también, en el centro del grupo, a los marxistas-leninistas, que consideraban a Cuba y a la Unión Soviética como aliados y a Estados Unidos como enemigo. Por lo tanto, el gobierno decidió alentar una transición política en Nicaragua, sujeta a dos condiciones. Primera, Carter creía que no debería pedir a un presidente en el poder que renunciara, ni tratar de derrocarlo. Segunda, Carter insistía en que la política de Estados Unidos no debía ser unilateral. La solución tendría que surgir de un esfuerzo multilateral.

En consecuencia, junto con República Dominicana y Guatemala, Estados Unidos estableció un grupo de negociación bajo los auspicios de la OEA, para tratar de llegar a un acuerdo entre la oposición y el gobierno de Somoza sobre un proceso de transición. El grupo recomendó un plebiscito sobre la permanencia de Somoza, pero las negociaciones fracasaron, a fines de enero de 1979, cuando Somoza rechazó las condiciones que habrían permitido una elección libre.

³⁰ Desarrollo este tema de manera más completa en un libro que estoy terminando, titulado *Condemned to Repetition: The United States and the Nicaraguan Revolution*.

Estados Unidos advirtió a Somoza que tomaría medidas severas para separarlo de su régimen si bloqueaba el plebiscito. En consecuencia, el 8 de febrero de 1979, Estados Unidos redujo a la mitad el personal de su embajada, teminó el programa de ayuda y liquidó sus misiones militares y de la AID. Somoza había duplicado el tamaño de su Guardia Nacional y evidentemente se sentía seguro.

En mayo de 1979, con la ayuda de Castro, se unieron las tres facciones de los sandinistas y establecieron un flujo de armas continuo y seguro desde Cuba, a través de Panamá y Costa Rica. A principios de junio, el FSLN lanzó su ofensiva militar y luego una ofensiva política en la OEA, encaminada a quitar legitimidad formal a Somoza para transferirla a su causa. Al intensificarse la guerra, la cuestión del retiro de Somoza fue remplazada gradualmente por inquietud respecto a lo que vendría después.

Luego de consultar a los países de la región, Estados Unidos pidió una reunión de la OEA y propuso un cese del fuego entre el FSLN y la Guardia Nacional, que habría de coincidir con la salida de Somoza, para luego encaminar las negociaciones hacia la consolidación de un gobierno de coalición. Una fuerza de paz interamericana supervisaría el cese del fuego y la integración de las dos fuerzas armadas. Los nicaragüenses moderados no vieron en esta propuesta una manera de fortalecer su posición, y la rechazaron. Los sandinistas la percibieron, con razón, como un intento de negarles a ellos el poder exclusivo y, con la ayuda de Panamá, Costa Rica, México y Venezuela, bloquearon la propuesta de Estados Unidos. Carter no tenía la intención de actuar en forma unilateral, cuando los "amigos democráticos" en la región estaban alineados tan claramente contra la posición de Estados Unidos. El 17 de julio de 1979, Somoza huyó de Nicaragua hacia Miami, y los sandinistas recibieron una jubilosa bienvenida dos días después.

Al fracasar en el intento de crear un centro democrático o de prevenir una victoria militar de los sandinistas, Estados Unidos cambió de estrategia cuando éstos llegaron al poder. Estados Unidos se proponía evitar, en su trato con Nicaragua, la hostilidad mutua que caracterizó las primeras relaciones con Castro y que condujo a un rompimiento. A un costo político considerable, Carter solicitó 80 millones de dólares para el nuevo gobierno revolucionario, a pesar de su retórica hostil y de la manera obvia en que ese gobierno imitaba las instituciones políticas y militares de Cuba. Con el poder creciente de los conservadores en el Congreso, la ayuda a Nicaragua se debatió larga y acaloradamente.

