

# LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS HACIA CENTROAMERICA: EL CASO DE NICARAGUA

ARTURO CRUZ S.

## *Introducción*

PRIMERO ES necesario destacar que Centroamérica es una zona marginal desde el punto de vista económico e incluso geopolítico para los intereses estadounidenses comparada con otras áreas geográficas como el Golfo Pérsico, o en el contexto de América Latina, Centroamérica no alcanza la importancia agregada de México, Venezuela y Brasil.

Aunque esta observación es esencialmente correcta, no puede ser aceptada de manera incondicional y es justo añadirle los siguientes corolarios: Centroamérica como concepto histórico ha representado el espacio en el que Estados Unidos consistentemente ha dado muestras de una vocación imperial y de ahí la importancia de su comportamiento en la región. Esta importancia, principalmente teniendo en consideración los fines de la imagen imperial ha ido en aumento en coyunturas de deterioro o de ascendencia de la Pax Americana.

La lógica de la segunda observación sugiere que ante una coyuntura de deterioro en el orden imperial, la incapacidad por parte de Estados Unidos de administrar a su conveniencia los asuntos en su esfera de influencia inmediata, por la simple virtud de la proximidad geográfica, contribuye a proyectar una imagen de deterioro irreversible ante sus aliados y de igual importancia ante sus rivales, así como posibles clientes. En el caso contrario, cuando existe una voluntad nacional para revertir (o al menos contener) la descomposición de la Pax Americana, Centroamérica sigue representando el dominio más accesible a una demostración de nuevas actitudes en la conducta de la política exterior de Estados Unidos.

En resumen, Centroamérica, en términos de la política exterior norteamericana, tiene que ser ubicada como parte secundaria de un conjunto global, ya que su valor intrínseco es limitado y no justifica una política regional diseñada de acuerdo con sus condiciones internas. Es pues de este gran diseño de donde se desprende una actitud hacia Centroamérica, y es —a manera de ejemplo— la situación de Polonia o de Afganistán lo que determina en el análisis final la postura imperial en el área centroamericana. De ahí la importancia de

comprender la globalidad del problema, y las modalidades que han venido litigando —en el propio seno de Estados Unidos— para imponer una visión estratégica en la conducta de la política exterior norteamericana, una vez dada la ruptura del consenso nacional ante la experiencia de Vietnam.

### *Conceptos generales*

Con base en lo anterior podemos apreciar durante el curso de los años setenta el surgimiento de lo que llamaremos en este trabajo la premisa liberal bajo la Administración Carter, y la ascendente premisa imperial asociada con la Administración Reagan. Ambas premisas están empeñadas en prevalecer en la definición de un nuevo consenso, y en el moldeado de su respectiva doctrina de seguridad nacional. Se destaca como punto capital de este litigio la utilidad de la fuerza militar, especialmente aquella de orden convencional, y de sus aplicaciones directas.

En un plano general, los defensores de la premisa liberal optaron por resaltar las virtudes de un mundo multipolar e interdependiente, en el cual el uso de la fuerza militar resultaba obsoleto y doloroso para el ánimo norteamericano todavía marcado por el trauma de Vietnam. En consecuencia esta orientación liberal abogaba por una política de acomodo a las corrientes nacionalistas en el Tercer Mundo, y si bien es cierto que no promovía cambios radicales, era relativamente tolerante ante los hechos consumados, favoreciendo los mecanismos de cooptación económicos, con el propósito de apaciguar inclinaciones revolucionarias.

A su vez la Unión Soviética, siempre objeto de preocupaciones para la política exterior estadounidense, en el nuevo cálculo estaba ubicada, al menos en su fase inicial, como un imperio superior a sus posibilidades, sin base interna para sostenerlo efectivamente, y con una ideología en franca oposición a los principios liberales. En el análisis final, los exponentes de la premisa liberal aceptaban el deterioro en la Pax Americana como resultado de una evolución histórica normal ante la imposibilidad de mantener la preponderancia lograda por Estados Unidos en la posguerra. En efecto, este deterioro correspondía según el cálculo liberal a una crisis en los medios de poder, y no necesariamente a una falta de voluntad, o malestar en la fibra social norteamericana.

Por su parte, los defensores de la premisa imperial rechazan este conjunto de observaciones y visualizan en esencia un mundo bipolar. Más aún, esta perspectiva se ve endurecida por una multiplicidad de tendencias que ellos interpretan como adversas, tales como las arbitrariedades de la OPEP, la llamada tiranía del débil, la posible finlandización de sus aliados europeos, y la proyección de la Unión Soviética

como una potencia de alcance global —estrictamente en términos militares— bajo el gobierno de Brejnev.

