

Actores y factores en las relaciones contemporáneas de los Estados Unidos y América Latina¹

La formulación de la política exterior norteamericana está sujeta a una serie de tensiones tanto individuales e institucionales como internas y externas. Estas incluyen factores tales como las predisposiciones y predilecciones de los formuladores de políticas; los procedimientos y prácticas burocráticas; la opinión pública; la interacción entre el comité legislativo, la agencia ejecutiva y los grupos de interés privados; y los acontecimientos específicos en el exterior, a los cuales deben reaccionar las políticas. Ha sido desplazado el clásico modelo del "actor racional" sobre diseño de políticas exteriores, por el cual los que toman las decisiones apropiadas optimizan una respuesta a un problema o asunto en particular en términos de un interés nacional objetivamente determinado². El proceso de formulación de políticas exteriores con frecuencia se analiza y explica en términos de una variación u otra de los modelos "políticos burocráticos", por los cuales predominan los intereses institucionales de las diversas partes comprometidas³. Cuando la elaboración de la política exterior se mira a través del prisma de las políticas burocráticas, y cuando se toman en cuenta consideraciones tales como los antecedentes históricos, la opinión pública y los factores domés-

*Cátedra, Estudios Latinoamericanos y del Caribe, Instituto de Servicio Exterior, Arlington, Virginia, Estados Unidos. Las observaciones y los análisis son del autor exclusivamente; no deben ser identificados con las instituciones con las cuales está asociado.

¹Parte de este documento está tomado de un borrador preliminar, "Foreign Policy and Decision Making: Some Latin American Cases", presentado al Seminario Internacional de New Hampshire, en el Center for International Perspectives de la Universidad de New Hampshire, en febrero de 1985.

²El modelo del "actor racional" está ejemplificado por Richard C. Snyder, H. W. Bruck, y Burton Sapin, *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics* (Princeton: Foreign Policy Analysis Project Series, Monografía Nº 3, 1954).

³La formulación clásica del modelo político burocrático de la elaboración de la política exterior norteamericana puede encontrarse en: Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little Brown, 1971).

ticos, esta elaboración es análoga a verter un líquido por un embudo que restringe, canaliza y dirige el flujo⁴. Cuando se analizan las políticas desde esta aproximación "restringida", el rol de los actores individuales es marcadamente reducido.

Si se enfrenta en forma dinámica el proceso de formulación de la política exterior durante cualquier gobierno norteamericano específico, se podría semejar al movimiento de un péndulo. Esta "teoría del péndulo" argumenta que consideraciones tales como la creciente experiencia de políticos claves de cualquier nuevo gobierno, las restricciones burocráticas y la opinión de los profesionales sobre la formulación de la política exterior, se combinan para hacer que incursiones iniciales dramáticas en nuevos campos o iniciativas políticas manejadas ideológicamente vuelvan a un campo común más moderado a medida que un gobierno en particular continúa ejerciendo su mandato⁵. El período de Carter (1976-1980)⁶ pareció ser parte de esta teoría del péndulo en el campo de las políticas latinoamericanas. El fuerte foco inicial sobre los derechos humanos compitió con temas tales como los tratados del Canal de Panamá, la lucha y victoria sandinista en Nicaragua, la creciente polarización en El Salvador, y el aumento del apoyo cubano a guerras de liberación nacional.

Como resultado, el impulso de los derechos y necesidades humanas de 1976-1978 se mezcló cada vez más con las preocupaciones sobre seguridad en 1978-1980. Este esquema, sin embargo, no se repitió durante el primer período de Reagan (1980-1984), a pesar de que hubo manifestaciones de moderación en los dos primeros años después del impulso inicial. Un sello de las políticas norteamericanas hacia Latinoamérica durante el primer período de Reagan fue su creciente orientación conservadora, particularmente en relación a Centroamérica⁷.

Esta capacidad se manifestó en áreas tales como un marcado aumento de la asistencia militar, la ayuda encubierta a la oposición nicaragüense, la inclusión de América Central en la Iniciativa de la

⁴Esta analogía del embudo tiene su origen en la literatura política local y nacional de los Estados Unidos; por ejemplo, de Richard Hofferbert, "Elite Influence in State Policy Formation: A Model for Comparative Inquiry", *Polity*, Primavera, 1970.

⁵Esta analogía de la política aplicada a América Latina ha sido desarrollada por Abraham F. Lowenthal. Ver, por ejemplo, su artículo "Change the Agenda", *Foreign Policy*, Nº 52, Otoño, 1983, pp. 64-77 y ss.

⁶Las fechas abarcan de elección a elección en vez de asunción a asunción por la importancia de la subsiguiente formulación de políticas de cada equipo de transición de los presidentes modernos.

⁷Sin embargo, hubo moderación sustancial durante la última parte del segundo gobierno de Reagan, como será comentado a continuación.

Cuenca del Caribe, la misión de rescate en Granada, el reestablecimiento de las oficinas de la CIA en Centroamérica, y el exitoso empuje a Radio Martí. También ella se mostró en el control de importantes posiciones en el manejo de los asuntos latinoamericanos en los Departamentos de Estado y Defensa, el Congreso, el Consejo Nacional de Seguridad (NSC), y ciertas embajadas en la región. ¿Cómo se puede explicar esta mayor capacidad, a lo largo del tiempo, para influir en el proceso de política exterior en una dirección particular durante un gobierno determinado?