El gobierno pudo obtener el dinero, pero sólo después de que el Congreso impusiera una serie de condiciones explícitas sobre la utilización

de la ayuda. La condición principal era que el presidente sólo podría disponer de la ayuda después de certificar ante el Congreso que el gobierno nicaragüense no apoyaba ningún movimiento insurgente extranjero. Tanto el Congreso como el Ejecutivo estaban preocupados por el impacto de la revolución nicaragüense en el resto de Centroamérica y el Caribe. Las guerrillas centroamericanas se volvieron más audaces con la revolución sandinista, los militares y la derecha, más intransigentes, y la clase media se debilitó. En la primavera de 1979, antes del clímax de la revolución nicaragüense, el gobierno de Carter concentró su atención en el resto de la región.

El enfoque del gobierno estadounidense se basaba en su punto de vista de que el *statu quo* en Centroamérica no podía defenderse ni sostenerse; la única manera de evitar la revolución violenta, que a juicio de Estados Unidos no beneficiaba ni sus intereses ni los de los centroamericanos, era alentar la apertura del proceso político. Honduras, el vecino al norte de Nicaragua, parecía interesado únicamente en lograr un proceso de democratización, y, en consecuencia, el gobierno de Carter decidió concentrar ahí su ayuda y apoyo como ejemplo para los otros países. El Salvador y Guatemala tenían regímenes militares represivos. El gobierno de Estados Unidos decidió intensificar sus esfuerzos para comunicar a estos regímenes que, si bien compartía su preocupación por la revolución, les daría apoyo sólo si terminaban con la represión y permitían el avance del proceso político.

El gobierno de Carter no tuvo impacto notable sobre el régimen de Guatemala, pero el 15 de octubre de 1979, después de numerosos esfuerzos, hubo apertura en El Salvador. Un grupo de jóvenes oficiales del ejército tomaron el poder e invitaron a varios civiles, izquierdistas y moderados, a ayudarles a poner en práctica una amplia variedad de reformas políticas, sociales y económicas. Estados Unidos vio esto como algo de suma importancia, pero Carter decidió condicionar su apoyo al progreso de las reformas (en especial la reforma agraria) y al cese de la represión.

En 1979, la revolución llegó también al Caribe; el 13 de marzo, un grupo de 50 miembros del New Jewel Movement (NJM) tomó el poder, mediante un golpe de Estado casi pacífico, en la pequeña isla de Granada. Fue el primer cambio de gobierno no constitucional en el Caribe de habla inglesa y causó inquietud en el área. El NJM aseguró a todos sus intenciones moderadas y constitucionales, pero después de conseguir el reconocimiento, el nuevo régimen invitó a Cuba a ayudar en la organización de un Ejército Revolucionario del Pueblo, y pospuso indefinidamente las elecciones.

Después de que el embajador de Estados Unidos expresara, en un mensaje al nuevo régimen, preocupación por sus florecientes relaciones militares con Cuba, el primer ministro Maurice Bishop denunció públicamente a Estados Unidos por tratar de dictar el destino de Granada.³¹ Las relaciones de la isla con Estados Unidos se deterioraron y el régimen revolucionario ya no ocultó su predisposición favorable hacia Cuba y el bloque soviético, aunque nunca declaró que se considerase marxista-leninista. El gobierno de Carter adoptó hacia Granada una estrategia muy diferente de la que tuvo hacia Nicaragua, aunque en gran medida por las mismas razones. En ambos casos, el gobierno consultó ampliamente a sus amables vecinos democráticos y dio mucho peso a sus puntos de vista. Lo que escuchó en Centroamérica fue que Estados Unidos tenía que respaldar la revolución nacionalista para que no se apoderaran de ella los marxistas; lo que le aconsejó el Caribe fue que Estados Unidos ayudara a las otras islas, más que a Granada, ya que de otra manera, sin desearlo, podría enviar una señal equivocada a los radicales en cada isla, que tomarían el poder y desafiarían a la gran potencia. Así, el impulso principal de la política de Estados Unidos era ayudar a los gobiernos democráticos de la región para fines de desarrollo económico y seguridad regional, más que enfrentarse a Granada.

