

CENTROAMÉRICA: OPCIONES PARA LA POLÍTICA ESTADOUNIDENSE EN LA DÉCADA DE LOS OCHENTA*

RICHARD E. FEINBERG

LA OPINIÓN INFORMADA ESTADOUNIDENSE se encuentra hoy profundamente dividida acerca del papel que Estados Unidos debe jugar en el mundo actual. Esta ausencia de consenso se discute generalmente en términos de los instrumentos de tal política. De hecho, existen diferencias profundas respecto a los objetivos, diferencias que a su vez reflejan concepciones divergentes sobre los intereses de Estados Unidos.

El problema de fondo -- la definición del interés nacional -- pocas veces es considerado explícitamente. Los líderes políticos obviamente quieren dar la impresión de que son instrumentos de una voluntad nacional unificada, de modo que no les conviene ni siquiera sugerir que pueden existir percepciones alternativas de lo que es el interés nacional. Prefieren sostener que son ellos los más capacitados para defender "el interés nacional".¹ Incluso a los analistas no especializados les es difícil involucrarse en el tema del "interés nacional", ya que la imagen y los valores fundamentales de la nación y, por tanto, de uno mismo, están en juego.

En algunas áreas del mundo los intereses nacionales de Estados Unidos son relativamente claros. En el Medio Oriente, por ejemplo, el flujo constante de petróleo y la seguridad física de Israel son intereses "obvios" (¡aunque ambos propósitos puedan estar en conflicto!). En Europa occidental, contener el poder soviético es un interés claro de Estados Unidos. Sin embargo, en Centroamérica el interés nacional estadounidense es particularmente elusivo. Allí no hay materias primas cruciales ni aliados importantes que proteger. Siendo un área económicamente atrasada y políticamente fragmentada, en tanto que es un área aislada, Centroamérica es claramente un espacio sin gran significado. Centroamérica adquiere importancia únicamente en términos de su impacto en una definición más amplia, global o al menos hemisférica, de los intereses de Estados Unidos.

El acalorado debate sobre la política hacia Centroamérica evoca, implícita o explícitamente, una serie de elementos que contribuirían a una

* Traducción del inglés de Ulises Beltrán.

¹ Para una discusión sobre la importancia que tiene la definición del interés nacional para el diseño de políticas, véase: Donald Nuechterlein, *National Interest and Presidential Leadership: The Setting of Priorities* (Boulder, Colorado, Westview Press, 1980).

definición del interés nacional de Estados Unidos. Algunos de estos elementos se hallan en conflicto, mientras que algunos otros pueden agruparse para formar una conceptualización más o menos coherente del interés nacional. La primera mitad de este artículo discute los varios elementos del interés nacional. La segunda parte agrupa selectivamente aquellos elementos en tres perspectivas alternativas del interés nacional, y pasa a detallar sus implicaciones en la política de Estados Unidos hacia Centroamérica.

Elementos del Interés Nacional

Ideología

Muchos estadounidenses desde hace tiempo han creído que el interés nacional de Estados Unidos está bien cuidado si se cuenta con un mundo, y especialmente con un hemisferio, poblado por Estados regidos por ideologías compatibles con las de Estados Unidos. Sistemas políticos de socialismo estatal han sido tradicionalmente excluidos del círculo de ideologías aceptables en parte, aunque no únicamente, por la tendencia de tales Estados a aliarse con la Unión Soviética. Las ideas mismas son una fuerza conductora de la historia, y unos Estados Unidos que se sitúan a la defensiva ideológica se colocan de modo creciente en medio de un mundo hostil. Sin embargo, dentro de Estados Unidos un fiero debate clama sobre cuáles son los sistemas políticos compatibles con los valores estadounidenses. La política de derechos humanos de la administración Carter descartó el viejo supuesto, producto de la guerra fría, de que los estados autoritarios de derecha —incluyendo la variedad centroamericana— caían dentro de la esfera de aceptabilidad.² En esta concepción, únicamente los sistemas políticos abiertos eran realmente compatibles con los valores de Estados Unidos, aún cuando algunas alianzas de conveniencia con regímenes represivos podían ser mantenidas. La administración Reagan ha vuelto a la anterior, a la perspectiva más inclusiva.