Parte de la explicación es histórica. Es decir, se remonta a acontecimientos tempranos en las relaciones de los Estados Unidos y América Latina, que sentaron un curso de políticas de protección y de prioridad a los objetivos de seguridad nacional. Esta orientación hacia la seguridad nació antes del estallido de la II Guerra Mundial (por ejemplo, en la Conferencia de Lima de 1938) y en el período de postguerra adquirió una faceta anticomunista con acciones tales como el Tratado de Río de 1947, el Pacto de Asistencia Militar de 1951, la ayuda económica de Punto Cuarto para luchar contra el comienzo del comunismo en 1950, y la exitosa operación encubierta del gobierno de izquierda electo en Guatemala en 1954⁸.

El foco de seguridad preponderante de la política norteamericana hacia la región cambió brevemente hacia objetivos de desarrollo explícitamente humanos, políticos y económicos en los años 70, bajo la presión sustancial del Congreso. Sin embargo, visto en retrospectiva, el impulso hacia el desarrollo Norte-Sur del gobierno de Carter durante buena parte de su período gubernamental fue sólo un vuelco temporal en la preocupación por el anticomunismo

⁸Algunos ven la intervención encubierta de 1954 de los Estados Unidos en Guatemala como una división en las relaciones de Norteamérica con América Latina, luego de la cual las preocupaciones sobre seguridad fueron prioritarias por una generación, y las actividades encubiertas fueron un mecanismo importante para manejarlas. Otros argumentan que el interés principal del gobierno de los Estados Unidos en Guatemala en ese momento era la protección de los intereses comerciales privados (por ejemplo, la United Fruit Company). Ver, por ejemplo, Stephen C. Schlesinger y Stephan Kinzer, *Bitter Fruit: The Untold Story of the American Coup in Guatemala* (Garden City: Doubleday, 1982), especialmente, pp. 220-221 y 229. También ver Richard H. Immerman, *The CIA in Guatemala: The Foreign Policy of Intervention* (Austin: University of Texas Press, 1982), especialmente pp. 123-128. Entre la evidencia para sustentar la opinión de que los motivos dominantes en la política norteamericana hacia Guatemala en 1953-1954 eran de seguridad, se incluye la insistencia del Secretario de Estado, John Foster Dulles de reiterar aspectos de seguridad en las intervenciones públicas en 1954 y la acción sin precedentes en julio de 1954 (después de la exitosa remoción del gobierno de Arbenz) del Fiscal General Robert Brownell, en el sentido de querellarse contra la United Fruit por monopolizar ésta el comercio exterior (que eventualmente terminó en la desintegración de las acciones de United Fruit en Guatemala).

o la seguridad Este-Oeste, predominantes en las políticas de post-guerra de los Estados Unidos⁹.

Parte de la explicación es conjetural; está basada en el hecho de que la formulación de políticas no ocurre en el vacío, sino que es afectada por sucesos en un contexto social, político y económico más amplio. Algunos se refieren a incidentes específicos fuera de la región. Por ejemplo, la ocupación soviética de Afganistán, la crisis de los rehenes en Irán y el derribamiento del avión comercial coreano conllevaron una percepción de agresividad soviética y/o impotencia norteamericana. Un mayor número de actos terroristas y violentos, algunos avalados por gobiernos, hicieron necesaria una respuesta norteamericana más agresiva. Entre 1973 y principios de los 80 el poder de la OPEP para afectar a las naciones importadoras de petróleo, tanto desarrolladas como en vías de desarrollo, le imprimió a los Estados Unidos una renovada urgencia por las preocupaciones sobre seguridad. Dentro de los Estados Unidos, muchos ciudadanos empezaban a cuestionar la suposición, dominante desde el New Deal de Roosevelt en los años 30, de que el gobierno estaba mejor preparado para manejar los problemas de la sociedad. Los grupos de interés, los *think tanks*, y los individuos con perspectivas alternativas, frecuentemente de orientación conservadora, adquirieron una presencia y legitimidad crecientes¹⁰. La nominación de Reagan en 1980 demostró el poder de la derecha del Partido Republicano; por primera vez en una generación su victoria electoral dio acceso a los conservadores a los círculos internos de la rama del

⁹Para un análisis completo de las orientaciones cambiantes de la política norteamericana hacia América Latina desde una perspectiva política burocrática, ver el estudio definitivo de Lars Schoultz, *Human Rights and United States Policy Toward Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 1981).

¹⁰Igual que cuando a fines de los años 60 y principios de los 70 surgían una cantidad de organizaciones dedicadas a los derechos humanos y adquirían prominencia varias instituciones liberales del sector privado, los finales de la década del 70 y principios de la del 80 trajeron el desarrollo de entidades conservadoras. Entre éstas se pueden mencionar: Heritage Foundation, Center for Strategic and International Studies (CSIS), American Enterprise Institute (AEI), American Security Council (CAUSA), Council for Inter-American Security (CIS), Cuban American Foundation, Ethics and Public Policy Center, y Committee on the Present Danger, casi todos ellos con base en Washington. Mientras sus preocupaciones se relacionan con una gama de temas latinoamericanos, su énfasis principal está puesto en América Central y la política de acercamiento adecuada que debe tener Estados Unidos. Un análisis más profundo de éstos y otros grupos conservadores y centros de investigación va a aparecer escrito por Howard J. Wiarda, de la Universidad de Massachusetts y el American Enterprise Institute. Ver Lars Schoultz, *National Security and United States Policy Toward Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 1987), especialmente pp. 8-13 y ss., para una discusión sobre el impacto de algunos de estos grupos en un estudio más amplio de las creencias de los formuladores de políticas.

