

LA POLITICA EXTERIOR DE E.E. U.U. COMO PROCESO*

Robert Leiken

ROBERT LEIKEN

Investigador de la Fundación Carniger para la Paz Internacional. E.E. U.U.

* Transcripción no revisada de la intervención en el Seminario.

En primer lugar agradezco a la Universidad Nacional y a la Escuela de Relaciones Internacionales por la oportunidad de estar aquí en este Seminario sobre la política de Estados Unidos hacia Centroamérica.

En una conversación con un dirigente político de la lucha antisomocista nicaragüense me dijo, en 1977 cuando la lucha empezaba a tomar auge, que quería saber cuál era la política de Estados Unidos hacia Nicaragua. Para ello tuvo un contacto con un funcionario de la Embajada de Managua, funcionario de USIA del servicio de información, platicó con él y le dio una visión muy amplia de la política norteamericana, que a este señor le pareció muy interesante, muy positiva, y la tomó como oficial. Pero luego, a medida que se iba desarrollando más la lucha, pudo hablar con un consejero político de la Embajada que le dio una explicación muy distinta a la opinión anterior sobre la política exterior norteamericana. Posteriormente conoció al Embajador que le dio otra versión de la política; luego, cuando la lucha llegó a triunfar, co-

nocció oficiales del Pentágono, de la CIA, del Departamento de Estado, etc., y cada uno de ellos parecía tener otra visión de la política.

Es cierto que muchas veces centroamericanos vienen a Washington y nos preguntan ¿cuál es la política norteamericana hacia mi país? ¿Quiénes son los que determinan la política? Muchas veces, casi por lo general, se presenta una visión muy monolítica de la política: el que desarrolla la política se presenta, o sus consejeros más allegados, como que son ellos los que determinan una estrategia, sin tomar en cuenta el papel del Congreso, las divisiones al interior de la administración, la influencia de la prensa, los medios de comunicación, de la opinión pública en general. Es muy difícil tener una visión clara no solo de qué es la política, sino de cómo se desarrolla la política. Un investigador, que no esté al interior de la Administración ni del Congreso, podría afirmar que la política exterior norteamericana no se debe de ver como algo fijo, sino a partir de la noción de proceso. En esto hay varios factores que pue-

der determinar, aun cuando hubiese una determinación fuerte de uno de ellos, la política será el resultado de un proceso en donde intervienen muchos factores.

Voy a tratar a través de una explicación breve, de las políticas de la administración Carter, sobre todo la política de administración Reagan hacia Centroamérica para concretar algunos de estos factores. ¿Cuáles fueron los factores de trasfondo de la política de la administración Reagan hacia Centroamérica? El primer factor fue precisamente la política de la administración Carter. La administración Carter, como todos ustedes saben, vio el área desde el punto de vista norte-sur, recalcando sobre el subdesarrollo, los problemas económicos, como la contradicción más importante en cuanto a las relaciones de Estados Unidos con América Central; también dio mucha importancia a la soberanía.

El gran logro de la administración Carter fue el tratado del Canal de Panamá, también dio mucha importancia a los derechos humanos esto condujo a un rompimiento de las relaciones militares con algunos países de Centroamérica. Así mismo, existió un concepto de inevitabilidad de la revolución en muchos países de Centroamérica, lo que se quiso enfrentar con reformas estructurales o presionando intentos de mediar en los conflictos como en los casos de Nicaragua 78-79, y de El Salvador 79-80. Cuando se vio que no se daban las reformas, se optó por tratar de apoyar movimientos revolucionarios siempre y cuando éstos se regieran por una política de no alineamiento y de carácter democrática.