Seguridad

Hay consenso en que a la Unión Soviética se le debe negar el acceso a bases militares en Centroamérica. Sin embargo, un amplio desacuerdo surge acerca de los posibles peligros de un grado menor de influencia soviética en la zona. Algunos argumentan que, aunque Centroamérica misma no es de gran importancia, la difusión de la influencia soviética en esa área puede extenderse hacia el norte y el sur, hacia los campos petroleros de México³ y las esclusas del canal de Panamá.

² Un análisis de los objetivos e implementación de la política de derechos humanos de la administración de Carter puede consultarse en: Richard E. Feinberg, *U.S. Human Rights Policy: Latin America* (Washington, D.C.: Center for International Policy Monograph, Vol. VI, N° 1, 1980).

³ Véase Constantine Mengues, "México: the Iran Next Door?", *San Diego Union*, agosto de 1979, y "Central America/Mexico: a forecast of strategic trends, 1980-83", *International Strate-*

Un México desestabilizado ciertamente puede poner en peligro aún la seguridad interna de Estados Unidos, ya que la inquietud en México puede transmitirse a Estados Unidos a través de su extensa y creciente población latina.

Geopolítica

Cuba ha pasado a ser una vez más el foco central de preocupación para muchos estadounidenses que contemplan el Caribe.⁴ Esta percepción sostiene que Estados Unidos está envuelto en un conflicto serio con Cuba por la influencia regional. La cuenca del Caribe, que incluye Centroamérica, es vista como la arena geopolítica relevante, y el resultado de los sucesos en cada uno de los estados centroamericanos afecta a la balanza de poder y el ímpetu en la competencia entre Estados Unidos y Cuba. Con ciertos grados de diferencia, Cuba es percibida en esta competencia, como un "peón", o por lo menos como un estado dependiente de la Unión Soviética, pero Cuba misma posee suficiente fuerza para ser considerada un oponente peligroso.

Poder global

En los últimos años, la idea de que el poder de Estados Unidos ha disminuido por el llamado "síndrome de Vietnam"⁵ ha ganado amplia popularidad en ese país; es decir, Estados Unidos está poco dispuesto a aplicar sanciones forzosas en contra de sus enemigos (tanto estados como movimientos políticos) y a apoyar con firmeza a sus amigos. De acuerdo con esta perspectiva, la percepción en el resto del mundo de que Estados Unidos no está dispuesto a actuar de acuerdo con aquellos principios ha propiciado una creciente disminución de su influencia sobre diferentes acontecimientos. El que Estados Unidos no haya usado la fuerza en Centroamérica —una región que muchos extranjeros ven como la obvia esfera de influencia estadounidense— sería otra demostración dramática de la debilidad de Estados Unidos.

Intereses económicos

Aún cuando habría amplio acuerdo en cuanto a que los intereses económicos de Estados Unidos son muy limitados como para que fueran el factor

gic Issues, abril de 1980. Para una visión que sugiere que el Estado mexicano será capaz de resistir los tumultos de Centroamérica véase René Herrera y Mario Ojeda, "Petroleum and Mexican Foreign Policy Toward Central America", en Richard E. Feinberg (editor), *Central America: International Dimensions of the Crisis* (New York, Holmes and Meier, 1982).

⁴ En sus primeros meses, la administración de Reagan claramente adoptó esta visión. Véase Tad Szulc, "Confronting the Cuban Nemesis", *New York Times Magazine*, domingo, 5 de abril de 1981.

⁵ Para una crítica del "síndrome de Vietnam", véase Robert Tucker, "America in Decline: The Foreign Policy of Maturity", *Foreign Affairs*, Vol. 58, primavera de 1980, pp. 449-84

conductor de su política, éstos pueden ser relevantes. La inversión estadounidense directa (aunque es pequeña en cada uno de los países centroamericanos), suma alrededor de mil millones de dólares y lo arriesgado por los bancos de Estados Unidos aún mayor. En los círculos de empresarios estadounidenses existe un interés generalizado porque Centroamérica permanezca integrada al sistema comercial y financiero global. Una decisión de los Estados centroamericanos por salirse del sistema económico occidental — hecho molesto en sí mismo — sería tomado como un peligroso precedente para otros Estados del Tercer Mundo. La frágil y preocupada comunidad financiera internacional se vería especialmente trastornada por los potenciales efectos de demostración que tendría la falta de pago de deudas nacionales.

Además de estas preocupaciones generales, parte del sistema global, algunas empresas o individuos que tienen negocios en Centroamérica pueden tener acceso a influyentes miembros del gobierno y, a través de ellos, pueden tener una influencia desproporcionada. El apoyo que Somoza recibió en el Congreso de Estados Unidos fue un reflejo claro de tales intereses financieros particulares.