Ejecutivo que planifica las políticas. Con victorias conservadoras en otras democracias occidentales, sus contrapartes norteamericanas se sintieron más vindicadas para llevar a la práctica su agenda de política conservadora.

Parte de la explicación se remonta a las circunstancias cambiantes en América Latina y el Caribe. Una de las limitaciones de una política burocrática o de una aproximación restrictiva para analizar las políticas es que cada una menosprecia el hecho de que las políticas exteriores responden a eventos internacionales. En América Latina muchos acontecimientos afectaron a la región, lo que indicó al mismo tiempo la necesidad de efectuar ajustes en las políticas norteamericanas.

Uno de esos ajustes fue un vuelco sustancial en las políticas cubanas hacia sus vecinos en 1979 y 1980¹¹. Por una serie de razones —incluyendo éxitos con las políticas anteriores, tumultos internos, oportunidades, y el resurgimiento de los de “ínea dura” en el dominio de la política exterior— Cuba varió su posición de enfatizar el restablecimiento y mantención de buenas relaciones diplomáticas con las naciones del Hemisferio y apoyar materialmente en forma más directa los “movimientos de liberación nacional”. El gobierno de Carter en sus últimos meses había empezado a revisar sus políticas de apoyo al nuevo gobierno sandinista en Nicaragua; a expresar preocupación por la creciente influencia cubana en Jamaica, Granada y Surinam; e incluso a autorizar la asistencia militar de urgencia a un gobierno salvadoreño de pronto amenazado por una guerrilla insurgente bien armada. Fue el gobierno de Reagan quien tuvo que encargarse de los detalles específicos.

Otro cambio importante fue la caída del gobierno de Somoza en julio de 1979, después de una sangrienta guerra civil; los múltiples esfuerzos diplomático norteamericanos para persuadir a Somoza que dejara el país voluntariamente, fracasaron¹². Además de un número sustancialmente más alto de bajas civiles y de que como resultado hubo una mayor destrucción de la propiedad, se debilitaron las fuerzas más moderadas dentro de los militares y la oposición sandinista por un proceso de polarización social y política. El régimen revolucionario que tomó Nicaragua en julio y agosto de 1979 fue, por

¹¹Ver R. Bruce McCole, “The Cuban and Soviet Dimension”, en: Mark Falcoff y Robert Loyal (eds.), *Crisis and Opportunity: U. S. Policy in Central America and the Caribbean* (Washington D.C.: Ethics and Public Policy Center, 1984), pp. 51-78, y también a Edward González y David Rondfeldt, *Castro, Cuba, and the World* (Santa Monica: Rand, junio 1986), para un debate sobre la política exterior cubana.

¹²Para antecedentes de los hechos que llevaron a la caída de Somoza y a la política norteamericana, ver Mark Falcoff, “Somoza, Sandino, and the U.S.”, en Falcoff y Royal (eds.), *Crisis and Opportunity, op. cit.*, especialmente pp. 339-341.

lo tanto, constituido diferente y radicalmente con respecto a uno que pudiera haber surgido en noviembre o diciembre de 1978, y estaba destinado a evocar las hostilidades de un nuevo gobierno conservador republicano.

En el cercano El Salvador un proceso similar de polarización política y social aparecía como atenuado en octubre de 1979, con un golpe militar y el establecimiento de un gobierno de coalición cívico-militar amplio y más progresista. Sin embargo, durante 1980, parte de la coalición había abandonado el esfuerzo con frustración, y algunos unieron sus fuerzas con los diversos grupos de oposición radical. Como esta oposición recibió asistencia militar sustancial en los últimos seis meses de 1980, mucha de ella del exterior, se volcó hacia una abierta guerra de guerrillas. El resultado fue que una "ofensiva final" en El Salvador recibió al equipo de transición de Reagan mientras se preparaba para la toma de poder republicana el 20 de enero de 1981¹³.

Los hechos específicos en El Salvador y Nicaragua, junto con diversas manifestaciones concretas de una política regional cubana más agresiva, proveyeron de amplio terreno para justificar la necesidad de una nueva política exterior norteamericana que enfatizara los objetivos de seguridad nacional. El hecho de que los problemas estuvieran cerca y fuesen inmediatos agregaban urgencia a una respuesta apropiada. Además, la fragilidad de la red política y económica de muchos de los pequeños países caribeños recién emancipados, con los cuales también limita los Estados Unidos, ya había llevado a colapsos en Granada en 1979 y Surinam en 1980, a la polarización política en Jamaica y una grave erosión a través de los años del sistema electoral en Guyana. Mientras que las crisis eran menos dramáticas aquí en 1980-1981 que en América Central, ellas contribuyeron al sentimiento de que el Hemisferio Occidental necesitaba atención prioritaria por razones de seguridad nacional¹⁴. El hecho de que los tratados del Canal de Panamá, que comprometían a los Estados Unidos a entregar gradualmente el control de las bases y facilidades a Panamá, había sido decretado en 1978 a pesar de la estruendosa oposición de muchos grupos conservadores, le dio a

¹³Ver *The Struggle in El Salvador*, en: Falcoff y Royal (eds.), *Crisis and Opportunity*, op. cit., pp. 181-312. También ver Enrique Baloyra, *El Salvador in transition* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1983).