Cuando Fidel Castro celebró la reunión cumbre del Movimiento de los No Alineados (MNA), en septiembre de 1979, estuvo flanqueado por los líderes de los dos nuevos gobiernos revolucionarios en el Caribe, Nicaragua y Granada. Juntos, trataron de encauzar el MNA hacia una "alianza natural" con la Unión Soviética. El gobierno de Carter tomó en serio al MNA y dedicó cerca de seis meses a realizar consultas. Más que alentar a los líderes moderados a mantenerse fuera del debate sobre el futuro del MNA, Estados Unidos los invitó a participar en el intento de evitar que Cuba se apoderase de ese movimiento. Independientemente de que las consultas de Estados Unidos ayudasen o no, la participación de los líderes moderados fue decisiva para evitar que Cuba cambiara la dirección del MNA. Sin embargo, desde la perspectiva de la opinión pública estadounidense, el mayor impacto de la reunión cumbre fue que un gran grupo de líderes viajara a La Habana a condenar a Estados Unidos.

Más aún, algunos líderes amigos, como Michael Manley de Jamaica, pronunciaron discursos que hicieron a muchos norteamericanos cues-

³¹ Para una descripción detallada y un análisis de las relaciones de Estados Unidos con Granada de 1979 a 1983, véase Robert Pastor, "The United States and the Grenada Revolution: Who Pushed First and Why?", en Jorge Heine (ed.), *Democracy, Development, and Collective Security in the Eastern Caribbean* (en prensa).

tionar su amistad y sus intenciones democráticas. Manley condenó cada intervención de Estados Unidos, pero pasó por alto las cubanas y soviéticas; el tema subyacente del discurso fue decididamente favorable a la Unión Soviética y a Cuba: "Todos los antiimperialistas saben que el equilibrio mundial de fuerzas cambió irrevocablemente en 1917, cuando hubo un movimiento y un hombre en la Revolución de Octubre, y ese hombre fue Lenin." Alabó a Castro por "humano" y le dio crédito por el hecho de que "las fuerzas comprometidas en la lucha contra el imperialismo [en el hemisferio occidental] eran más fuertes que nunca".

La reunión cumbre del MNA coincidió con el "descubrimiento", en Washington, de una brigada soviética en Cuba. Castro creyó que todo el incidente había sido planeado por Estados Unidos para ponerlo en vergüenza en la reunión cumbre, pero no apreció que ese hecho fue aún más vergonzoso y costoso, políticamente, para el gobierno de Carter. Igual que con cada uno de los conflictos estratégicos en Cuba, el tema de la brigada soviética no tenía casi nada que ver con Cuba, y sí mucho con el equilibrio de poder entre la Unión Soviética y Estados Unidos.

En junio de 1979, los presidentes Carter y Brezhnev firmaron el Tratado sobre Limitación de Armas Estratégicas (SALT II). Los conservadores en Estados Unidos afirmaban que el único efecto de un acuerdo sobre armamentos era disminuir el vigor de su país. En términos políticos, este punto de vista estaba ganando fuerza en Estados Unidos, y muchos senadores, ante la reelección de 1980, se sentían inquietos por la consecuencia política de votar por el Tratado. Uno de estos senadores, Richard Stone, de Florida, presionó al gobierno, en la primavera de 1979, con informes de que los soviéticos habían enviado soldados a Cuba. El secretario de Estado, Vance, respondió en una carta que no había pruebas. En ese entonces, la mayoría del gobierno no podía entender el porqué del envío de soldados a Cuba por parte de los soviéticos, en vísperas de la reunión cumbre del MNA. A pesar de todo, el gobierno prometió controlar el problema mediante mayor vigilancia, y como resultado, en agosto detectó una unidad soviética de combate. Como casi todos los funcionarios superiores del gobierno estaban de vacaciones en ese momento, el gobierno no tuvo oportunidad de averiguar la naturaleza y origen de la brigada ni de negociar con calma sobre el tema con los soviéticos, antes de que la información se filtrara a *Aviation Weekly*.

