

✓ **LA ADMINISTRACION  
REAGAN Y  
AMERICA LATINA  
A UN AÑO DE GOBIERNO**

**Pricila Sosa  
José Miguel Insulza**

El presente trabajo se basa fundamentalmente en los estudios realizados en el Instituto de Estudios de Estados Unidos del CIDE, principalmente los elaborados por Luis Maira, coordinador del Instituto. Las opiniones expresadas, sin embargo, comprometen exclusivamente a los autores. Esta constituye una versión preliminar para ser discutida en el Se-

minario organizado por el Instituto de Investigaciones Económicas y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador y en la reunión ISA, de la OEA en Cincinnati, en marzo de 1982.

En esta versión se intenta simplemente presentar los fundamentos sobre los que se ha basado la política hacia América Latina de la administración Reagan y las características de su aplicación inicial.

### 1. El enfoque globalista de la administración Reagan

En el enfoque tradicional de la política exterior norteamericana, América Latina fue siempre objeto de un tratamiento que tendía a concebir a la región como una unidad sujeta por consiguiente, a una forma de tratamiento especial. El supuesto era que existía entre todos los países de América Latina, un cierto grado de homogeneidad configurada por su unidad geográfica, y por rasgos económicos, políticos, sociales y culturales relativamente comunes, lo cual permitía englobar las relaciones entre Estados Unidos y América Latina bajo el rótulo general de "relaciones interamericanas". Para enfrentar tales relaciones, distintas administraciones norteamericanas formularon proyectos de alcance hemisférico, que caracterizaron etapas distintas de la vida de nuestro continente, sobre todo desde que la hegemonía de Estados Unidos pasó a imponerse sin contrapesos. La política del "buen vecino" de Roosevelt y Truman, y la Alianza para el Progreso de John F. Kennedy, o la "Alianza Madura" de Nixon, constituirían ejemplos de este enfoque regional hasta mediados de los setenta.

Las dos últimas administraciones norteamericanas han abandonado este supuesto en dos sentidos diferentes: en primer lugar, reconociendo las diferencias sustanciales en el peso político y económico de los distintos países de la región, para darles un trato correspondiente a tales diferencias; en segundo lugar, para insertar, de modo más explícito, su política latinoamericana en los marcos de su concepción glo-

bal de política internacional. Pero el enfoque con el cual el gobierno de Carter y el de Reagan dejan de lado la política regional para pasar a tratar sus relaciones bilaterales con países, o grupos de países latinoamericanos en un marco global, es diametralmente distinto.

Las proposiciones de la Comisión Trilateral asignaban a las relaciones entre los países industrializados que formaban "el triángulo" y el Sur no industrializado, una importancia capital. No obstante, su visión del diálogo Norte-Sur distinguía tres grupos distintos de países, según su tamaño, su importancia estratégica y su nivel de desarrollo económico y social. En primer lugar, se encontraban los países del Tercer Mundo calificados como "potencias emergentes", caracterizadas por un nivel de desarrollo que las ubicaría en el umbral de convertirse en países propiamente industrializados, o que al menos disponían de recursos naturales que les permitiría enfrentar con rapidez los objetivos del desarrollo. En un segundo nivel, se encontrarían los países con un desarrollo relativo intermedio, no susceptibles de constituir a corto plazo países industrializados, pero al menos en condiciones de satisfacer sus mínimas necesidades económicas y políticas. En el tercer nivel, se encontrarían los países en estado de extrema pobreza, incapaces de subsistir sin asistencia externa y de realizar por sí solos las inversiones mínimas suficientes para un "despegue" en la vía del desarrollo.

De la distinción mencionada se desprendían dos conclusiones: la primera, que en una política global, caracterizada por la pretensión de reconstituir el orden económico internacional bajo la dirección del triángulo de países industrializados, el tratamiento y las relaciones con cada uno de los tres niveles debía ser distinto. La segunda, por consiguiente, era la necesidad de abandonar las concepciones de política regional en favor de políticas dirigidas a cada uno de estos grupos de países que se ubican en puntos similares o en niveles similares de desarrollo. Dicho en otras palabras, el enfoque regional carecía de sentido cuando entre Brasil, México o Venezuela, de una parte y Turquía o Malasia, de otra,

existían más semejanzas que las que podían haber entre los tres primeros y otros países de su región.<sup>1</sup>