¹⁴Esta preocupación llevó a una variedad de estudios relacionados con políticas, incluyendo el Grupo de Trabajo del Consejo Atlántico de la Cuenca del Caribe, que editó sus trabajos en: James Greene y Brent Scowcroft (eds.), *Western Interests and U.S. Policy Options in the Caribbean Basin* (Boston: Oelgeschlager, Gunn y Hain, 1984); también el informe de la Comisión Kissinger, publicado en forma comercial como *The Report of the National Bipartisan Commission on Central America* (New York: MacMillan, 1984).

sus líderes mayores incentivos para focalizar su atención en las políticas norteamericanas hacia Latinoamérica. Esto fue así, aun cuando la mayoría de los analistas concluyeron que la remoción del tema del Canal de Panamá (de tan larga discusión) de la agenda de reclamos latinoamericanos permitió más libertad a estos mismos conservadores para crear las nuevas alternativas de políticas para la región.

Como balance, el resultado de los efectos de los múltiples y complejos acontecimientos en la región entre 1978 y 1980 fue la reintroducción del tema de la seguridad, a veces en forma dramática y forzosa, que requerían respuestas norteamericanas casi inmediatas y de alta prioridad. Pocos analistas u observadores políticos con una pizca de balance y objetividad continuaron aceptando la afirmación de los primeros tiempos del gobierno de Carter de que no había ningún tema prioritario para la seguridad nacional norteamericana en la región. Las circunstancias cambiantes en América Latina contribuyeron en importante medida a forzar una reevaluación de las políticas norteamericanas, especialmente hacia las áreas de crisis del Caribe y América Central.

Desde el punto de vista conservador, la iniciativa más importante del gobierno de Carter había sido desastrosa¹⁵. De acuerdo con esta perspectiva, el impulso a la política de los derechos humanos había avergonzado a muchos aliados norteamericanos en el hemisferio y había debilitado su capacidad para negociar con la subversión desde adentro o desde afuera. El fracaso en el apoyo a los gobiernos de Centroamérica con asistencia militar y económica había ayudado a fortalecer las organizaciones guerrilleras. En especial el retiro de la ayuda al gobierno de Somoza y la ayuda militar y económica de muchos gobiernos latinoamericanos a los sandinistas casi

¹⁵Un documento importante del período que representa este punto de vista es aquel del Comité de Santa Fe, *A New Inter-American Policy for the Eighties*. El Comité fue auspiciado por el cis (Council for Inter-American Security) de Washington D. C. y su análisis fue publicado en mayo de 1980. Este grupo de académicos, grupos de presión, periodistas y militares retirados, vieron su análisis como una alternativa a aquellas que precedieron el gobierno de Carter y que aportaron perspectivas que justifiquen políticas específicas e individuos que fueron asignados a diversos puestos durante el gobierno de Carter. Ver, por ejemplo, *Commission on U.S. - Latin American Relations* (Comisión Linowitz) *Diálogo Interamericano*, 1976 y en forma anual desde entonces. El documento de Comité de Santa Fe fue republicado en 1981 por el cis. El presidente del cis, L. Francis Bouchey, era miembro del comité original, junto con Roger Fontaine. David C. Jordan, Gordon Sumner y Lewis Tambs, quienes iban a ocupar cargos importantes durante el gobierno de Reagan. El General Sumner sirvió como Asesor especial para el Secretario Adjunto para asuntos interamericanos en el Departamento de Estado; el Dr. Roger Fontaine, como el especialista en temas latinoamericanos del Consejo Nacional de Seguridad; el Profesor David Jordan como embajador ante Perú; y el Profesor Lewis Tambs como embajador en Colombia (1983-1984) y en Costa Rica (1984-1986).

garantizaban un nuevo régimen, en el que los marxistas desempeñarían el papel de líderes. Los tratados del Canal de Panamá debilitaron las posiciones de seguridad norteamericanas en la región. El diálogo con Cuba tendiente al restablecimiento de los lazos diplomáticos al nivel de la "sección de intereses" fue aún más una evidencia de la debilidad norteamericana para estos conservadores. Desde su punto de vista, ello contribuía a fomentar tanto la agresión cubana como el éxodo de Mariel por el cual Castro arrancó la victoria de las garras de la derrota gracias a la torpe reacción del gobierno de Carter.

En este contexto, la victoria electoral de Reagan llevó al establecimiento inmediato de equipos de transición para revisar las políticas y posiciones latinoamericanas. Una cantidad de sus miembros era joven e inexperta, pero extremadamente entusiasta en sus esfuerzos por sacar de raíz lo que veía como problemas en las políticas, removiendo a individuos asociados con ellas. Una cantidad de funcionarios con experiencia se vieron sujetos a severas conminaciones en el proceso. Algunos fueron cambiados a puestos fuera de la región, con pocas posibilidades de regresar a asuntos latinoamericanos durante el período que durara el nuevo gobierno¹⁶. El objetivo del equipo de transición del Departamento de Estado era reemplazar a todo el personal clave en la Oficina de Asuntos Interamericanos (ARA) del Departamento de Estado, desde el Secretario Asistente y los Secretarios Asistentes Adjuntos a los Directores de Oficinas regionales y funcionales, con personal políticamente apropiado.