Tres concepciones del interés nacional de Estados Unidos

Los elementos esbozados arriba pueden ser agrupados selectivamente para formular tres concepciones del interés nacional de Estados Unidos. Cada una de las tres visiones posee un grado razonable de consistencia interna. El “reafirmacionismo”, el “regionalismo” y el “neorrealismo” describen las tendencias teóricas informales de sus defensores, más que sus identificaciones reales. Elementos de la primera perspectiva, la “reafirmacionista”, son mantenidos hoy por muchos de los partidarios de la administración de Reagan. La administración de Carter combinó elementos de las tres perspectivas, particularmente la segunda y la tercera. La discusión de cada una de las concepciones incluye una muestra de deducciones políticas lógicas.

Reafirmacionismo

Los reafirmacionistas combinan una seria preocupación respecto de lo que perciben como un conflicto ideológico global — una preocupación exagerada por la amenaza a la seguridad que emana desde Centroamérica hacia el norte y el sur — con un deseo dominante de reafirmar el poder de Estados Unidos. Algunas veces enfatizan una política de “balance de poder” mientras que en ocasiones expresan sus preocupaciones en términos más ideológicos, aunque generalmente coinciden en que la contención de la Unión Soviética debe ser el objetivo principal de la política exterior de Estados Unidos.⁶ Aun-

⁶ Para una discusión de cómo se vería una política razonada de contención, véase: Robert Tucker, “The Purposes of American Power”, *Foreign Affairs*, Vol. 59, invierno, 1980-81, pp. 242-74.

que los reafirmacionistas están inquietos por una Cuba expansionista, la competencia geopolítica en la Cuenca del Caribe (su unidad de análisis geopolítico) es vista fundamentalmente en el marco de referencia más amplio Este-Oeste. El poder soviético, arguyen, ya ha penetrado la Cuenca del Caribe a través de Cuba, su estado dependiente.⁷ Esta penetración en el "Mediterráneo" de Estados Unidos debe ser sellada y contenida.

Los reafirmacionistas prestan poca atención explícita a intereses económicos, aún cuando algunos de sus proponentes individuales pueden tener intereses en juego en Centroamérica. En vez de ello, los reafirmacionistas ven los tumultos en Centroamérica como un producto de los errores del gobierno estadounidense, errores que los cubanos se han apresurado a explotar. La disminución de la influencia de Estados Unidos en Centroamérica es vista como un ejemplo de la debilitada posición global estadounidense. La "pérdida" de Nicaragua fue el resultado de una "débil" política exterior de Estados Unidos que en otras circunstancias podría haberse evitado.

El "síndrome de Vietnam", que ha inhibido la proyección de la fuerza de Estados Unidos en el exterior, se combinó con la campaña de derechos humanos del presidente Carter para desestabilizar a los aliados de Estados Unidos y darle mano libre a sus enemigos. Los reafirmacionistas buscarían revertir esta tendencia apoyando lealmente a los gobiernos amigables a Estados Unidos, junto con una guerra sin cuartel contra las fuerzas hostiles a los intereses estadounidenses. El poder es visto como fuertemente dependiente de las percepciones, y los reafirmacionistas creen que una proyección exitosa de la influencia de Estados Unidos requiere que, tanto aliados como enemigos, perciban las amenazas de coerción estadounidense como algo creíble.

Centroamérica ha cobrado considerable importancia para los reafirmacionistas por varias razones. Primero, si Estados Unidos no puede controlar los eventos que ocurren en su propio patio trasero, entonces, ¿dónde puede hacerlo? Segundo, Centroamérica parece presentar un terreno favorable para una visible demostración de una voluntad y un poder estadounidenses renovados.⁸ Tercero, característica típica de los reafirmacionistas es aceptar que los grandes poderes gozan de, y requieren, una esfera de influencia segura y Centroamérica cae dentro de la esfera de Estados Unidos. Cuarto, asegurar el flanco sur de Estados Unidos es un prerrequisito para mantener a las fuerzas norteamericanas disponibles para enfrentamientos en otros lados, en potenciales lugares-problema de mayor importancia estratégica o económica.