Frank Church, director del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, estaba entonces concentrado en una ardua lucha por la reelec-

ción. Al conocer la información, anunció que el Senado no aprobaría el Tratado SALT II a menos que la brigada fuera retirada. Con la mayoría del Senado a su derecha, la afirmación de Church asoció el destino del Tratado al retiro de la brigada.

El incidente ocurrió en un momento en que las diferencias entre Vanee y Brzezinski se habían vuelto importantes. Una crisis auténtica habría unido al gobierno, pero el tema de la brigada era sólo un dilema político y, como tal, exacerbaba las contradicciones dentro del gobierno. Vanee creía que el tema de la brigada requería de un gesto de la Unión Soviética para que Estados Unidos no perdiera figura, pero que “definitivamente no era razón para interferir con la ratificación del Tratado SALT”. Por su parte, Brzezinski consideraba ese Tratado sólo como un elemento en una relación estratégica más amplia; creía que el tema de la brigada debía aprovecharse para “insistir mundialmente en el aventurerismo cubano en favor de la Unión Soviética”. Para Brzezinski, éste era “el problema principal”.³² Nadie quería que el tema interfiriera con la ratificación del Tratado SALT, pero Vanee creía que las perspectivas de ratificación mejorarían si Estados Unidos minimizaba el tema de la brigada, mientras que Brzezinski pensaba que la posición del gobierno estadounidense se fortalecería si lo “inflaba” y si mostraba que entendía la amenaza en aumento del expansionismo soviético-cubano.

El líder de la mayoría del Senado, Robert Byrd, dijo a Carter que la única manera de aprobar el Tratado era entender que el asunto de la brigada era de poca importancia relativamente, y Carter siguió su consejo. El 1º de octubre de 1979, Carter se dirigió a la nación para abordar el tema de la brigada soviética, e hizo notar las afirmaciones de Brezhnev respecto a que la brigada era un “centro de adiestramiento”, y que los soviéticos no cambiarían su organización. El principal objetivo de Carter era persuadir a la nación de la necesidad de ratificar el Tratado SALT, pero lo hizo criticando fuertemente a la Unión Soviética y a Cuba. También pidió que aumentara la presencia de Estados Unidos en el Caribe, por razones de seguridad.

Había un resquemor especial en cuanto a que el discurso se pronunció en la misma fecha en que los tratados del Canal entraron en vigor. El vicepresidente Mondale estaba en Panamá en aquel momento, con varios presidentes de países democráticos, para celebrar la terminación de una vieja época en las relaciones interamericanas, y sin embargo el

³² Esta sección refleja mis percepciones como participante en el proceso de toma de decisiones de entonces, pero también se basa en las memorias de Vanee, Brzezinski y Carter (Cyrus Vanee, *Hard Choices*, pp. 358-364; Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle*, pp. 346-352; James Carter, *Keeping Faith*, pp. 262-264).

discurso sirvió como un recordatorio poderoso de que la vieja época no era historia, totalmente. De hecho, uno de los presidentes latinoamericanos comentó a Mondale el mal simbolismo.

Si el ambiente político, general e interno, hubiera sido propicio, entonces estos acontecimientos regionales —las revoluciones de Nicaragua y de Granada, la cumbre de La Habana, la brigada soviética— habrían creado menos dificultades y problemas. Sin embargo, resultó lo contrario. En julio de 1979, en el momento en que los sandinistas estaban llegando al poder en Managua, Estados Unidos sintió de lleno el impacto del segundo choque petrolero. El precio de la gasolina se fue por las nubes, el abastecimiento disminuyó y Estados Unidos vio las más largas filas de coches (en espera de cargar gasolina) desde la Segunda Guerra Mundial.