Este esfuerzo fracasó a fines de 1980 y principios de 1981. En parte, esto sucedió porque algunos individuos claves eligieron no aceptar la invitación de entrar a formar parte del equipo del Gobierno para Asuntos Interamericanos, ya sea porque el equipo de transición era demasiado impetuoso e inexperto en las costumbres burocráticas, y en parte porque muchos profesionales se resintieron ante el intento de politizar el ARA y acudieron a miembros del equipo del presidente electo con su preocupación. El resultado a corto plazo fue la confirmación de la teoría del péndulo de la formulación de políticas en el área de la formación del personal. Después de demoras en llenar las vacantes, se hicieron nombramientos de funcionarios de carrera aceptables para las posiciones importantes —muchas veces con escasa o nula experiencia en relación a América

¹⁶Para los detalles, ver George Gedda, "A Dangerous Region", *Foreign Service Journal*, 60, febrero de 1983. También: Lars Schoultz, *National Security*, op. cit., pp. 9-10.

Latina— que no eran conocidos como conservadores, con un asesor o dos que sí lo eran¹⁷.

Sin embargo, lo que distingue a las políticas latinoamericanas del gobierno de Reagan es que los conservadores no se rindieron después de perder la batalla inicial por su control, sino que se reagruparon y volvieron para insertar un número importante de sus candidatos a medida que se presentaban las oportunidades. Tuvieron que contentarse inicialmente con algunos embajadores que eran nombrados políticamente o con funcionarios de carrera. Con el tiempo, se efectuaron movimientos adicionales de personal de carrera y se destinó a políticos en puestos en el extranjero y en los niveles más altos de entre quienes elaboran las políticas para América Latina y el Caribe en Washington.

Un grupo clave de estos asesores y formuladores de políticas era conservador, tanto por ideología como por instinto. En otras palabras, tendían a ver el mundo en términos de la lucha entre el comunismo y la libertad. En América Latina, vieron el desarrollo de esa lucha en diversas formas, abiertas y encubiertas, y creyeron que ningún tema en la región tenía mayor prioridad para las políticas norteamericanas¹⁸. Incluso si se garantiza la variedad de políticas que inevitablemente fluyen de las muchas necesidades y agencias en los Estados Unidos hacia los diversos países y temas en América Latina y el Caribe, no debe ser subestimada la creciente habilidad de tales “conservadores ideológicos” para influir en áreas significativas de la política exterior.

Aun cuando el grupo “conservador ideológico” no tuvo éxito al principio en la colocación de una mayor cantidad de individuos en posiciones claves o en lograr tanto control sobre las políticas Estados Unidos-América Latina como hubiera querido, su influencia e impacto tuvieron sin embargo bastante significación. Esto fue especialmente cierto en lo concerniente a las políticas norteamericanas hacia América Central, con gran asistencia militar a El Salvador, el fin de la ayuda a Nicaragua, y el montaje de la operación oposito-

¹⁷La designación de Thomas Enders como Secretario Adjunto de Asuntos Interamericanos en 1981 en vez del posible designado político, General en Retiro Gordon Sumner, entre otros, simbolizó el surgimiento de la posición moderada, al igual que el retiro de la nominación del Dr. Ernest Lefebre, ese mismo año, como Secretario Adjunto para Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios, después del voto adverso del Comité del Senado para Relaciones Internacionales.

¹⁸En este aspecto, el informe del Comité de Santa Fe es educativo. Entre sus observaciones se puede mencionar la siguiente: “Los Estados Unidos están siendo desplazados en el Caribe y en América Central por una superpotencia extracontinental sofisticada pero brutal, que manipula a los Estados clientes. La influencia soviética se ha expandido fuertemente desde 1959. La Unión Soviética está mostrando su fuerza en el Hemisferio Occidental y los Estados Unidos deben remediar esta situación”, p. 5.

ra clandestina en 1981. Otra área de clara influencia fue el mejoramiento de las relaciones con algunos de los regímenes militares de la región, particularmente con Chile y Argentina. En Argentina, había un Jefe de Estado favorablemente dispuesto a colaborar con los Estados Unidos en un rango de preocupaciones mutuas. En Chile, hasta 1982, el gobierno de Reagan estaba bastante impresionado por la aparente habilidad del régimen para aplicar con éxito los principios conservadores a fin de crear un "nuevo modelo" de crecimiento económico del Tercer Mundo.

Sin embargo, la crisis y el desenlace del conflicto de las Malvinas en 1982 cambió estas relaciones en forma bastante dramática y ello contribuyó también a una disminución temporal de las influencias de los "conservadores ideológicos" en las políticas latinoamericanas. Con la decisión norteamericana de ponerse del lado de su tradicional aliado europeo, Gran Bretaña, la creciente colaboración entre Argentina y Estados Unidos en diversas áreas, particularmente en el adiestramiento y asistencia militar en América Central, terminó abruptamente¹⁹. Más aún, la oposición norteamericana al intento argentino de resolver la larga disputa por las Malvinas por la fuerza fue uno de los factores para la eventual derrota de Argentina. Por lo tanto, los Estados Unidos también tuvieron influencia en la crisis de legitimidad y en la súbita decisión de los militares de retirarse del poder político a fines de 1984. Como resultado, otra de las consecuencias de la reacción norteamericana a la crisis de las Malvinas fue precipitar el proceso de redemocratización en Argentina y poner nuevas presiones para que los regímenes autoritarios que aún quedaban hicieran lo mismo. Con el resultado de esta crisis, entonces, los asesores más conservadores del gobierno de Reagan perdieron el apoyo tangible de Argentina a las políticas hacia Centroamérica y la relación constructiva que había ido creciendo rápidamente entre los Estados Unidos y el gobierno militar argentino.