A medida que la escuela reafirmacionista examina las circunstancias actuales en Centroamérica, puede escoger entre varias aproximaciones tácti-

⁷ Para una discusión de las actividades cubanas en la cuenca del Caribe véase: Jeanne Kirkpatrick, "U.S. Security in Latin America", *Commentary*, enero de 1981, pp. 29-40. Véase también: James D. Theberge, "Rediscovering The Caribbean: Toward a U.S. Policy for the 1980's: *Common Sense*, marzo de 1980, pp. 1-20.

⁸ Para una interpretación del enfático apoyo de la administración Reagan al gobierno de El Salvador visto como una demostración de este tipo de actitud véase: "Psychodrama in El Salvador", *New York Times*, 27 de febrero de 1981, p. 26.

cas para conseguir sus objetivos básicos. Estas aproximaciones pueden ser agrupadas bajo dos grandes rubros: un "militarismo unilateral" de línea muy dura, y una aproximación de algún modo más compleja basada en la "modernización".

Militarismo unilateral. Un ala de la escuela reafirmacionista cree que Estados Unidos puede y debe actuar solo en la búsqueda de sus intereses en muchas áreas del globo, de modo más especial en el Hemisferio Occidental. Esta línea de pensamiento, de un nacionalismo radical, es muy escéptica en cuanto a la confiabilidad y fortaleza de Europa occidental.⁹ Poderes secundarios o regionales (tales como México y Venezuela) pueden ser útiles si están listos a seguir el liderazgo de Estados Unidos, pero en todo caso, pueden ser ignorados cuando no lo están. Ciertamente, en un mundo crecientemente neutral u hostil, la "solidaridad" del Hemisferio Occidental ha asumido una importancia renovada. Este marco orientado hacia la seguridad contempla al poder militar como el elemento clave para la protección de los intereses estadounidenses hemisféricos. Estados Unidos debe restaurar sus desgastados lazos con las fuerzas de seguridad latinoamericanas y proveerlas con el apoyo moral y material que necesitan para enfrentar la subversión. En caso de que esto falle, Estados Unidos debe considerar seriamente el uso directo de las fuerzas estadounidenses.

Los militaristas unilaterales apoyan la provisión de suficiente ayuda para la seguridad a las fuerzas de seguridad salvadoreñas para permitirles obtener una victoria militar sobre las guerrillas. Ayuda complementaria le sería extendida a las fuerzas de seguridad hondureñas y guatemaltecas en un intento por cortar los flujos de armas destinados a la izquierda salvadoreña. Si se percibe que los demócratas cristianos salvadoreños están inhibiendo la eficacia de las fuerzas de seguridad, su salida del gobierno podría ser algo deseable. Ciertamente la reforma agraria, la nacionalización de la banca y el control gubernamental de las exportaciones agrícolas habrían de ser reexaminados. De mayor importancia que la búsqueda de apoyo campesino a través de aquellas reformas, sería la reconstitución de una sólida alianza entre las fuerzas de seguridad y el sector empresarial, la continuación efectiva de la campaña antiguerrillera, y la reestructuración de la economía salvadoreña bajo criterios de "eficiencia". A los costos (en términos de la opinión internacional y la diplomacia) de revertir algunas de las reformas se les concedería un peso relativamente bajo.

El gobierno sandinista de Nicaragua constituye una penetración intolerable de fuerzas procubanas en el istmo centroamericano. El objetivo debe ser derrocar al FSLN.¹⁰ Aunque una combinación de medidas podría ser empleada para lograr ese fin, los militaristas unilaterales no descartan el apoyo a tro-

⁹ Para una discusión de la "finlandización" de Europa oriental véase el capítulo 8 de Walter Laqueur, *A Continent Astray* (New York: Oxford University Press, 1979), pp. 222-245.

¹⁰ Para una opinión en este sentido, véase Cleto di Giovanni, Jr. y Alexander Kruger, "Reports: Central America", *The Washington Quarterly* (verano de 1980), pp. 175-186.

pas aliadas que pretendan derrocar al FSLN. En caso de que los cubanos o los soviéticos se atrevieran a enviar ayuda militar sustancial al FSLN, los aviones o barcos utilizados para su transporte serían vistos como presas libres para los interceptores norteamericanos, e incluso Cuba misma podría ser considerada como blanco de represalias.