La primera aplicación de este nuevo enfoque a nivel gubernamental con respecto a América Latina, se encuentra en los informes de la llamada Comisión Linowitz sobre las relaciones de Estados Unidos con América Latina. Este informe sostenía que "la región incluye muchas unidades y subgrupos, cada uno con diferentes rasgos y con relaciones distintas con Estados Unidos. Algunos de los países principales comparten características e intereses que guardan una mayor relación con las naciones de América del Norte, de Europa y del Japón, que con los países de los llamados Tercer o Cuarto mundos. Estas naciones comprenden sociedades altamente urbanizadas, alfabetizadas e industrializadas, en muchos casos con ingresos por habitante que se comparan favorablemente con algunas de las naciones europeas. Otros países aún se encuentran atrapados en el círculo de la pobreza extrema. Dependen aún, en gran medida de las políticas que siguen sus vecinos más avanzados, cuyas decisiones económicas o políticas les afectan profundamente, muchos de los países se hallan en el nivel intermedio del desarrollo económico y social".<sup>2</sup> La diferencia en el peso relativo de los países de América Latina, ya había sido reconocida con anterioridad de modo explícito por Henry Kissinger al asignar a Brasil un rol de potencia subregional. Pero el informe Linowitz va más allá, al asignar, en función de sus distintas características, intereses distintos a los países de América Latina y, por consiguiente, negar explícitamente la conveniencia de una política hemisférica. Hablando en un lenguaje claro, el informe Linowitz invita al gobierno de Estados Unidos a que deje de ver a América Latina como un todo, y

---

1/ Respecto a las concepciones de la Comisión Trilateral véase los números 2 y 3 de "Cuadernos Semestrales", CIDE, segundo semestre de 1977 y primer semestre de 1978.

2/ Informe sobre las relaciones Estados Unidos América Latina. Recomendamos El informe Lonowitz, puede ser consultado en Cuadernos Semestrales 2 y 3, op. cit.

a inaugurar un punto de vista distinto, basado en la distinción de tres grupos diversos de países avanzados, medianos y retrasados, en función de los niveles de desarrollo logrado".<sup>3</sup>

La óptica bipolar de la administración Reagan, que vuelve a convertir la "amenaza soviética" en el problema central de la política internacional de Estados Unidos, ha reemplazado el enfoque globalista de interdependencia económica por un enfoque que privilegia los criterios de seguridad. Ello podría dar la impresión de que al revivirse con fuerza la doctrina Monroe para oponerse a toda ingerencia foránea en el hemisferio, se volvería a una política regional destinada a afianzar la hegemonía norteamericana. Ello no es así, sin embargo. En la medida en que la "amenaza soviética" no es sólo potencial, sino que se ha constituido en un peligro actual tampoco es posible, usando criterios de seguridad, considerar homogéneos a los países de América Latina. El globalismo económico ha dado lugar a un "globalismo geopolítico",<sup>4</sup> en que América Latina pasa a constituirse en uno de los escenarios en que se da la lucha global de poder entre Estados Unidos y la Unión Soviética, y en que también es posible agrupar, para los efectos de formular una política a los distintos países en función de esta dimensión. Por consiguiente, no existe en sentido estricto, una política latinoamericana de la administración Reagan (entendida en el sentido tradicional de "relaciones interamericanas"). Existen, en cambio, políticas hacia países o grupos de países atendida su fuerza e importancia estratégica relativa y, sobre todo, la posición en que se ubican con relación al conflicto bipolar.

En la nueva "óptica estratégica", es posible, entonces, distinguir tres dimensiones en las que pueden ordenarse los países de América Latina a los efectos de determinar el tipo de relaciones que corresponde mantener con ella:

3/ *Ibid.*

4/ Maira, Luis "La política latinoamericana de la administración Reagan del diseño armonioso a las primeras dificultades" en CECADE-CIDE "Centroamérica, crisis y política internacional", siglo XXI, México, 1982.

— La primera dimensión estará constituida por la importancia estratégica, dada por la proximidad a Estados Unidos o por el hecho de constituir un punto central del conflicto Este-Oeste. El primer elemento es más permanente y en función de él, determinados países como México, Cuba y República Dominicana siempre ocuparán un lugar preferente en la geopolítica norteamericana. El segundo elemento es coyuntural y en función de él puede explicarse la mucho mayor importancia relativa que hoy adquieren El Salvador, Nicaragua, Guatemala, etc., como países en los que el conflicto Este-Oeste se manifiesta en la visión de la administración Reagan, de la forma más aguda.

— La segunda dimensión estaría determinada por la proximidad o lejanía de los países de América Latina de la óptica estratégica norteamericana. En este sentido, sería posible ordenar a los países en un continuo (no siempre fácil de determinar) que va desde los "aliados leales" (Argentina, Chile, Honduras, El Salvador) hasta los casos más críticos que son, evidentemente Cuba, Nicaragua y Granada.

— Una tercera dimensión dependen de la fuerza mayor o menor de cada país, entendida como su peso regional y su importancia económica para Estados Unidos. Esta dimensión seguiría en alguna medida la ya formulada durante el período de Carter, distinguiendo entre potencias emergentes o medianas, países intermedios y países débiles. La distinción sólo sirve en este caso para identificar a aquellos países con los cuales interesa, en razón de su importancia regional mantener una relación especial: México, Brasil, y en un nivel algo inferior Venezuela y Argentina.