Cuando la popularidad de Carter cayó por debajo de la de Nixon en los últimos dos meses anteriores a su renuncia, aquél decidió ir a Campo David por dos semanas casi, para llevar a cabo consultas relacionadas con la evaluación de su presidencia y decidir cómo proceder mejor. Su discurso sobre energía, el 15 de julio, le ayudó a recuperar algo de popularidad, pero la perdió de nuevo por el despido subsecuente de cuatro miembros de su gabinete. La inflación, que subió hasta alcanzar 10% y más, contribuyó a la percepción de que Carter no tenía control sobre la situación, y otros hechos internacionales reforzaron esa percepción. En noviembre, fue tomada la embajada de Estados Unidos en Teherán, y al mes siguiente más de 100 000 soldados soviéticos marcharon sobre Afganistán. Carter comprendió que el Tratado SALT sería derrotado si se votaba en el Senado y, en consecuencia, solicitó que éste pospusiera el debate o la decisión. Asimismo, impuso varias sanciones a la Unión Soviética.

Con las tendencias adversas de la política interna, regional e internacional, el gobierno de Carter centró su atención en la Cuenca del Caribe, y cada vez más en temas de seguridad. El gobierno no alteró su enfoque básico, pero sí intensificó sus esfuerzos. Estados Unidos amplió su programa de ayuda a la región de manera considerable y empezó a explorar modos de ampliar el grupo caribeño para incluir a Centroamérica y a México, o para alentar la formación de un grupo paralelo en Centroamérica. Aprovechando su experiencia personal, Carter también propuso una gran ampliación de los programas “de persona a persona” en la Cuenca del Caribe. Estimuló el establecimiento de Acción Caribeño-Centroamericana, en abril de 1980, con la intención de que representara toda la gama de grupos no gubernamentales en Estados Unidos y la región (empresarios, grupos religiosos, sindicatos, etc.). Car-

ter sentía que esos contactos constituían la mejor manera, a largo plazo, de reducir malentendidos y favorecer relaciones equilibradas.

En El Salvador, la guerra empeoró. Con todo el apoyo que pudieron proporcionar Estados Unidos y Venezuela, el gobierno salvadoreño fue capaz de decretar y poner en práctica la reforma agraria y las nacionalizaciones de la banca y del comercio de exportación. Pero a cada paso reformista positivo seguía un asesinato perpetrado por la extrema derecha. Después del asesinato de varias trabajadoras religiosas de Estados Unidos, en noviembre de 1980, Carter suspendió toda la ayuda económica y militar, a manera de reforzar el ultimátum de Napoleón Duarte a los militares. Se esperaba un ataque izquierdista importante en enero de 1981, pero Carter no permitió el flujo de ayuda hasta que los militares acordaron tomar medidas específicas para continuar la investigación de los asesinatos, despidieron a varios oficiales de las fuerzas de seguridad y fortalecieron la posición de Duarte.³³

Después de la elección de Ronald Reagan, pero antes de su toma de posesión, las guerrillas salvadoreñas persuadieron al gobierno de Nicaragua de apoyar su ofensiva final en enero. Esto fue un error fatal para ambos. La ofensiva final fue un fracaso completo, y las pruebas del apoyo nicaragüense fueron tan concluyentes que, en efecto, destruyeron la relación que el gobierno de Carter había estado tratando de cultivar.

Mientras Centroamérica se inquietaba por la revolución nicaragüense, la democracia en el Caribe oriental se fortalecía de alguna manera después de la revolución de Granada. Las elecciones no sólo se realizaron como estaba programado en seis países, sino que los moderados vencieron a los radicales por márgenes amplios.

El único país del Caribe que sufrió inestabilidad en 1980 fue Cuba. Como resultado de que el gobierno de Carter dismanteló el bloqueo del tránsito de personas entre Estados Unidos y Cuba, más de 110 000 cubano-estadunidenses visitaron la isla en 1979. Llevaron dinero, regalos e historias de triunfos, y dejaron a su paso las primeras señas visibles de descontento que había visto Cuba en una generación. En un discurso, en noviembre de 1979, Castro reconoció el descontento y su vínculo con la relación más abierta que había desarrollado Cuba con Estados Unidos durante los dos años anteriores:

En estos días, la contrarrevolución [. . .] ha empezado a aparecer [. . .].