En la campaña electoral del 80 los republicanos vieron a la política de Carter como un fracaso: consideraban que se habría podido evitar la revolución en Nicaragua. Como resultado de la misma un grupo se había apoderado de la revolución y existía un gobierno dominado por marxistas pro soviéticos. También en otras partes del mundo, los soviéticos

en la época de Carter, habían logrado un avance estratégico sobre todo utilizando movimientos de liberación nacional alineándolos a la Unión Soviética, como son los casos de Etiopía, Angola, Camboya, luego la invasión de Vietnam, la revolución en Nicaragua. A ello se sumó la invasión de Afganistán en 1979. Todo esto creó un ambiente muy fuerte en la opinión pública de Estados Unidos y fueron factores importantes para que Reagan pudiera ganar las elecciones. Creo que es importante anotar que el famoso "síndrome de Vietnam" no tuvo efecto en 1976, o sea cuando Carter gana las elecciones o en su administración, siendo el presidente tal vez más liberal desde Roosevelt incluyendo a Kennedy, sino que fue hasta 1980 que se sintió realmente el síndrome de Vietnam. Esto creo que tiene que ver con el hecho de que dentro de la opinión pública norteamericana se hace una distinción tal vez no a nivel teórico, tal vez poco reflexiva, entre un movimiento de liberación nacional y el hegemonismo soviético. No fue sino hasta el 80, después de 4 ó 5 años de lo que se percibió como una

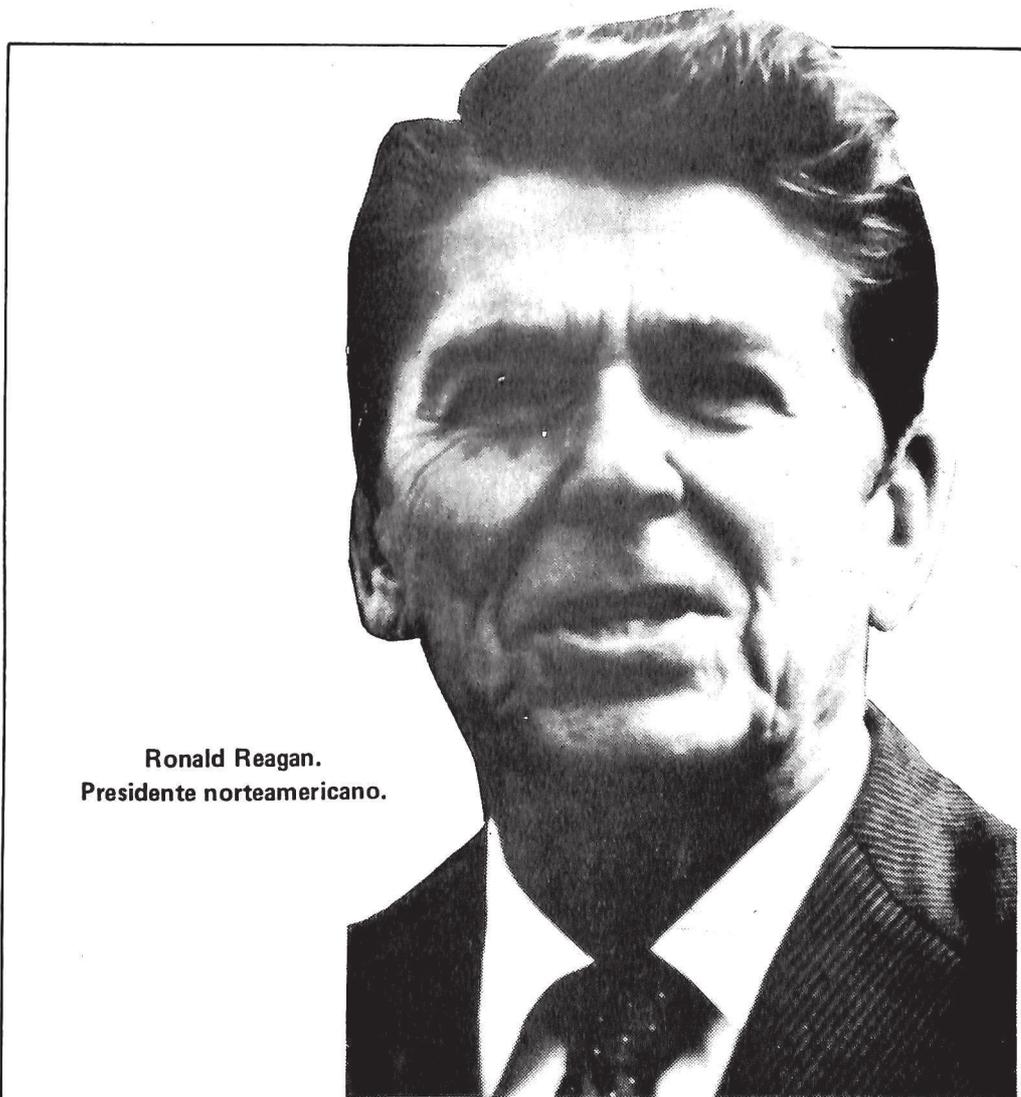
expansión soviética en el África, en el Medio Oriente, en Asia y en Centroamérica que el público estaba dispuesto a apoyar los planteamientos de la derecha del Partido Republicano.