La presencia mayor o menor de estos elementos permite determinar el grado de prioridad que Estados Unidos otorga a sus relaciones con los distintos países o subregiones dentro de América Latina. En un primer rango de prioridad se encuentran la subregión del Caribe considerada fundamental por su proximidad a Estados Unidos y por ser vista como el blanco preferente de la penetración soviética en el período

actual. El tipo de tratamiento dado a cada situación nacional es determinado también por las dos dimensiones siguientes: de este modo El Salvador (el aliado leal más amenazado), Guatemala y Honduras son objeto de una política más específica que Panamá o Costa Rica; México, por constituir la principal potencia subregional, es objeto de una relación especial; y Cuba, Nicaragua y Granada (los casos de mayor "deslealtad" son excluidos de cualquier forma de relación y sujetos a una política agresiva.

Un segundo orden de prioridades estaría en las potencias intermedias restantes: Venezuela (también valorizada por la primera dimensión) Brasil y Argentina (que podría ubicarse hoy en el extremo positivo de la lealtad). Un tercer orden de prioridad estaría en aquellos países, que no formando parte de las categorías anteriores, constituirían ejemplos de la política de contención que Estados Unidos busca aplicar. Entre estos aliados leales ocupan un lugar preferente Chile, Uruguay, Jamaica, junto a otros que por su menor peso relativo son objeto de una atención más reducida.

Las agrupaciones de países que es posible formular a partir de las tres dimensiones señaladas no siempre alcanzan a agotar el conjunto de países latinoamericanos. Particularmente, en los casos de aquellos países que se ubican en el centro de las tres dimensiones (es decir, no especialmente fuertes ni débiles, leales ni desleales, y sin una importancia estratégica de primer orden) es difícil determinar exactamente cómo se aplica la política de la administración Reagan. Ello no conduce, sin embargo, a hacer menos válida la distinción, sino al contrario, a poner de manifiesto el hecho de que no existe una política latinoamericana en cuanto tal, sino políticas específicas dadas por la percepción estratégica de la importancia que para Estados Unidos asume cada relación bilateral.

Es posible, por consiguiente, concentrar el examen de la política seguida sólo a aquellos países que ella misma

considera relevante. Tal relevancia se ha expresado por lo demás en concreto en la aplicación de la política de ayuda económica y militar y en el nivel dado a la toma de decisiones con respecto a cada país. Como veremos, tanto la ayuda como el esfuerzo diplomático, positivo o negativo, se ha concentrado en un cierto número de países. El resto puede ser catalogado como una categoría residual, lo cual en todo caso no es una valoración negativa, sino que puede llegar a ser una bendición.

## 2. La crisis centroamericana

El punto central de atención de la política exterior norteamericana hacia nuestro continente ha sido la crisis centroamericana y en particular la guerra civil en El Salvador. Desde su perspectiva estratégica, Estados Unidos consideraba amenazados sus intereses vitales de seguridad por la inestabilidad que se vive en la cuenca del Caribe y por lo menos ve como la posibilidad de surgimiento de regímenes hostiles que se agregarían a los ya existentes en su tercera frontera<sup>5</sup>.

El enfoque que se ha dado a la actual crisis corresponde estrictamente a la perspectiva global fijada por la administración: el surgimiento del régimen sandinista en Nicaragua, la guerra civil en El Salvador, la lucha armada y la inestabilidad política en otros países, son atribuidas desde un comienzo a la creciente actividad de la Unión Soviética en la región, de modo directo o por vía de su agente cubano. La política de contención debe expresarse por lo tanto como primera prioridad en aquella región del mundo en que ella es más posible<sup>6</sup>. La contención del comunismo en Centroamérica, además de coincidir con la tradicional concepción hegemónica del Caribe como "Mediterráneo America-

5/ Insulza, José Miguel "La crisis en Centroamérica y el Caribe y la seguridad de Estados Unidos" en CECADE-CIDE, *op. cit.*

6/ Maria, Luis "América Latina, pieza clave en la política de contención de la administración Reagan" en Cuadernos Semestrales No. 9, primer semestre de 1981.

no", pasa a adquirir una importancia política global de primera magnitud. La conducta de Estados Unidos en el actual conflicto, debe ser vista pues en su contexto global. Para repetir el concepto, no puede entenderse como parte de la política latinoamericana del actual gobierno, sino como una pieza clave de su política exterior general.

Para dar racionalidad a esta idea central, el gobierno de Estados Unidos debe responder a tres preguntas básicas: la primera es concretar en hechos su afirmación de que existe efectivamente una presencia y una amenaza soviética. La segunda supone definir los intereses de seguridad específicos supuestamente amenazados; y la tercera impone una lectura de la situación interna de los países en crisis que permita privilegiar los elementos de penetración externa por sobre las condiciones objetivas económicas, políticas y sociales que muchos ven como la causa real de la agitación.