En términos políticos y personales, el nuevo movimiento del péndulo hacia la derecha se produjo en 1983, con el nombramiento de algunos embajadores y, en Washington, el de varios funcionarios con experiencia que eran "conservadores ideológicos" y quienes en muchos casos reemplazaron a "conservadores pragmáticos". El centro del debate de política exterior hasta este momento se había centrado en América Central, más específicamente en Nicaragua, y podía ser resumido como un diálogo vs. presión militar o diálogo y presión militar. Los defensores de las políticas de doble objetivo, o

¹⁹Entre el alto número de análisis de la Guerra de las Malvinas, ver Instituto de Desarrollo Económico, *Redefinición de las relaciones intralatinamericanas e interamericanas después del conflicto de las Malvinas* (Lima: Escuela de Administración de Negocios para Graduados, 1983).

sea, la presión militar para promover el diálogo y la moderación de Nicaragua sandinista, perdieron ante los defensores de las políticas con un objetivo, es decir, la presión militar para lograr los cambios deseados en Nicaragua²⁰. Los ayudó el hecho fortuito de la crisis de Granada en octubre, con la rápida y exitosa respuesta militar. El resultado fue una política más fuerte, más coherente y más militante hacia Nicaragua y la relegación del diálogo a un status meramente de pantalla²¹. Este fue el caso, aun cuando un antiguo funcionario con rango de embajador continuó sirviendo como el enlace norteamericano para los diversos grupos y países que aspiraban una solución negociada del conflicto.

La política con un propósito claro hacia Nicaragua reapareció cuando el Congreso empezó a preocuparse más de esa política y se opuso a proveer fondos adicionales para fines militares entre mayo de 1984 y octubre de 1986, aunque sí aprobó 27 millones de dólares para ayuda humanitaria en agosto de 1985. Esta tensión ejecutivo-legislativa contribuyó a que los "conservadores ideológicos" comprendieran que las implicaciones para la seguridad de no mantener la opción militar contra Nicaragua eran tan grandes que cualquier vía disponible debía ser utilizada para mantener el flujo de abastecimientos. Esto incluía la búsqueda de financiamiento privado, la ayuda de los gobiernos amigos, y los complejos arreglos de armas por dinero para armas del asunto Irán-Contra. Sin embargo, el destape público que empezó en noviembre de 1986 respecto de todas

²⁰Ver el debate en Lars Schoultz, *National Security, op. cit.*, pp. 6-10 y ss., sobre la pérdida del consenso y sus implicaciones en la política norteamericana hacia América Latina durante los gobiernos de Carter y Reagan. El autor menciona que el informe de Jeanne Kirkpatrick recomendando la opción militar después de un viaje de diez días a América Central, en la primera mitad de 1983, a petición del Asesor de Seguridad Nacional, William Clark, fue un suceso importante en la victoria "conservadora ideológica", nota 14, p. 10. También ver Barry Rubin, *Secrets of State: The State Department and the Struggle over U.S. Foreign Policy* (New York: Oxford University Press, 1985).

²¹Las declaraciones de la política oficial continuaron apoyando el componente del diálogo en la política norteamericana. Con respecto al proceso de Contadora (un esfuerzo mediador de México, Panamá, Colombia y Venezuela para producir un tratado de paz en la región), por ejemplo, se dijo: "Apoyamos una implementación comprensiva y verificable de los Objetivos del Documento de Contadora de septiembre de 1983, una declaración de 21 objetivos acordados por los Estados centroamericanos, incluyendo a Nicaragua. Una implementación de estos objetivos simultánea, verificable y comprensiva es lo que más se puede esperar para una paz duradera y cumpliría con las preocupaciones políticas norteamericanas". Extractado de *Bureau of Public Affairs, Department of State, "Central America: U.S. Policy"*, *Gist*, noviembre de 1985. Para un análisis más completo del proceso de Contadora y el papel de los Estados Unidos, ver Bruce Michael Bagley y Juan Gabriel Tokatlian, "Contadora: The Limits of Negotiation", *Occasional Paper Nº 14*, Central American and Caribbean Program, School of Advanced International Studies, Washington D. C., abril de 1987.

las iniciativas tomadas ha contribuido a forzar el péndulo político de vuelta hacia una posición más moderada. En este clima, han aumentado las posibilidades para diversas posiciones latinoamericanas alternativas con respecto al diálogo, como Contadora o la proposición del Presidente Arias. La mantención de un representante diplomático norteamericano de alto rango durante los próximos meses podría ser usada como ventaja para transitar una vez más por el camino del diálogo.