³³ Para una descripción de las medidas que se adoptaron entonces, véase Robert Pastor, "Continuity and Change in U.S. Foreign Policy: Carter and Reagan on El Salvador", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 3, núm. 2, pp. 179-180.

¿Es porque bajamos la guardia? ¿Es porque la ausencia del enemigo ha hecho que perdamos nuestras facultades? ¿Es porque nos hemos sentido [. . .]demasiado tranquilos? Quizá, de cierta manera, hemos estado necesitando un enemigo, porque cuando tenemos un enemigo claramente definido, cuando estamos ocupados en el duro combate, estamos más unidos, más vigorosos, más estimulados.³⁴

A fines de 1979, los cubanos empezaron a irrumpir en las embajadas latinoamericanas en La Habana en busca de asilo. Después de un incidente en el que murieron dos cubanos en la embajada de Perú, a principios de abril de 1980, Castro decidió dar una lección a Perú quitando la guardia de la embajada e informando al pueblo de La Habana que era libre de ir ahí si lo deseaba. En 24 horas, más de 10 000 cubanos se amontonaron en la pequeña representación de un país más pobre que Cuba. Castro se sintió sorprendido y avergonzado.

Vuelos *charter* comenzaron a llevar a los cubanos a Perú, vía Costa Rica. Cuando la televisión registró su alegría al abandonar Cuba, Castro detuvo los vuelos. Luego invitó a los cubano-estadunidenses a Puerto Mariel, en las afueras de La Habana, a recoger a sus familiares. En unos cuantos días, miles de barcos de todos tamaños se dirigían a Mariel. El gobierno quería detener los barcos pero se abstuvo, ya que, a juicio de la guardia costera, eso implicaría arriesgar muchas vidas. El gobierno trató de desalentar a los cubanos de embarcarse, pero sin éxito. Los barcos regresaron con algunos parientes de cubano-estadunidenses y muchos otros, incluyendo criminales y enfermos mentales que Castro decidió depositar en Estados Unidos. Así llegaron 125 000 cubanos, hasta que el movimiento de barcos se detuvo, finalmente, en septiembre de 1980.

UNA EVALUACIÓN

De manera simbólica, podría decirse que el gobierno de Carter empezó buscando el Canal de Panamá y terminó huyendo del puerto de Mariel. Llegó con una agenda de preferencias que reflejaba su punto de vista de lo que debían ser las relaciones interamericanas. La agenda incluía aquellos temas que el gobierno de Carter juzgaba más importantes —los tratados del Canal, los derechos humanos, la democratización,

³⁴ Fidel Castro, "Discurso a la Asamblea Nacional del Gobierno del Pueblo", 27 de diciembre de 1979, mimeografiado, pp. 49-55. (Este discurso secreto pudo conseguirse en Estados Unidos y fue tema de varios artículos en el *Miami Herald*).

el diálogo Norte-Sur, la no proliferación, el control de armamentos y la resolución de conflictos. Además, Carter optó por buscar esas metas de manera diferente de la de sus predecesores: en lugar de acciones encubiertas o unilaterales, Carter insistió en la apertura y en la cooperación multilateral.

Sin embargo, en sus últimos dos años, el gobierno se vio forzado a organizar una agenda de seguridad tradicional —guerra, revolución, inestabilidad en la Cuenca del Caribe y perspectivas de expansión soviético-cubana. Ésta era una agenda con la que el gobierno de Carter se sentía incómodo; de hecho, dividió al gobierno. Esa división fue acentuada —si no causada— por otros acontecimientos internacionales aún más perturbadores, y por la reacción popular hacia los mismos en Estados Unidos. Para 1980, de acuerdo con dos analistas de la opinión pública, Estados Unidos “se sentía amedrentado por la OPEP, humillado por el Ayatola Jomeini, engañado por Castro, superado en comercio por Japón y en armamento por los rusos. Cuando llegó la hora de la elección presidencial de 1980, los votantes, temerosos de que Estados Unidos estuviera perdiendo el control sobre sus asuntos exteriores, estaban más que listos para exorcizar el fantasma de Vietnam y reemplazarlo por una nueva actitud de reafirmación estadounidense”.³⁵