La seguridad de Guatemala sería otro objetivo principal. Guatemala es importante por sus potenciales reservas petroleras y su proximidad a los campos petroleros mexicanos. Si se les permitiera a las fuerzas de izquierda ganar terreno en Guatemala, el mismo México —y aún los Estados Unidos— podrían ser desestabilizados. En caso de lograr su control, Guatemala podría convertirse en una pieza importante para ayudar a El Salvador y a Honduras a resistir la subversión, y Guatemala podría incluso llegar a revocar la actual situación en Nicaragua. Los militares guatemaltecos pasarían a ser, en tal caso, un bastión en el restablecimiento del control en la región, cumpliendo así el papel que alguna vez jugaron los Somoza.

Honduras sería vista principalmente en términos de la necesidad de lograr el control de los Estados vecinos. Si los elementos de línea dura entre los militares hondureños estuvieran mejor dispuestos a jugar este papel, y si prefirieran ejercer el poder político, Estados Unidos abandonaría su apoyo al proceso de liberalización política iniciado en Honduras.

Modernización. La línea de la modernización reconoce que las dinámicas internas han desempeñado por lo menos algún papel en los orígenes de la inestabilidad. La respuesta que recomienda —contrainsurgencia— contiene un importante elemento militar pero también busca ganar el “corazón y la inteligencia” de la gente.¹¹ De modo que, mientras que el enfoque del “militarismo unilateral” podría conformarse con convertir a El Salvador en un Haití, los defensores del enfoque de la contrainsurgencia buscarían “secar los estanques” donde las guerrillas nadan, a través de fomentar una modernización económica más balanceada. Un sustantivo esfuerzo de ayuda de Estados Unidos buscaría involucrar al campesinado y a los pobres de las ciudades en proyectos identificados con el gobierno salvadoreño. A aquellos que continuaran persistentemente hostiles se les negarían los beneficios de la ayuda y, en caso necesario, se les neutralizaría.

Este enfoque podría presionar por programas de reforma agraria gradual en Guatemala y Honduras. Los campesinos serían reacomodados en nuevas tierras y algunas haciendas manejadas ineficientemente serían compradas y subdivididas en pequeñas granjas de tamaño familiar. El propósito sería el de, simultáneamente, aliviar algo del descontento entre los campesinos creando un grupo nuevo de terratenientes conservadores.

La línea modernizadora dentro de los reafirmacionistas buscaría persuadir a los aliados de la OTAN, así como a los poderes regionales, que si-

¹¹ Para un argumento en el sentido de que ciertas lecciones de la experiencia de la contrainsurgencia en Vietnam son aplicables en El Salvador véase William Colby, “El Salvador: Which Vietnam?”, *Washington Post*, página editorial, 20 de abril de 1981.

guieran las políticas de Estados Unidos, en parte para compartir con ellos los costos de los programas de "acción civil".

Regionalismo

Una perspectiva regionalista enfatiza la geopolítica regional y contiene una línea ideológica inclinada hacia el centrismo y el cambio evolutivo.¹² Gobiernos de tal tipo son preferidos a aquellos que son altamente exclusivos y represivos porque son más compatibles ideológicamente con los valores de Estados Unidos, y porque ofrecen mayores posibilidades de estabilidad no socialista. En la mente regionalista, Estados Unidos está envuelto en una lucha competitiva con Cuba por la influencia en la cuenca del Caribe, pero el prestigio global de Estados Unidos está en juego únicamente de modo marginal. Si las condiciones para una democracia centrista no son tan favorables en Centroamérica como pueden serlo en las naciones más desarrolladas de Sudamérica, una política estadounidense activa puede dar suficiente fuerza a un "centro" combativo. En la práctica, el deseo regionalista por evitar una apertura a la entrada de fuerzas ideológicamente incompatibles y socialistas unidas a Cuba se convierte en una cautelosa preferencia por el cambio gradual. Con el fin de no arriesgar la unidad de las fuerzas armadas, se favorece a una coalición de centro-derecha, creando así un gobierno que se espera sea más legítimo de lo que lo sería uno exclusivamente de derecha, sin que se le permitiera la entrada a la izquierda armada. Cuando las condiciones lo permiten, las elecciones son vistas como algo ideológicamente deseables y como un instrumento que, en términos generales, puede no ser favorable para la izquierda, al mismo tiempo que le da una legitimidad acrecentada a los moderados electos. En general, los regionalistas habrían apoyado el régimen de Duarte en El Salvador y han visto las elecciones fijadas para marzo de 1982 con simpatía, por lo menos hasta que pareció probable que a la extrema derecha le iría bien en ellas. Los regionalistas también apoyarían el proceso de transición en Honduras y tratarían de presionar al gobierno guatemalteco hacia las reformas. La súbita aparición de Ríos Montt con sus promesas de renovación moral y cambio modesto habría sido vista por ellos como un paso positivo. Sin embargo, los regionalistas no usarían la fuerza para salvar a un régimen que se estuviera desintegrando, quizás salvo con el apoyo previo de otros poderes regionales. En Nicaragua mantendrían relaciones normales sólo en tanto que un grado aceptable de pluralismo y de oportunidad para la iniciativa privada fuese tolerado.