a) La penetración soviética. Ya desde antes de asumir el poder la actual administración, sus futuros dirigentes y los especialistas que desarrollaron su programa de política exterior, ponían de relieve la envergadura que a su juicio había asumido la presencia soviética en el Caribe. Sin llegar al tono de dramaticidad que adquiere el anuncio de Jeane Kirkpatrick acerca de la existencia de "un anillo de bases soviéticas en nuestra frontera Sur", la mayor parte de los especialistas cercanos a la administración coinciden en afirmar el crecimiento de la presencia soviética en el área<sup>7</sup>. Según el informe del Comité de Santa Fé, que sirvió de base al programa republicano en esta materia dicha penetración es directamente atribuible no sólo a la actitud imperialista de los soviéticos, sino también a la errada política exterior de Estados Unidos: "Estados Unidos está cosechando las consecuencias de dos décadas de negligencia, miopía y autoengaño. Ahora la administración Carter se enfrenta a una Unión Soviética instalada vigorosamente en el Caribe y a una Centroamérica posiblemente marxista y con una orientación

7/ Kirkpatrick, Jeane "US Security in Latin America" en *Commentary* enero de 1981.

procubana. En contraste con las políticas simplistas norteamericanas, la Unión Soviética ha empleado tácticas sofisticadas tanto para incrementar las conexiones del comunismo internacional en América Latina, como para reducir la presencia de Estados Unidos en la región”<sup>8</sup>. Implícitos en esta afirmación se encuentran los dos rasgos que configuran la amplitud de lo que se identifica como penetración soviética. En primer término, ella incluye a aquellos países que a través de procesos revolucionarios se han ubicado o amenazan con ubicarse en posiciones políticas de izquierda con inspiración marxista. Pero además, en segundo lugar, se alude como penetración soviética a la adopción de políticas relativamente independientes por parte de otros países, como Panamá, Guyana y Jamaica en el período de Manley (aludidos explícitamente en el Informe de Santa Fé e incluso en una formulación extrema al propio México, a quien un especialista califica de “cooptado con éxito parcial para la política de extrema izquierda”).

Precisemos de antemano que la política concreta se ha apartado en alguna medida de las formulaciones más extremas y ha aislado por consiguiente a los casos más visibles. Contrariamente a lo que sería posible pronosticar de los documentos citados, la administración ha considerado en la práctica como casos ya producidos de penetración soviética a Cuba, Nicaragua y Granada y como amenaza potenciales a los países objeto de conflicto armado, excluyendo a otros con los cuales ha buscado estrechas relaciones a pesar de la retórica inicial.

b) En cuanto al segundo aspecto, el de los intereses específicos de seguridad amenazados, ellos se agrupan tradicionalmente en tres grupos:

— Intereses económicos. Se alude con ello al hecho de que la región y en particular tres países de ella (México,

8/ *Comité de Santa Fe, Roger Fontaine et al “Las relaciones interamericanas: escudo de la seguridad del nuevo mundo y espada de la producción del poder global de Estados Unidos” en Cuadernos Semestrales, Ibid.*

Venezuela y Jamaica) constituyen proveedores fundamentales de materias primas estratégicas para Estados Unidos. Igualmente, la zona constituye un paso obligado al abastecimiento de otras materias primas y en general de la corriente principal de comercio exterior (el petróleo, por ejemplo).

— Intereses militares. Como región interoceánica, es una zona potencialmente atractiva para una penetración externa y aún más a partir de la presencia soviética en Cuba. Los países del área además no tienen los recursos ni condiciones para asegurar su autodefensa. Finalmente, la región es un punto de contacto importante en muchas de las actividades o despliegues militares que Estados Unidos deba desarrollar. “La declinación de Estados Unidos en la región centroamericana —y de su habilidad para rechazar la interferencia en la región de otra potencia, amenaza con ser interpretada como una indicación de debilidad de los Estados Unidos en términos absolutos”<sup>9</sup>.

— Intereses políticos. A diferencia de los anteriores, en los que no se percibe una amenaza real sino solamente potencial (temiendo la vigencia de la teoría del dominó, por ejemplo), los problemas políticos en la región han representado una constante. La inestabilidad política vinculada a la pobreza directamente han caracterizado permanentemente a la zona, y ante ello “. . . una solución militar decisiva parece proporcionar la solución inmediata y definitiva más efectiva ante el conjunto de hechos indeseables”<sup>10</sup>. En efecto, este hecho es vinculado a los anteriores (intereses militares y estratégicos) para concluir que existe un permanente peligro de que la presencia soviética, a través de Cuba, intente promover esta inestabilidad interna, establecer regímenes hostiles a los Estados Unidos que afectarían directamente la seguridad norteamericana en esta zona vital, estratégica y militarmente hablando.

9/ Hayes, Margaret D. “United States Security interest in Central America in global perspective”, Mimeo Woodrow Wilson International Center of Scholars.