Ningún gobierno sale igual que como entró. Debe adaptarse, como lo hizo el gobierno de Carter, a cambios en el panorama de la región y en el panorama estratégico, político y económico internacional. La política exterior de Estados Unidos es producto de lo que un gobierno se propone lograr, y de lo que permiten el Congreso (que articula la opinión pública de Estados Unidos) y el mundo. El Congreso obliga a cada gobierno estadounidense a dar mayor peso a ciertos intereses nacionales, que en opinión de los legisladores ese gobierno está desestimando; como tal, el Congreso funciona como una especie de compensador o equilibrador del interés nacional.³⁶

Revisemos los éxitos y los fracasos del gobierno de Carter, y evaluemos el papel del Congreso. Carter propugnó un nuevo tratado sobre

³⁵ Daniel Yankelovich y Larry Kaagan, “Assertive America”, *Foreign Affairs: America and the World, 1980*, p. 696.

³⁶ La influencia del Congreso varía según el grado en el que el presidente necesita su apoyo para sus políticas. Por ende, el Congreso tiene menos influencia sobre el presidente cuando la política exterior de éste depende de la diplomacia (como en Nicaragua en 1978 y 1979) que cuando el presidente necesita ayuda (en 1980, para Nicaragua) o la ratificación de un tratado (Panamá). Para un desarrollo más completo de esta tesis, véase Robert Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy*, Berkeley, University of California Press, 1980.

el Canal de Panamá y lo logró, pero el Congreso dejó su huella. Anticipándose a éste, el Ejecutivo insistió en que Estados Unidos tuviera derechos permanentes a proteger el Canal y resistió a los esfuerzos de Panamá para recibir compensación por el uso previo del Canal. Durante la ratificación, el Senado aclaró dos obligaciones, respecto a si Estados Unidos tenía el derecho unilateral a proteger el Canal, y si los buques de guerra de Estados Unidos tenían derecho a ir al frente en tiempos de emergencia. El segundo logro más importante del gobierno de Carter probablemente haya sido en el área de los derechos humanos, en la que el Congreso había indicado el camino.

La decisión del gobierno de Carter de establecer deliberadamente políticas en el contexto general, fue importante en términos teóricos, pero mal conocida del público en su mayoría. El gobierno se preciaba de no tener un lema, pero, visto en retrospectiva, esto fue quizá una desventaja, pues privó a los analistas de un asidero para describir la política. Sin un lema, el enfoque del gobierno de Carter se hizo conocer no por sus principios sino por sus características más prominentes —los derechos humanos y la democracia para aquellos que simpatizaban con el gobierno; Nicaragua, Granada y los refugiados cubanos para aquellos que no simpatizaban con él. En la agenda Norte-Sur, el gobierno de Carter no llegó tan lejos como muchos esperaban, pero llegó más lejos que el Congreso. Estados Unidos negoció un acuerdo sobre un fondo común, sobre renovación de los recursos de los bancos internacionales de desarrollo, y sobre nuevos programas de cooperación en ciencia y tecnología. El Congreso, sin embargo, aprobó ayuda exterior sólo en un caso, en 1977, en cuatro años de gobierno. Además, pareció disminuir el interés en el Tercer Mundo, y para el final del periodo, el diálogo Norte-Sur prácticamente se había interrumpido.

Durante los años de Carter, el papel del Congreso fue, generalmente, el de un perro guardián conservador que forzó al presidente a dar mayor peso a los intereses de seguridad. Jeane Kirkpatrick argumentaba que, a pesar del Congreso, la política del gobierno de Carter en los dos primeros años creó los problemas de seguridad de los dos últimos. Ese argumento evade el tema principal. Indudablemente, los pueblos en sociedades represivas —sean Nicaragua, Argentina o Cuba— fueron alentados por la política de derechos humanos de Carter e hicieron nuevas demandas a sus gobiernos. El tema que Kirkpatrick evade es si Estados Unidos debería alentar esas presiones o defender a los dictadores. El gobierno de Carter creía que los dictadores eran el problema y los derechos humanos la solución, mientras que el argumento de Kirkpatrick implica lo opuesto.