A pesar de lo anterior, sería incorrecto argumentar que los exponentes de la premisa imperial visualizan la posibilidad de un “mundo restaurado”, aunque sí consideran como necesaria la elaboración de un régimen estratégico que señale las áreas prioritarias de su “interés nacional” y de recuperar la disposición de defender las fronteras imperiales una vez más, vía intervenciones directas. No nos debe sorprender, en este contexto, la insistencia de superar la parálisis de Vietnam, y de reivindicar ideológicamente la actuación histórica de Estados Unidos en Indochina. De hecho se hace necesario demostrar que no toda intervención se convierte ipso facto en otro Vietnam, y que hay que dar un sentido moral —sin los costos de la política de los derechos humanos— a la postura estadounidense en el mundo.

Finalmente, los exponentes de la premisa imperial se sienten dueños de la autoridad que dan los hechos, es decir, Afganistán demostró la utilidad de la fuerza militar, así como la incidencia marginal de la opinión mundial en los procedimientos unilaterales de las grandes potencias. Irán, por otra parte, desvirtuó todo esfuerzo de acomodo con las fuerzas revolucionarias en el Tercer Mundo.

Con base en este marco de referencia, este ejercicio examinará el comportamiento de ambas premisas en el contexto específico de Centroamérica con especial atención al caso de Nicaragua.

### *El comportamiento de la premisa liberal*

Si bien es cierto que el gobierno de Carter resistió el triunfo revolucionario del Frente Sandinista en Nicaragua, la virtud (o novedad) de su política exterior fue la búsqueda de un acomodo inmediato ante un hecho consumado. Esta actitud de acomodo tenía dos propósitos: primero, era necesario, por razones internas, racionalizar el obvio fracaso de la política nicaragüense (principalmente, después del bochorno de Irán) y hacer de una necesidad una virtud, es decir, experimentar con una Nicaragua revolucionaria los méritos de la premisa liberal. En breve, la estrategia de cooptar el proyecto revolucionario tenía una lógica irresistible, y los costos, en comparación con los posibles beneficios, eran relativamente bajos.

En efecto, este experimento partía del supuesto que las revoluciones no pueden ser definidas en abstracto, sino dentro de los límites que impone el estado-nación, cuyas características son de índole permanente más allá de la voluntad o preferencia ideológica de sus líderes. En consecuencia la dirección de la revolución nicaragüense tendría que ajustarse inevitablemente a dos imperativos: primero a una consideración geopolítica inmediata en la cual un *modus vivendi* con el

poder imperial no es una opción sino una necesidad; y segundo, a los requisitos apremiantes de financiamiento externo.

Lo sobresaliente de la premisa liberal ha sido reconocer una tensión básica en el proceso revolucionario nicaragüense, los problemas ocasionados por un proyecto histórico que favorece un orden socialista, y los problemas inmediatos —que caracterizan a una economía “estructuralmente dependiente”. Es decir, una economía abierta con una base agroexportadora, y por ende con déficit perennes en su balanza de pagos— la cual para mantener ritmos de crecimiento casi constantes, tiene que recaer en niveles de financiamiento externo crecientes los cuales provienen precisamente de los llamados agentes históricos de su dependencia. Cabe destacar que esta necesidad de recurrir a las fuentes tradicionales de asistencia económica no se debe entender como un fenómeno transitorio, sino como una constante para el transcurso de la década de los años ochenta.

Este conjunto de observaciones, según el cálculo liberal, se complementaba en un plano geopolítico más amplio en el que se contaba con que el comportamiento de la Unión Soviética sería razonable, es decir que se abstendría de apoyar significativamente el proceso nicaragüense. En buena medida, este comportamiento cauteloso era de esperarse por la multiplicidad de compromisos del campo socialista con otros esfuerzos revolucionarios más prometedores en el Tercer Mundo; y de igual importancia, por el principio de reciprocidad en cuanto a sus respectivas áreas de influencia.

Es con base en este marco de referencia que se debe entender la disponibilidad de la premisa liberal para llegar a un *modus vivendi* activo con Nicaragua, y no como el producto de un mal entendido en cuanto a la naturaleza del proceso. De hecho, el gobierno de Carter siempre percibió con claridad y preocupación el contenido profundamente revolucionario de la plataforma sandinista. Sin embargo, se consoló por que las “condiciones objetivas” no favorecían la realización satisfactoria de este proyecto socialista. Siendo así, el período de transición se prolongaría y en el proceso, según el cálculo liberal, las concesiones tácticas adquirirían un carácter permanente.