10/ *Ibid.*

c) Intereses internos. A partir de los supuestos anteriores, resulta lógico que la búsqueda o comprensión de los orígenes internos de los problemas, quedará desplazado a un último plano. Solamente a partir de la Revolución cubana, se darían las primeras consideraciones sobre la necesidad de abordar este aspecto en la búsqueda de una solución más permanente a la inestabilidad política de los países de la región. Pero así como la Alianza para el Progreso fracasó en sus objetivos, el otorgamiento posterior de ciertos estímulos (comercio e inversión por ejemplo) a los países de la región sólo fortaleció a los gobiernos autoritarios sin eliminar las contradicciones; posteriormente la política de derechos humanos del presidente Carter careció de coherencia y efectividad, además de perder rápidamente el apoyo interno a su aplicación, siendo abandonada tras los acontecimientos de Nicaragua<sup>11</sup>.

Tras estas experiencias, la corriente conservadora critica acremente la manera en que el problema fue abordado por los gobiernos anteriores, fundamentalmente el de Carter, que supuestamente estimuló el desarrollo de la subversión comunista. También realiza una interpretación de estas características de la política interna de los países de la región mostrando conclusiones interesantes. Por un lado es aceptada la existencia de contradicciones socioeconómicas y de represión política permanentes, pero para descubrir con ello que estas características impiden la legitimación de cualquier gobierno y promueve su cuestionamiento permanente que es la razón por la que estos países se encuentran envueltos en constante violencia.

Como esto implica que toda oposición busca el aniquilamiento del sistema, la oposición, la exclusión total de ésta resulta siempre necesaria. El problema central es pues la búsqueda (y el apoyo) de la legitimidad de estos gobiernos (no la solución de los problemas socioeconómicos) y por

---

11/ Botzman, Mirta, Ma Rosa García y Pricila Sosa "La elección presidencial de 1980: un balance de posiciones y fuerzas" en Cuadernos Semestrales No. 9

tanto la eliminación de cualquier movimiento opositor<sup>12</sup>.

### La aplicación de una política hacia la región.

En términos muy generales, la política norteamericana hacia la región se ha caracterizado por el uso constante de una retórica agresiva hacia los países acusados de ser la vía de penetración soviética (Cuba, Nicaragua principalmente), paralelamente se ha fortalecido la presencia militar de Estados Unidos en la región tanto con el reforzamiento de sus bases militares como con la celebración de maniobras militares espectaculares.

Vinculado con lo anterior, el Plan de política para Centroamérica y el Caribe (para la Cuenca del Caribe en los discursos oficiales) fue elaborado en el transcurso del primer año de gobierno de Reagan. Fueron el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa y la CIA los encargados de elaborar las propuestas respectivas y en cuya formulación salieron a relucir diversos conflictos entre los dos primeros. El Departamento de Estado intentó imponer la visión más militarista e intervencionista como opción única, mientras que el Departamento de Defensa presionó para que fueran presentadas toda la gama de opciones posibles<sup>13</sup>. En enero fueron presentadas las conclusiones y su estudio corrió a cargo del Presidente auxiliado de su Consejo de Seguridad Nacional y por los propios elaboradores iniciales. La presentación del Plan fue realizada por el propio Presidente el 24 de febrero.

Los objetivos explícitos del Plan para la Cuenca del Caribe son la contención de la expansión comunista a través de Cuba y Nicaragua y el apoyo a los aliados regionales, "fuerzas brutales y totalitarias, respaldadas por la Unión Soviética y manejadas por Cuba están intentando imponer una dictadura comunista ahí. Si no actuamos rápida y deci-

---

12/ Insulza, José Miguel, *op. cit.* p. 107.

13/ *The New York Times*, 6 de noviembre de 1981 p. 1.

sivamente en defensa de la libertad, nuevas Cubas surgirán de las ruinas de los conflictos actuales”<sup>14</sup>.

Los seis puntos del Plan establecen una ayuda económica adicional de 350 millones de dólares para la región y 60 millones de ayuda militar también adicional (junto con el presupuesto ya aprobado para la región, esta ayuda sumaría 996 millones de dólares). Los otros cinco puntos del Plan son la liberación de aranceles para productos del Caribe, incentivos fiscales para los inversionistas en la región, asistencia técnica, colaboración con otros países en la asistencia a la región y protección del status especial de Islas Vírgenes y Puerto Rico<sup>15</sup>.

Los objetivos del Plan aparecen más claros al estudiar su aplicación por país. En primer lugar, resulta obvia la exclusión de Cuba y Nicaragua de los “beneficios” del Plan (a pesar de que se hubiera declarado que en principio no se excluía a nadie), hacia quienes además las acciones directas han acompañado a la retórica. El gobierno norteamericano ha tomado medidas de reforzamiento del bloqueo hacia Cuba y ha obstaculizado con cierto éxito su política internacional, por mencionar lo más importante; mientras que ha suspendido renglones de ayuda y de comercio con Nicaragua.