Los regionalistas se sienten más a gusto con la Democracia Cristiana. Los demócrata-cristianos se oponen también al marxismo y favorecen ciertas re-

¹² Un discurso de un funcionario de la administración Carter que contiene importantes aspectos de esta perspectiva se encuentra en: Viron P. Vaky, "Central America at the Crossroads", U.S. Congress, House, Subcommittee on Inter-American Affairs, Committee on Foreign Affairs, 96th Cong., 11 de septiembre de 1979, pp. 9-12.

formas modernizadoras, tanto con el fin de crear una economía más eficiente como con el fin de disminuir las tensiones políticas. Aquellos han demostrado en ocasiones su disposición a crear alianzas tácticas con las fuerzas de seguridad para lograr tales objetivos. (Si bien los reafirmacionistas consideran útiles a los demócrata-cristianos, con frecuencia los consideran débiles, irresponsables y como peligrosos "Kerenskys"). De modo que los regionalistas habrían propuesto un apoyo sostenido para Napoleón Duarte en El Salvador. Si Duarte hubiera consolidado las reformas iniciadas, el atractivo de la izquierda se hubiera marchitado. A medida que el sector empresarial entendiera que la estrategia reformista de la Democracia Cristiana era la más sabia respuesta política a la insurgencia, la base social del régimen de Duarte se hubiera fortalecido. La tarea que quedaba habría sido el despojar de armamento a la guerrilla. Los regionalistas habrían usado la relativa legitimidad del gobierno de Duarte para tratar de persuadir a los estados vecinos que impidieran el flujo de armas hacia El Salvador.

Los regionalistas ponen un énfasis considerable en el trabajo conjunto con otros países de la región, especialmente con los "influyentes" locales. Trabajar con esos poderes aumenta la legitimidad de las acciones de Estados Unidos, difunde cualquier carga financiera y provee fuentes latinas de influencia para oponerse a los planes cubanos. De tal modo que los regionalistas alentarían a México, y especialmente a Venezuela para que jugaran un papel activo en la Nicaragua del postsomocismo. Pero las diferencias en los enfoques básicos de México y Venezuela reflejan la confusión en el enfoque de los regionalistas sobre la dinámica actual nicaragüense. En su proposición de una política exterior de no alineación y de una política pluralista para Nicaragua, el regionalista no está seguro de qué tanto el resultado final puede estar más cerca del modelo mexicano o del venezolano. Una definición mexicana de pluralismo permitiría que el FSLN monopolizara el control de la rama ejecutiva del gobierno con un pluralismo que caracterizaría a la economía y a la cultura. El modelo venezolano implicaría una evolución gradual hacia un sistema político competitivo que le permitiría a partidos políticos de alineación no sandinista llegar a controlar el gobierno por medio de elecciones. La mayoría de los regionalistas preferirían el modelo venezolano pero consideran que presionar mucho al FSLN únicamente resultaría en el rápido levantamiento de un estado de seguridad nacional "para defender a la revolución". De modo que el regionalista probablemente adoptaría un curso sinuoso y ambiguo, tratando de presionar ligeramente al FSLN para que cediera algún terreno pero sin empujar tan fuerte que se provocara una radicalización del proceso nicaragüense.