Otros han sostenido que el gobierno de Carter volvió, bajo presión, a la agenda de la guerra fría tradicional en sus dos últimos años.³⁷ Se deduce de esta idea, ya que Estados Unidos no debería preocuparse por la expansión soviético-cubana, ya que el gobierno estadounidense debería abandonar sus principios de responder a las crisis de la región; en realidad, ningún gobierno de Estados Unidos podría no preocuparse por los avances comunistas: está en juego el interés nacional de ese país.

Es cierto que, al tratar el gobierno de Carter de ajustarse a una agenda cambiante, se puso a prueba el compromiso de Carter con tres principios —derechos humanos, no intervención y cooperación multilateral. En el caso de Nicaragua, cuando el gobierno comprendió que sus amigos democráticos en Nicaragua y en la región preferían a los sandinistas y no la estrategia de Estados Unidos (buscar una alternativa a Somoza y a los sandinistas), Carter se decidió en contra del unilateralismo. En el caso de El Salvador, al hacerse más fuerte la izquierda, Carter resistió a presiones para ofrecer apoyo incondicional al gobierno salvadoreño. La ayuda económica y militar sólo se daría si el gobierno salvadoreño ponía en práctica la reforma agraria y tomaba medidas contra la represión. Si un juicio sobre la política de Carter dependiera de si se apegó a sus principios durante estas crisis, es claro que pasaría la prueba.

A pesar de las continuas consultas, el esfuerzo del gobierno de Carter por forjar una coalición de democracias con ideas similares en toda América, para perseguir una política común en la Cuenca del Caribe, no llegó a fructificar. Quizá el enfoque fue tan diferente al de las políticas anteriores de Estados Unidos —que eran unilaterales o usaban una máscara de multilateralismo— que los gobiernos latinoamericanos se mostraron escépticos. Quizá las concepciones de seguridad nacional divergen tan agudamente en la región, que los gobiernos latinoamericanos no estaban preparados para cooperar con Estados Unidos. Quizá haga falta mucho tiempo para que esas concepciones cambien lo suficiente como para permitir la cooperación. Carter creía que valían la pena el tiempo y la inversión.

Si uno acepta la meta de Carter de trabajar más de cerca con los

³⁷ Véase, por ejemplo, William Leo Grande, "The Revolution in Nicaragua: Another Cuba?", *Foreign Affairs*, otoño de 1979. Abraham Lowenthal ha descrito la preocupación estadounidense por la expansión de la influencia soviético-cubana en la Cuenca del Caribe como una "inseguridad nacional" causada por la falta de habilidad de los legisladores para hacer frente a la hegemonía declinante de Estados Unidos ("Ronald Reagan and Latin America: Coping with Hegemony in Decline", en Kenneth Oye *et al.*, *Eagle Defiant*, Boston, Little & Brown, 1983).

amigos democráticos de Estados Unidos en la región, quizá corresponda a éstos emitir el juicio final sobre su política. Henry Ford, el elocuente pero franco ex ministro de relaciones exteriores de Barbados, emitió un juicio de ese tipo en la Asamblea General de la OEA en Washington, el 19 de noviembre de 1980, después de la derrota de Carter ante Reagan. Primero, Ford enumeró las muchas críticas dirigidas contra la política de los derechos humanos de Carter, y luego dijo lo siguiente:

Nuestro punto de vista es que ha sido [la] política más creativa en el hemisferio en muchos años. Ha [. . .] movido las conciencias de muchos líderes en esta región; ha brindado esperanza a muchos ciudadanos oprimidos; ha ayudado, quizá más que ningún otro elemento de política, a corregir la imagen de Estados Unidos de un gigante sin sentimientos que arroja su sombra sobre sus vecinos.