En segundo lugar debemos referirnos a los países receptores de ayuda norteamericana y en este caso es indudable la prioridad concedida al caso salvadoreño. Sólo de los 350 millones de ayuda adicional propuestos, casi un tercio correspondería a El Salvador, país de cinco millones de habitantes que recibe una ayuda norteamericana e internacional por más de 500 millones de dólares. Costa Rica sería el segundo receptor debido a sus graves problemas económicos que lo hacen más sensible a la “amenaza

---

14/ *Palabras de Reagan en la presentación del Plan hacia el Caribe. The New York Times, 25 de febrero de 1982, p. 1.*

15/ *Resumen del Plan hacia el Caribe, Ibid.*

comunista". Posteriormente se encuentran Honduras y Guatemala, la primera como socio leal y la segunda como aliado en peligro potencial. Cierta menor atención se presenta en el caso de Panamá.

Finalmente, en el examen de esta política "hacia la Cuenca del Caribe" es necesario referirnos, aún cuando sea de una manera muy general, a las limitaciones que ha empezado a experimentar su implementación y que parecen ser cada vez más claras.

Primeramente, pueden ser mencionados los problemas que se presentan al interior de Estados Unidos. La opción pública, que no había apoyado claramente desde un principio la política centroamericana del gobierno, ha definido cada vez más claramente su oposición, como lo muestran las manifestaciones contra la política hacia El Salvador y las propias encuestas de opinión<sup>16</sup>. Esta presión pública (importante en un año de elecciones), y la difusión a través de la prensa de argumentos también de crítica a la posición gubernamental, además del poco éxito de las desmentidas "pruebas" sobre la intervención soviético-cubano-nicaragüense en el conflicto de El Salvador (primero del Libro Blanco y después de una y otra prueba) han logrado generar una corriente clara de acción en contra de las medidas del Ejecutivo, dentro del Congreso. Esto ha tenido ya resultados concretos por ejemplo en el condicionamiento impuesto al Presidente para que reporte cada seis meses sobre los avances en materia de derechos humanos en El Salvador para que pueda ser mantenida la ayuda económica a ese país, pero también en muchas otras iniciativas importantes tendientes a limitar y hasta evitar un involucramiento en el conflicto salvadoreño como resultado de decisiones del Ejecutivo. El "Presidente comunicador" ha tenido en este sentido muy poco éxito en la búsqueda de consenso de apoyo para sus políticas<sup>16</sup>.

---

16/ *Estados Unidos: perspectivas latinoamericanas*, Vol 7 No. 3, marzo de 1982.

Una segunda e igualmente importante limitación a la política centroamericana del gobierno de Ronald Reagan es el ambiente internacional, en el que se rechaza igualmente la justificación de la "amenaza comunista" para intervenir en la zona y apoyar regímenes autoritarios. La propuesta franco-mexicana para la búsqueda de una solución negociada en El Salvador ha recibido la adhesión de diversos países y organizaciones de Europa Occidental; esto significa que aún cuando Estados Unidos se empeñe en utilizar el proceso electoral para legitimar acciones más directas y agresivas, no será avalado por esos aliados y sí duramente criticado.

En tercer lugar debemos referirnos a la propia región centroamericana. La propia experiencia de los Estados Unidos ha marcado que una imposición militar no soluciona definitivamente el problema político de un país por pequeño que sea y menos aún si se trata de una intervención extranjera. El problema es más complicado si consideramos el objetivo simultáneo de obligar a retroceder a la revolución sandinista quizá también por medios militares y que se vislumbra claramente el desarrollo de un conflicto semejante al que se presenta en El Salvador en Guatemala.

Para terminar podemos mencionar las posibilidades que se abren a una política centroamericana de Estados Unidos. Si las distintas circunstancias expuestas llevaran hacia una modificación de las políticas actuales, una opción que quedaría abierta sería la aceptación de una solución negociada. Sin embargo, el gobierno norteamericano no ha mostrado disposición en ese sentido; en realidad parece insistir en utilizar esta problemática para demostrar la validez de su política de contención.

Si, por el contrario, se pretende llevar adelante los objetivos iniciales de su política, las modalidades de las acciones a seguir serían variadas. Una intervención directa (en El Salvador principalmente pero también en Nicaragua, por ejemplo) no debería ser descartada aunque las distintas limitaciones ya mencionadas harían muy complicada su decisión y su

implementación. Con la "legitimación" del actual gobierno a través de las elecciones, podría ser intentada entonces la regionalización del conflicto ya sea a través del TIAR (contando con el decidido apoyo argentino esta posibilidad parecería quizá atractiva) o bien a través del apoyo hondureño y guatemalteco a El Salvador y de la provocación de un conflicto en la frontera con Nicaragua. En todo caso, ninguna solución tendrá el éxito automático que en el discurso supone la nueva visión de la política exterior norteamericana<sup>17</sup>.

### 3. Las potencias emergentes

La definición de la política hacia las potencias emergentes o potencias medianas según lo establece la corriente de pensamiento conservador y lo asimila el actual gobierno republicano, confirma claramente su perspectiva que hace a un lado consideraciones regionales para encuadrar a estos países en la clasificación arriba expuesta y definir de acuerdo con ello su relación bilateral. En esta categoría se encuentran México, Brasil, Venezuela y Argentina, que no obstante por razones más o menos claras puede ser mejor examinada dentro del grupo de países definidos como "aliados leales". Desafortunadamente para la nueva óptica estratégica norteamericana, los otros países no cruzan las dos categorías.