En honor a la verdad, a pesar de toda la atención puesta en la influencia de los conservadores en el gobierno de Reagan, las diversas hebras de la política norteamericana hacia América Latina no sugieren, ante un balance, un compromiso ideológico ciego generalizado que defina los intereses de los Estados Unidos exclusivamente en términos de un estrecho concepto de seguridad. Hay un fuerte elemento realista, en cuanto a sacar del proceso político cuanto sea posible de acuerdo a las circunstancias, como en las justificaciones siempre cambiantes suministradas al Congreso para obtener y continuar con la ayuda a la oposición nicaragüense. El Gobierno, especialmente durante su segundo período, ha mostrado su habilidad para maquinar en la política de derechos humanos de su predecesor y para responder a las transiciones democráticas formales de la región²². Desde 1981 hay un gobernante que ha sido capaz de trabajar en forma efectiva con el Congreso, por primera vez desde el Presidente Johnson entre 1963 y 1966; entre las muchas consecuencias de esto están el crecimiento sustancial de la ayuda económica, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y los programas directamente relacionados con seguridad, tales como el reinicio de la ayuda militar y el financiamiento de la oposición armada nicaragüense²³. Otra área, que se dio durante el segundo período del gobierno de Reagan, es el impulso definitivo para oponerse a los antiguos aliados

²²Esta opinión es reflejada por un número de publicaciones y discursos oficiales. Ver, por ejemplo, el magnífico artículo *Democracy in Latin America and the Caribbean: The Promise and the Challenge*, Washington D. C. Bureau of Public Affairs, Department of State, marzo de 1987, Informe Especial N° 158.

²³Un claro ejemplo de colaboración efectiva con la Comisión Nacional Bipartita para América Central del Congreso (la Comisión Kissinger), que trabajó durante 1983 para producir un voluminoso informe para el Presidente Reagan en enero de 1984 recomendando un compromiso de largo plazo con el desarrollo económico y humano, la democracia y la seguridad en esa subregión. Empezando en agosto de 1984, el Congreso aprobó aumentos sustanciales en la ayuda norteamericana para América Central (de us\$ 186 millones en ayuda económica en 1980 a us\$ 850 millones en 1984). La ayuda económica para toda América Latina equivale a un 85% a 88% de la ayuda económica y militar total solicitada o asignada para la región cada año desde 1984. Aún en la solicitud de ayuda extranjera para 1988 para América Central, que corresponde a la mayor parte de la ayuda militar norteamericana para América Latina, sólo un 20%

“naturales” pero no-democráticos de los Estados Unidos en el hemisferio. La presión norteamericana fue instrumental en la decisión de Duvalier de dejar el poder como Jefe de Estado en Haití; tanto Paraguay como Chile se han encontrado en la incómoda posición de ser regímenes fuertemente anticomunistas que están siendo presionados para efectuar reformas por el gobierno anticomunista líder en el hemisferio. Cuando el gobierno de Reagan se ha visto empujado por los sucesos que se relacionan con la crisis del pago de la deuda externa de varios países latinoamericanos, éste demostró tener cierta flexibilidad en su estrategia relacionada con la deuda, cambió su posición respecto al apoyo económico para organizaciones de financiamiento internacional y desarrolló el Plan Baker, que reconocía la necesidad de crecimiento económico y de restricción estatal para manejar el problema de la deuda. El gobierno de Reagan se hizo el firme propósito de efectuar reformas en El Salvador en la transición a la democracia y de entrenar masivamente con un costo bastante considerable, lo que contribuyó significativamente a la expansión y consolidación de la democracia formal entre 1982 y 1987.

Se pueden usar diversas explicaciones para dar cuenta de esta mezcla de realismo (políticas pragmáticas) e idealismo (políticas ideológicas) en la práctica. Ningún gobierno puede abandonar súbitamente las políticas de su predecesor para hacer cambios fundamentales en direcciones totalmente diferentes. Muchas veces la legislación existente no es susceptible de cambiarse, varios grupos de interés dedicados a la mantención de esos intereses hacen públicas sus posiciones, los presupuestos y compromisos de las agencias burocráticas tardan en cambiar, los expertos experimentados pesan en la oposición o apoyo y la opinión pública no puede ser ignorada. La mayoría de las iniciativas políticas necesitan del consejo y consentimiento del Congreso, y por ende, requieren un acercamiento pragmático en vez de ideológico. Esto es particularmente evidente en áreas políticas tales como las reformas a las leyes de inmigración y la puesta en vigor de la legislación sobre drogas, donde las implicaciones internas se perciben con el mismo nivel de importancia que los impactos en el extranjero. El tema de la deuda resultó ser tan masivo y penetrante que las posiciones ideológicas originales que apoyaban el libre mercado, y que se oponían a un rol más importante para las agencias financieras internacionales, tuvieron que

aproximado del total (us\$ 216 millones de us\$ 1.043 millones) es para ayuda militar. Ver Elliot Abrams, “U. S. Interests and Resource Needs in Latin America and the Caribbean”, *Current Policy* Nº 932, Washington D. C., Bureau of Public Affairs, Department of State, marzo de 1987.

ceder a una posición más pragmática después de la crisis financiera mexicana de agosto de 1982.

El cambio a democracias más formales de parte de regímenes autoritarios en la mayor parte de la región fue una oportunidad para concentrarse en los asuntos de los procesos democráticos como parte de la política norteamericana. La posición de Jeanne Kirkpatrick, que fue expresada por primera vez en "*Dictaduras y estándares dobles*", fue que los regímenes autoritarios eran inherentemente inestables y podían ir indistintamente hacia sistemas políticos más abiertos o más cerrados.