Pero incluso hasta la fecha, hay una distinción correcta que se ve en las encuestas: por ejemplo cuando se le pregunta al público si está de acuerdo con las medidas militares que se han tomado por parte de la administración Reagan en Centroamérica, la mayoría dice que no, o hasta hace poco tiempo decía que no. Sin

embargo, cuando se le pregunta, si usted tiene miedo de una expansión soviética en Centroamérica, o estaría de acuerdo con medidas militares frente a una expansión soviética, la gran mayoría dice que sí, entonces hay una ambivalencia.

Otro factor en la política centroamericana de Reagan fue precisamente la revolución nicaragüense, en el desenvolvimiento de esa

revolución se percibió muy temprano una inclinación a la Unión Soviética. Sus relaciones militares; el hecho de que Omar Torrijos hubiera retirado los asesores militares panameños después de un año de la revolución reclamando que los puestos claves se daban a los cubanos; las votaciones y los discursos de Nicaragua en la ONU, sus presiones en las reuniones del Movimiento de Países No Alineados, parecían indicar una fuerte identificación con la Unión Soviética, lo cual llevó agua al molino de los elementos más conservadores en Esta-



Ronald Reagan.
Presidente norteamericano.

dos Unidos, y con esto Centroamérica que había ocupado un lugar muy secundario en la política exterior de Estados Unidos, con la llegada de la administración Reagan al poder, se le dio una prioridad muy alta: tal vez la primera o la segunda región más importante para la administración.

El enfoque de Reagan es dramáticamente distinto. Se da prioridad a: el enfoque Este-Oeste y no al Norte-Sur, a las cuestiones de seguridad nacional, al sector privado como el motor del desarrollo económico en el área (de allí que la asistencia debe ser canalizada hacia el sector privado). En cuanto a El Salvador existió una preferencia marcada a priorizar las soluciones militares al afirmarse que primero había que ganar la guerra y luego preocuparse de reformas. Los republicanos no se atrevían a señalar el problema de las violaciones de los derechos humanos en El Salvador, ni a mencionar a los escuadrones de muerte.

Por otra parte, los demócratas temían un envío de tropas norteamericanas a El Salvador, ya desde los primeros días de la nueva administración cuando Haig habló de que había que "ir a la fuente", señalando a Cuba, y que El Salvador era un típico "test case" de

agresión comunista. Hubo una reacción muy fuerte en la opinión pública, en el partido demócrata, en el Congreso a estas políticas. Esta fue una de las razones del porqué desde el principio casi, por lo menos desde abril, cuando Thomas Enders, Secretario de Estado para América Latina, tomó el cargo se empieza a ver un cambio en la retórica cuando menos. El Congreso insistía que la ayuda norteamericana se debía condicionar al cumplimiento o avances de los derechos humanos, a una actitud de diálogo del gobierno salvadoreño, y a una investigación de los asesinatos (sobre todo después de la muerte de dos oficiales de los sindicatos norteamericanos, etc.). Poco a poco, se va desarrollando una alianza entre Enders y una parte del Congreso, digamos los republicanos moderados, los demócratas moderados, hay que recordar que Enders es un representante de lo que algunos llaman "los yanquis", mientras Jessie Helms, el Senador de Carolina del Sur, y otros oficiales de la administración representan lo que se denominan los "vaqueros". Enders representaba o se podía ver como representante consciente o no de los intereses financieros del este del país, de los Rockefeller, de los grandes y viejos grupos financieros. La otra ala de la administración, la que se identifica por ejemplo con Kirkpatrick, la de "los vaqueros", con los sectores del sur-oeste que representan los grupos financieros de las industrias más dinámicas económicamente, pero a veces menos sofisticadas en la po-