Ergo, la estrategia de cooptar el proyecto era clara, pero los resultados inciertos. Por lo tanto, si bien es cierto que el gobierno de Carter consideraba la repetición en Nicaragua de las condiciones en Costa Rica como lo ideal, en la práctica llegó a conformarse con dar incentivos a un modelo que nunca visualizó con claridad, pero que superaba la definición de un régimen socialdemócrata, sin tener necesariamente que llegar a un socialismo a la cubana. Más aún, y esto lo sugiere como un punto sumamente tentativo, en ausencia de esta formación de carácter híbrido la actitud de un Carter reelecto hubiera sido la de coexistir, incluso con una Nicaragua de vocación socialista, siempre y cuando su política exterior mostrase sensibilidad a los intereses geo-

políticos norteamericanos. Esto de hecho hubiera significado la finlandización de Nicaragua; el intercambio de un orden interno socialista por una política exterior moderada, o al menos el bajar el tono de la retórica.

### *El comportamiento de la premisa imperial*

Cabe destacar que la premisa imperial considera a Centroamérica como un instrumento y no un objetivo de su política exterior. En efecto, el origen de su conducta en el contexto centroamericano no está en lograr un equilibrio social duradero vía proyectos reformistas, sino en la necesidad inmediata de reafirmar una voluntad más acorde con el comportamiento de gran potencia. Más aún, en ausencia de factores objetivos para justificar una política centroamericana que contemple incluso el uso directo de la fuerza militar, los globalistas en el campo de Reagan encuentran convincente el argumento de los regionalistas —la mayor parte ideólogos mediocres— de vincular el efecto multiplicador de una Centroamérica radicalizada con los pozos petroleros de México. En breve, Centroamérica es motivo de preocupación por la reacción de Moscú, Pekín, o incluso (a pesar de las diferencias públicas) la de sus aliados europeos. La lógica es simple pero irrefutable, si el poder imperial no puede administrar la situación en su frontera más accesible, cabe preguntar, ¿qué puede administrar? Por ende un precedente revolucionario en Nicaragua, ya de por sí una irritación mayor, provoca que un segundo precedente en El Salvador sea inaceptable, y contenerlo es prioritario no obstante los costos inmediatos. Especialmente si tomamos en cuenta el planteamiento de que Reagan, no se puede permitir la eventualidad de “perder” a El Salvador, como Carter “perdió” a Nicaragua.

Es por lo intolerable de un segundo precedente y por lo deseable de eliminar el primero, que la Administración Reagan ha insistido en tres puntos básicos hacia Centroamérica: primero, ante una situación revolucionaria en El Salvador es imposible reconciliar la ilusión liberal de reformas con represión simultánea. La variable represiva tendría necesariamente que adquirir prioridad a corto plazo. Segundo, el dilema perenne en la política de Carter de encontrar un acomodo con Nicaragua y a su vez contener la revolución salvadoreña es inconsistente con una “solución regional” en la cual, según la apreciación imperial, Nicaragua es el epicentro del problema. Finalmente, el margen de tolerancia debe ser mínimo ante cualquier tipo de presencia cubana o soviética en Centroamérica.

No obstante que el desafío inmediato lo representa El Salvador, la interrogante central se encuentra en los instrumentos disponibles para trancar o al menos aislar a la revolución nicaragüense. Empero, la difi-

cultad con esta "solución regional" es la ausencia obvia de una salida a la Chile, y en caso de una intervención directa los costos de una presencia prolongada serían considerables. Se debe recordar que la lección de Vietnam no niega la utilidad de la fuerza militar per se, pero sí advierte que en el contexto de las llamadas democracias liberales la duración de la intervención es lo que determinará sus posibilidades de éxito, entre otras cosas, por consideraciones de orden interno. De ahí que no se pueda dar por sentado que Estados Unidos estaría dispuesto a intervenir unilateralmente en El Salvador (medida que en opinión de algunos sería saludable para la voluntad imperial) con el objetivo de prevenir una ruptura en el ejército. Por lo tanto sería más probable que su presencia fuera de apoyo temporal y no de ocupación como sería en el caso de Nicaragua.

Lo anterior, en un orden descendiente de preferencias no excluye la opción de aislar a la revolución nicaragüense, inter alia, cortando sus fuentes de financiamiento externo, lo que acentuaría sus problemas de balanza de pagos y en el proceso daría una muestra más de la "bancarrotada" de los proyectos de acumulación socialista. Cabe señalar, que esta estrategia de aislar a Nicaragua tiene que asumir la pasividad por parte de México —entre otros actores regionales— y de los gobiernos europeos. De ahí que el comportamiento de estos países ante las posibles presiones de la Administración Reagan tenga importancia semejante para el futuro de Centroamérica.