Más aún, "a pesar de que no hay ningún antecedente... de que una sociedad comunista haya sido democratizada, las autocracias de derecha a veces desembocan en democracias...". Y, "los esfuerzos apresurados para forzar prácticas políticas complejas y poco familiares en las sociedades... no sólo fracasan para producir los resultados deseados si empiezan en un tiempo en que el régimen tradicional está bajo ataque, sino que también facilitan el trabajo de los insurgentes" ... "No sería imposible que la política norteamericana pudiera promover en forma efectiva este proceso de liberalización y democratización, siempre y cuando el esfuerzo no se efectúe en un momento en que el beneficiario esté luchando por su vida contra adversarios violentos, y que las reformas propuestas estén dirigidas a producir un cambio gradual en vez de una democracia perfecta de un día para otro"²⁴.

En resumen, de acuerdo a su análisis, los regímenes autoritarios pueden desembocar en democracias, y los Estados Unidos pueden jugar un rol constructivo. Esta posición teórica proporcionó una racionalidad subyacente para algunas de las iniciativas del gobierno de Reagan en América Latina. También adquirió frecuencia práctica en las transiciones democráticas en América Latina y en el papel principal de los Estados Unidos en escenarios tan inconfundibles como El Salvador y Granada, Filipinas y Haití. Quizás el ejemplo más evidente está en El Salvador, donde los Estados Unidos estaban directamente comprometidos y donde las consecuencias que empezaron con el dramático resultado electoral de marzo de 1982, en medio de la Guerra Civil, aportaron evidencias sorprendentes de que la democracia, por muy incompleta que fuera, podía servir como alternativa viable al programa político de las guerrillas. La democracia se convirtió en una solución parcial tanto para el

²⁴En *Commentary*, 68:5, noviembre de 1979, pp. 34-45. Citas específicas son de las pp. 37, 38 y 44.

tema de la seguridad como para el de los derechos humanos. De ahí que las políticas que sostienen la democracia se pueden defender desde ambas perspectivas²⁵.

Durante el segundo gobierno de Reagan (1984-1988), la aplicación de la política norteamericana se expandió para incluir en forma más coherente al resto de los regímenes autoritarios de la región. Se cree que fue decisivo el rol de Estados Unidos para convencer al Presidente Duvalier, de Haití, para que dejara el poder en febrero de 1986 y abrir un camino para una Junta Militar transitoria. Las políticas también se derivaron hacia una presión más activa y abierta a favor de movimientos hacia la democracia en Chile y Paraguay. En 1985 y 1986 fueron nombrados nuevos embajadores; con ellos la representación ante los grupos opositores se expandió y las declaraciones públicas a favor de la democracia se hicieron más frecuentes. Algunos líderes "conservadores ideológicos" se opusieron sin éxito a este cambio de énfasis en las políticas. Otros modificaron sus posiciones originales de apoyo a los regímenes autoritarios anticomunistas al darse cuenta de que los procesos democráticos acarrearían posible beneficios para la seguridad nacional.

Bajo tales circunstancias, lo sorprendente no es que la política del gobierno de Reagan hacia América Latina tenga un significativo componente ideológico, sino que no esté aún más ideológicamente orientada.

Lo que parece haber sucedido es que, a pesar de los esfuerzos para lograr el control de las políticas generales hacia Latinoamérica, los "conservadores ideológicos" terminaron en una posición dominante sólo en Nicaragua. El celo excesivo que mostraron al llevar a cabo su política en ese país contravino el espíritu, y quizás la letra, de la ley. El rango operacional de este grupo se va a ver más restringido cualquiera sea el resultado final de las audiencias del Congreso sobre el caso de Irán-Nicaragua en 1987. El resultado es que aún aquí se forzará el péndulo político de regreso hacia una posición más centrista.

En cierto nivel, entonces, la teoría del péndulo en la elaboración de la política exterior norteamericana es en realidad válida. Hay una cantidad de factores que tienden a mantener la política de

²⁵Esta posición se intensificó considerablemente durante las deliberaciones y conclusiones de la Comisión Kissinger en 1983-1984, en el medio de varias experiencias en la región que recalcó la conexión entre democracia y seguridad. El primer informe del Departamento de Estado sobre democracia en la región fue publicado en agosto de 1984. "Democracy in Latin America and the Caribbean", *Current Policy* Nº 605. La nota 22 del informe de marzo de 1987 muestra su secuela.

los Estados Unidos dentro de parámetros bastante angostos y predecibles. Éstos se extienden desde la cantidad y complejidad de los temas de la política exterior en sí mismos, el número de grupos y organizaciones involucradas, la guerra de tira y afloja legislativa-ejecutiva, la percepción y respuesta individual, hasta la interacción de las preocupaciones de políticas internas. Los "conservadores ideológicos" creyeron que podían imprimir un nuevo curso a las políticas latinoamericanas. Sin embargo, a pesar de sus habilidades para efectuar modificaciones, estuvieron al fin limitados por una combinación de sus propios excesos, por las respuestas negativas a algunas iniciativas claves tanto del Congreso como del público, por la amplia gama de limitantes que casi inevitablemente canalizan el proceso de formulación de políticas, y por la presencia de alternativas más moderadas y centristas provenientes de países de la región. Aquellos con una visión clara de la necesidad de cambios en la política exterior se topan con estos múltiples límites. Aquellos que ven la elaboración de políticas exteriores como un proceso que se incrementa la aceptan como inevitable y tratan de producir cambios desde el interior. Un resultado es la continuidad de las políticas en vez de un desencuentro, lo que deja a algunos totalmente satisfechos.