lítica, entonces hay una presión del Congreso, hay divisiones al interior de los mecanismos que hacen las políticas en la administración. En octubre de 1982, nuestro embajador en San Salvador dio un discurso a la Cámara de Comercio Salvadoreño, que marcó un hito. Habló de la mafia salvadoreña, de las guerrillas, de los escuadrones de muerte, y dio una llamada de atención que sacudió a algunos intereses de El Salvador. No es claro si la política señalada reflejaba algún consenso, en esas fechas había puntos de vista muy distintos a la anterior administración y también en el Congreso. No fue sino hasta diciembre de 1983, cuando el vicepresidente Bush fue a El Salvador se reunió con los militares y se planteó una política definida. Ahí se les dijo claramente que si no hay reformas, si no se adecúa la manera de conducir la guerra, si no se paran los escuadrones de muerte, el Congreso no va a seguir apoyando la ayuda, la administración no podría conseguir el apoyo.

Duarte se convirtió en el favorito de Washington, tal vez con más popularidad en Washington que en El Salvador, pero con un cierto

empeño de retar o cuando menos subordinar a los militares. Desarrolla su propia dinámica, va a Europa y se convierte en el factor aglutinador de la política norteamericana, promete en la ONU buscar un diálogo, esto cierra la fisura. Fue un proceso en donde poco a poco el Congreso y la administración se encaminaron hacia una política bipartidaria. Hoy en día, para bien o para mal, hay una política bipartidista en cuanto a El Salvador, mas en Nicaragua no.

En Nicaragua, la administración también entra con fuertes ideas de lo que se debe hacer allí, también hay debate interno; en agosto de 1981 Enders va a Nicaragua y le ofrece al gobierno nicaragüense una oferta de arreglo diplomático que fue rechazada. Básicamente esa oferta fue que Estados Unidos iba a cerrar los campamentos de entrenamiento en Florida —donde algunos rebeldes estaban entrenándose—, no apoyaría acciones contra el gobierno de Nicaragua, no intervendría en los asuntos internos y en cambio el gobierno nicaragüense tenía que comprometerse a no ayudar militarmente a los rebeldes salvadoreños y reducir sus vínculos con la Unión Soviética, sobre todo los vínculos militares; eso fue rechazado. Por ello el Presidente en noviembre de 1981 termina autorizando la entrega de fondos de la CIA para desarrollar o ayudar a los rebeldes nicaragüenses. Esto en el concepto de Enders, fue una política de doble filo, que se conocía como la política de doble ca-

rril. O sea, por una parte presionar militarmente a los sandinistas, para que por otra parte se diera una negociación, en donde Estados Unidos pudiera lograr el acuerdo que se había ofrecido en agosto de 1981.

Esta política de Estados Unidos fue un compromiso muy inestable al interior de la administración. Algunos no iban a estar de acuerdo con una política que dejara a los sandinistas en el poder o cuando menos que los dejara con el poder absoluto, entonces cada vez que se hablaba de una negociación, los "duros" dijeron "bueno cada cual va a hacer la agenda". Por otra parte, había en el Departamento de Estado quienes tenían una esperanza en la negociación, y que no estaban muy de acuerdo con el desarrollo de la lucha armada en Nicaragua; los duros tenían un poder de veto sobre los menos duros, y viceversa. Había un cierto equilibrio de fuerza, este equilibrio de fuerza se reflejó en la división de la opinión pública norteamericana y en el Congreso.