En este respecto cabe preguntarse el grado de compromiso de estos países —especialmente el de los europeos— con la revolución nicaragüense y la lucha del pueblo salvadoreño. Después de todo a los europeos les puede resultar funcional dar cabida a su vocación liberal en áreas periféricas a su interés nacional, y es legítimo preguntar —dada la amplitud así como la complejidad y los problemas de la agenda de la alianza atlántica— cuán negociable es Centroamérica.

### *Conclusiones*

El primer elemento de la conclusión nos lleva a reflexionar rápidamente sobre las dificultades de la política de Carter en la búsqueda de un acomodo con Nicaragua. Estas dificultades se manifestaron con el Congreso en la medida que éste no apreció, por razones parroquiales, el sentido de la política de Carter de cooptar la revolución nicaragüense. Es así que paradójicamente los setenta y cinco millones de dólares que el gobierno de Carter ofreció como préstamo en condiciones blandas para fortalecer el *modus vivendi* con Nicaragua haya tenido el efecto contrario y llegó a ser un elemento irritante en las relaciones entre los dos países producto de las innumerables enmiendas legislativas. A su vez, las dificultades persistieron en el contexto regio-

nal, ya que por un lado la postura liberal era viable en relación a Nicaragua pero, por otro lado, la misma política resultó ser un punto de fricción irreconciliable en relación con El Salvador. Finalmente, la estrategia implícita en la premisa liberal de cooptar el proyecto sandinista planteaba una dificultad patente en la medida en que la política de Carter sólo podía revelarse como sólida y madura a largo plazo.

Por su parte, el gobierno de Reagan parece estar llegando a la conclusión de que una política sin costos en Centroamérica es una simple ilusión. De hecho, el pago para que su presencia en El Salvador fuera decisiva tendría que superar de manera amplia los niveles de asistencia económica hasta la fecha desembolsados, y ampliar significativamente su intervención militar. Esta realidad de los costos crecientes se manifiesta aún con mayor fuerza en el caso de Nicaragua, donde la opción militar directa sería sumamente dolorosa, y la alternativa de socavar el proceso revolucionario por medio de los instrumentos económicos es más compleja de lo que podría parecer a simple vista, como dio muestra la reacción de un sinnúmero de países con diferentes preferencias ideológicas ante el corte de la ayuda bilateral estadounidense.

A su vez, cabe preguntarse cuál sería la reacción del Congreso norteamericano ante una escalada de la presencia militar de su país en Centroamérica. Sobre todo si consideramos la disposición de este cuerpo legislativo de moderar los excesos de la política exterior del gobierno de Reagan, actitud que estuvo ausente en las discusiones de la agenda interna. Lo anterior no pretende sugerir divergencias marcadas entre el ejecutivo y el congreso en lo que se refiere a una visión de Estados Unidos como potencia vigorosa en el mundo; sino que simplemente es una manifestación de la preocupación del congreso por una posible reacción exagerada del ejecutivo a la parálisis de Vietnam. Esta preocupación aumenta en el contexto específico de Centroamérica y no justifica (en una situación de recursos limitados y multiplicidad de escenarios regionales de mayor relevancia) un compromiso fuera de proporción a la importancia de la región.

Con base en lo anterior podemos prevenir que el gobierno de Reagan buscará un *modus vivendi* con la revolución nicaragüense, e incluso llegará a reconocer una "solución negociada" a la crisis salvadoreña como algo necesario. Cabe señalar que un escenario de este orden sería aceptable para sus aliados europeos, y para los poderes regionales emergentes, como México. Más aún, el apoyo de estos países a la revolución nicaragüense no es accidental o gratuito. De hecho, uno podría argumentar que por parte de los europeos existe una preocupación mayor por la formación de un sistema pluralista en Nicaragua, mientras que la preocupación central del poder imperial es su comportamiento geopolítico.

En el análisis final, como hicimos hincapié en la introducción, Centroamérica es marginal en comparación con otras áreas geográficas. En efecto, sus problemas, como el abastecimiento de energéticos, así como el financiamiento externo, van más allá de las preferencias ideológicas de aquellos que ocupan el Estado. El poder imperial podría retirarse del área centroamericana en favor de un México tanto con la intención como con los recursos para ejercer mayor influencia en el área. Asimismo, si los europeos insisten en cumplir su vocación liberal en América Central, les tocará, junto con México, asumir la responsabilidad de ayudar a estabilizar el área centroamericana.