— México. Desde que durante el gobierno de Richard Nixon la aplicación de políticas proteccionistas no excluyó a México de los países afectados, la "relación especial" entre este país y Estados Unidos dejó de ser considerada como un punto de referencia en la negociación de las dos partes. Sin embargo, la existencia de diversos y profundos puntos de contacto y "mutua vulnerabilidad" no es siquiera discutida. La importancia de México para su vecino del Norte fue reconocida de inmediato por el nuevo gobierno republicano y el Presidente Reagan realizó aún antes de tomar el poder una entrevista con su homólogo mexicano y en menos de un año se realizaron dos entrevistas más.

---

17/ Insulza José Miguel, *op. cit.*

Pero esta importancia no se ha visto traducida en la eliminación de las divergencias que presentan los dos países. Lo que cabe resaltar es que siendo México un país dependiente y subdesarrollado resulta sumamente vulnerable en la discusión de los numerosos problemas económicos que enfrentan a los dos países. Desde problemas de comercio con el grave déficit de la balanza mexicana; de turismo, que no se ha logrado recobrar en niveles favorables a México desde el boicot de la comunidad judía en Estados Unidos en 1973, y en inversiones, que se intentan regular y estimular; pero el problema más sensible en los últimos años ha sido el relativo a los trabajadores migrantes mexicanos. La "bonanza petrolera" resultó demasiado efímera para llegar a moderar estos problemas y de hecho nunca pudo convertir en instrumento de presión en las negociaciones.

Estas características harían suponer que la vinculación de la economía mexicana a la norteamericana en tales circunstancias favorecería una incorporación de México a la categoría de aliados leales. Sin embargo, muchas de las dificultades entre los dos países derivan precisamente del hecho de que éste desarrolla una política exterior independiente y no la vincula a las condiciones de la relación económica explicada. La política exterior mexicana resulta de una gran experiencia histórica sobre agresiones a países débiles y a ausencia de un carácter democrático como origen de conflictos sociales<sup>18</sup>. De esta forma, si México no ha tenido éxito en sus intentos de diversificar sus relaciones económicas que permanecen altamente concentradas en Estados Unidos, "ha ampliado el horizonte de sus acuerdos, entrando en concertación con otros países que comparten su propia perspectiva y cuyas posiciones son mucho más funcionales con su interés nacional"<sup>19</sup>. El mejor ejemplo de los horizontes que esta política puede intentar alcanzar es el comunicado franco-mexicano sobre El Salvador.

18/ Ojeda Gómez, Mario, "Alcances y límites de la política de México", COLMEX, 1975.

19/ Maira, Luis, "La política latinoamericana..."

El reconocimiento de estas características resulta indispensable para que Estados Unidos lo tenga presente en la política hacia Centroamérica, que constituye además una zona también estratégica para México y para su política exterior.

— Brasil. Este país tiene la ventaja sobre México de que su circulación económica con Estados Unidos es menos estrecha y menos dependiente que la de aquél país. Aunque después del golpe militar de 1964 las primeras actitudes mostraban cierta subordinación a la política norteamericana hacia la región, esta actitud cambió radicalmente en los años setenta. Al igual que México, la crisis económica lo hizo buscar una diversificación, pero en este caso sí fue lograda. Sus planes de consolidación económica se vieron acompañados por el desarrollo de una política exterior de "pragmatismo responsable" que niega explícitamente una subordinación a otra política exterior y supone una multipolarización, niega alinearse automáticamente estableciendo que debe estudiar cada caso que se presente para tomar una posición y finalmente establece un no intervencionismo por conveniencia interna de Brasil.

Esto constituye una diplomacia muy autónoma que, de nuevo en forma contraria a lo sucedido con México, se encuentra muy relacionada con su política económica.

El caso de Brasil es abordado por la corriente neoconservadora también suponiendo que resulta de la hostilidad que mostró el gobierno norteamericano al criticar la ausencia de mecanismos democráticos y de protección de derechos humanos, estableciendo que con la eliminación de estas características se recuperaría a Brasil como aliado. Sin embargo, su equivocación se hace clara al observarse un distanciamiento claro en el último año de Brasil respecto a las posiciones de Estados Unidos, rechazando cualquier intervención norteamericana en Centroamérica al igual que las propuestas de unirse a un pacto militar del Atlántico Sur<sup>20</sup>.

— Venezuela. El caso de Venezuela es un caso exitoso, para la corriente neoconservadora. Este país comparte absolutamente la perspectiva norteamericana en la región centroamericana y hasta llegó a criticar al gobierno de Carter cuando se suspendió la ayuda a El Salvador por el asesinato de religiosas norteamericanas. También en la elaboración del Plan hacia el Caribe, Venezuela se ha constituido en un aliado y esto es importante cuando esta zona es considerada como estratégica para el país sudamericano. La razón fundamental de este apoyo es menos profunda que la explicación para el caso contrario en los casos de México y Brasil; es el gobierno actual, surge de la Democracia Cristiana Venezolana quien se identifica y apoya a los gobiernos autoritarios de Centroamérica<sup>21</sup>.