Los regionalistas apoyan un proceso de transición en Honduras y confían en que los partidos políticos civiles tendrán éxito en establecer un gobierno legítimo y moderadamente reformista. Sin embargo, Guatemala representa un reto mucho más difícil. Si bien las élites guatemaltecas todavía están unidas y constituyen la fuerza conservadora más fuerte de la región, Guatemala está en una situación peligrosamente explosiva. El país posee las características naturales para llevar a cabo las reformas socioeconómicas que podrían difundir

la tormenta política que se está fraguando; pero los militares guatemaltecos y los sectores empresariales creen que la simple represión es una garantía más segura de la estabilidad. Algunos regionalistas creen que una política norteamericana más activa pondría a Estados Unidos en una mejor posición para sutilmente empujar a Guatemala en la dirección deseada. La aparición del gobierno de Ríos Montt fortaleció esta tendencia, por lo menos temporalmente. Otros regionalistas favorecerían una diplomacia de "alejamiento" a fin de alentar a elementos más reformistas para que salgan a la superficie y proceder, ya sea a presionar a aquellos en el poder para que realicen las reformas necesarias, o bien a tomar ellos mismos el poder.¹³

A los regionalistas les preocupa que la amplia diversidad de modelos políticos que hoy existe en la región sea en sí misma una fuente de gran y constante inestabilidad. La desconfianza mutua, así como los modelos económicos divergentes, han impedido la integración económica regional. De modo que a los regionalistas les gustaría ver una mayor convergencia de los sistemas políticos en la que Guatemala y Nicaragua se movieran en la dirección del reformismo moderado que impera ahora en Honduras o Costa Rica.

Neorrealismo

Los neorrealistas creen que los paradigmas del balance de poder y de las esferas de influencia son anacrónicos y ya no corresponden, ni a estimaciones realistas de las relaciones globales de poder, ni a las capacidades de Estados Unidos o sus intereses.¹⁴ Los neorrealistas más bien aceptan fatalistamente la decreciente capacidad de Estados Unidos para controlar las políticas internas de los Estados del Tercer Mundo. En cambio, argumentan que la difusión del poder entre varios polos en competencia y la disminución relativa de la fuerza de Estados Unidos han colocado muchos acontecimientos internacionales fuera del alcance de Estados Unidos, y también fuera del alcance de la Unión Soviética. De tal modo que, en vez de concentrarse en influenciar los eventos políticos en los Estados del Tercer Mundo, Estados Unidos puede adoptar la política de un poder común y corriente y concentrarse en la persecución de sus intereses económicos. Dado que los intereses económicos de Estados Unidos son hoy en día compatibles con una amplia variedad de modelos políticos, Estados Unidos puede acomodarse a un cierto rango de regímenes en vías de desarrollo en el mundo. En este sentido, los neorrealistas adoptan una visión más relajada hacia las ideologías domésticas, inclinándose emocionalmente por democracias centristas pero convencidos de que regímenes de derecha o de izquierda pueden ser compatibles con un rango importante de intereses estadounidenses. Sostienen con energía que a los soviéticos se les debe negar el

¹³ Estos temas fueron acaloradamente discutidos durante la administración Carter. Véase: "Controversy Looms Over Bid to Aid Guatemala", *Washington Post*, 11 de marzo de 1979.

¹⁴ Para una discusión del término "neorrealismo" véase Tom J. Farer, "Searching for Defeat", *Foreign Policy*, N° 40, otoño de 1980, pp. 155-174.

acceso a bases militares en esta parte del hemisferio, pero rechazan la teoría del "dominó" en la que México o Panamá son necesariamente vulnerables como consecuencia de los acontecimientos de Centroamérica.

Los neorrealistas confían principalmente en las fuerzas económicas para mantener la influencia de Estados Unidos en el Tercer Mundo y están convencidos de que a cualquier régimen racional le gustaría tener acceso al capital y la tecnología occidentales. Un comercio de tal tipo, junto con las ligas financieras, generaría el sentimiento mínimo de intereses compartidos para permitir relaciones bilaterales aceptables. El mantenimiento de un sistema económico internacional que funcione sin obstáculos es considerado la clave de la fuerza de Estados Unidos, así como de la capacidad de occidente para seguir integrando a los países en vías de desarrollo dentro de tal sistema.

Los neorrealistas están menos preocupados por la difusión de la influencia cubana en Centroamérica y creen que la mejor oposición a ella es apoyar reformas políticas que reducirán la oportunidad de los cubanos. En caso de que un régimen de izquierda asuma el poder, se debe confiar en que la necesidad económica y el nacionalismo inherente puedan atraer al régimen hacia la economía de occidente y hacia una política exterior genuinamente no alineada.