#### 4. Los aliados leales

En esta categoría, los países de mayor importancia que deben ser estudiados son los casos de Argentina y Chile, aunque un estudio más completo debería incluir otros (como Jamaica, por ejemplo).

La política de derechos humanos del gobierno del Presidente Carter tuvo una aplicación directa y clara en los casos que examinamos ahora. Al iniciarse el gobierno de Ronald Reagan las relaciones de Estados Unidos con los países del Cono Sur en general “se encontraban en el punto más bajo con excepción del gobierno de la Unidad Popular en Chile en 1970–1973”<sup>22</sup>. Por este motivo, los neoconservadores tomaron estos ejemplos para criticar duramente la política de derechos humanos del Presidente Carter y proponer la reanudación de relaciones cordiales con estos gobiernos aliados de los intereses de seguridad de Estados Unidos.

— Argentina. En el caso de Argentina, a la cuestión sobre derechos humanos se sumaron otras que habían pro-

21/ *Ibid*

22/ *Estados Unidos: perspectivas latinoamericanas, Vol 7 No. 4, abril de 1982.*

vocado fricciones con el gobierno de James Carter. Una era el rechazo argentino a someterse a las regulaciones internacionales relativas a la no proliferación nuclear y otra (contradictoria acaso) fue la venta de granos argentinos a la Unión Soviética una vez que fue decretado el embargo norteamericano con motivo de la entrada de tropas soviéticas a Afganistan.

Al iniciar sus funciones, el gobierno de Ronald Reagan dio comienzo a una política hacia Argentina muy distinta a la anterior, buscando la conciliación, y este país ha respondido con una absoluta disposición para colaborar con la política norteamericana. A las visitas de Viola y Galtieri a Washington siguieron las de Vernon Walters y Thomas Enders a Argentina, pero otras acciones mucho más trascendentes han seguido a estas. Argentina ha declarado su apoyo a cualquier acción militar en Centroamérica, ha enviado asesores militares a El Salvador ofreciendo enviar también "voluntarios; ha otorgado una ayuda económica a ese mismo país y ofrece igualmente aumentar el número de asesores y el monto de ayuda.

Las relaciones entre Estados Unidos y Argentina se vieron estrechadas de inmediato y la disponibilidad de continuar esta vinculación es clara. Esto ha colaborado para que se despliegue todos los esfuerzos para la solución de los problemas bilaterales, como el embargo de armas promovido por Carter y que debe salvar el obstáculo del Congreso para ser eliminado.

El apoyo argentino a la política centroamericana de Estados Unidos mantiene una relevancia por ser este país sudamericano un "aliado leal" pero también una potencia mediada o emergente. Sin embargo, los propios problemas internos de este país y su crisis económica podrían dificultar su margen de apoyo concreto a las acciones norteamericanas, así como sus conflictos con Chile y con Inglaterra por cuestiones territoriales<sup>23</sup>.

— Chile. Este país tiene una importancia estratégica menor que Argentina para los intereses de la actual política de Estados Unidos; sin embargo, para los conservadores norteamericanos este es un caso ejemplar por un lado de la respuesta a una posible toma del poder por el comunismo en América Latina, es decir, es un caso de identificación ideológica. Por otro lado, se trata de un país que aplica los postulados económicos monetaristas que esta corriente de pensamiento norteamericano establece como modelo de funcionamiento. La importancia estratégica relativa deriva, mientras tanto, de su ubicación en el Pacífico Sur.

Las visitas de diplomáticos norteamericanos a Chile y las declaraciones de apoyo vertidas por éstos mostraron pronto el ánimo de profundizar las relaciones entre los dos países. La designación de un representante de la corriente neoconservadora como embajador en ese país, James Theberge confirma esta dirección. Sin embargo, la sistemática y conocida violación de los derechos humanos en Chile dificultan un acercamiento más decidido, pues tanto el desprestigio internacinal del gobierno sudamericano como la labor del Congreso de Estados Unidos para la certificación de avances en esa materia complican cualquier apertura más decidida hacia ese país<sup>24</sup>.

Para concluir, podemos simplemente establecer que del examen somero de la evolución de la aplicación de la política hacia nuestra región de la administración Reagan, se observa una serie de dificultades y contradicciones que desmienten la supuesta coherencia y lucidez de la propuesta de política desarrollada por la corriente conservadora y que el gobierno actual intenta aplicar. Los errores y lagunas de estas concepciones seguramente se sumarán a las dificultades concretas e internacionales para una política de tal naturaleza.

Esta realidad podría finalmente imponerse sobre las perspectivas buscadas inicialmente por esta óptica, pero si se insiste en forzar las acciones dentro de un cauce que no existe, los resultados se presentan impredecibles.