Lejos de ser una derrota, la revolución nicaragüense ofreció la promesa de un Estado revolucionario que ha evitado convertirse —por lo menos hasta ahora— en un Estado cliente de los soviéticos y que ha buscado asiduamente mantener su comercio y sus lazos financieros con Estados Unidos y los países occidentales. Desde la perspectiva neorrealista, el peligro de una revolución es: o la anarquía (que desorganiza el intercambio económico), o el desarrollo de una relación de seguridad con la Unión Soviética. Por ello, una política de ayuda económica y de amistad diplomática hacia el gobierno sandinista tiene sentido como el mejor instrumento para ayudar a la reconstrucción de la economía y de la estructura política Nicaragüense, y para destruir la dinámica de desconfianza y hostilidad mutua que puede conducir al FSLN hacia los soviéticos. La reducción de la influencia política de Estados Unidos en Managua es menos importante que la continua integración de Nicaragua a la economía global, y el desarrollo de un régimen nacionalista independiente, tanto de Cuba como de la Unión Soviética.

Dado que los neorrealistas están especialmente preocupados por la corriente de inestabilidad en el sistema financiero internacional, le dan prioridad al mantenimiento de la solvencia de países endeudados. Por tanto, los neorrealistas expresarían una fuerte oposición a cualquier intento de estrangular económicamente a Nicaragua por temor a que un FSLN desesperado pudiera desconocer la importante deuda a la comunidad financiera internacional.

Los neorrealistas estarían muy preocupados si el conflicto en El Salvador pudiera en un momento agriar las relaciones entre Estados Unidos y Nicaragua; minar la estabilidad política y económica a lo largo de la región y llevar a Estados Unidos a una costosa y prolongada intervención. Por tanto, más importante que la restauración del control de Estados Unidos o que impedir cualquier incremento en la influencia cubana es una solución pacífica y a lar-

go plazo de la crisis salvadoreña. Los términos precisos de la solución son menos importantes que su durabilidad, en tanto que el régimen que surja adopte políticas económicamente racionales y evite, o bien una virulenta diplomacia contra Estados Unidos o una diplomacia servilmente prosoviética y, por supuesto, no permita el establecimiento de bases extranjeras en su territorio.

Mientras los regionalistas ven a Venezuela como el más confiable y compatible aliado en Centroamérica, los neorrealistas pondrían mayor peso en la actividad mexicana. Los neorrealistas no estarían tan preocupados por la tolerancia mexicana hacia procesos sociales menos controlados y les atraería México por su potencial financiero y diplomático. Más que ver a México como un régimen que coquetea peligrosamente con La Habana, se debería ver a México como una considerable influencia diplomática y económica sobre el gobierno cubano. México podría, de ese modo, desplazar a Cuba como la fuerza externa emergente en Centroamérica. Sin embargo, para que esto ocurra, México debe vencer rápidamente sus tradicionales escrúpulos de "no intervencionismo".

Los neorrealistas estarían preocupados por la situación guatemalteca en la medida en que una explosión política allí podría desestabilizar seriamente la actividad económica o poner en peligro la estabilidad regional. Como los reafirmacionistas, a los neorrealistas les preocuparían las posibles repercusiones en México, donde los riesgos económicos son muy altos, pero estarían más dispuestos a confiar a México la defensa de sus propios intereses. En Guatemala, como en cualquier otra parte, los neorrealistas apoyarían cualquier esfuerzo mexicano serio por mediar, o mejor aún, por resolver el conflicto político.¹⁵

Conclusión

Cada una de estas tres conceptualizaciones del interés de Estados Unidos tiene elementos atractivos para las masas del electorado estadounidense. Los reafirmacionistas responden al sentimiento popular de frustración por la disminución del poder de Estados Unidos. Los regionalistas apelan al idealismo democrático y al sentimiento anticubano muy difundido en Estados Unidos. El neorrealismo se sostiene en el antimilitarismo y el convencimiento común de que el negocio de los Estados Unidos es hacer negocios. Por el momento, la visión de los reafirmacionistas está a la ofensiva política, e influyentes miembros o simpatizantes de la administración de Reagan se adhieren a importantes elementos de esta visión.

Será un reto muy difícil determinar cuál perspectiva, o combinación de perspectivas, va a dominar la toma de decisiones en la política de los años venideros, traduciendo los intereses y objetivos generales de Estados Unidos en políticas operacionales capaces de influir exitosamente en Centroamérica.

¹⁵ Estas ideas fueron desarrolladas, en diferentes grados, en: George Ball, *Diplomacy for a Crowded World: An American Foreign Policy* (Boston: Little Brown, 1976), y Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little Brown, 1977).