En el Congreso, a raíz de la enmienda que limitaba, que restringía la acción de la CIA en cuanto a los rebeldes nicaragüenses, se dieron los debates más acalorados que se habían visto en el Congreso desde la guerra de Vietnam. Por otra parte, en 1982-1983 se veía una polarización tremenda en Nicaragua. Lo que pasó en Nicaragua rebazó esta política de doble carril, ya no era posible para muchos en el gobierno, mantener la política

de llegar a un acuerdo con el gobierno nicaragüense. Cada vez más había gente que había desarrollado vínculos y simpatías en las luchas antisomocistas que salían de Nicaragua. Se desarrolla una oposición cívica por una parte, y, por otra la lucha armada tomó una dinámica que rebazó las concepciones originales de la CIA; que rebazó la visión de los que diseñaron esa política, de la llamada "contra". Ella fue planeada como una especie de hostigamiento al gobierno, pero para sorpresa de la CIA y del Consejo Nacional de Seguridad la oposición armada empieza a crecer y tomar una fuerza propia. Cobró una dinámica propia, ya no se trataba de una banda de mercenarios en la frontera, sino de miles de nicaragüenses y esto repercutió en la política norteamericana.

Por otra parte, las acciones y las políticas del gobierno nicaragüense, empiezan a causar una molestia en el Congreso, fundamentalmente entre los demócratas. Cuando los sandinistas triunfan hay un apoyo fuerte en el Congreso, suficiente para rebatir los intentos de la derecha de obstaculizar la política de Carter, de otorgar ayuda a Nicaragua en los

primeros años de la revolución. Pero en el otoño del 84, después de la campaña electoral de Nicaragua, la simpatía en el Congreso para los sandinistas desaparece o se merma de una manera dramática. Sin embargo, se empieza a ver una situación nueva, la administración ve que su política no está funcionando, que la "contra" no está ganando la guerra, que está funcionando a medias. Los sandinistas tienen muchos problemas económicos, tantos que se están aislando de Centroamérica, pero también Estados Unidos o la administración se da cuenta que la imagen de la "contra" es muy negativa internacionalmente.

Arturo Cruz y Alfonso Robelo deciden que con el cierre de las oportunidades políticas electorales a ellos no les queda otra alternativa que aliarse con el FDN. Esto le sirve a la administración porque ya ahora hay elementos conocidos en el Congreso, conocidos internacionalmente, con cierto prestigio que están de acuerdo o dispuestos a participar en la "contra". Llegamos a la primavera del 84; hay una votación en el Congreso que pierde la administración por solo dos votos, Daniel Ortega decide ir a Moscú el mismo día de la votación, y esto le da a unos demócratas que no estaban de acuerdo con la política de su partido, la oportunidad de cambiar de línea.

Presionan a la administración para que ésta se comprometa a una política más aceptable a los sectores no conservadores del país y en junio, un día antes del voto del Congreso, el Presidente envió una carta al Congreso en donde él se compromete a no apovar el regreso al poder de los somocistas, a buscar un arreglo político en Nicaragua, y exhorta a los dirigentes del FDN a llevar a cabo investigaciones y castigo con los que hayan cometido abusos a los derechos humanos, a reanudar el diálogo con Nicaragua, siempre que Nicaragua demuestre una voluntad de dialogar con la oposición, etc.

Esta carta no representa una política bipartidista, sino que se la puede ver como la bandera de una política bipartidista que aún no se ha llevado a cabo. Pero sí funcionó en cuanto a la votación en el Congreso el día siguiente; ella fue abrumadora en favor de la renovación de apoyo a los rebeldes, pero esto no resuelve el problema todavía. El debate en Estados Unidos sobre Nicaragua no se ha mermado, no se ha llegado al consenso que hay en El Salvador. Nicaragua sigue siendo la manzana de discordia no solo en el Congreso, en la opinión pública norteamericana, sino incluso entre Estados Unidos y los aliados de OTAN y América Latina.

Viendo esta trayectoria quisiera resumir algunos factores que pesan sobre la política norteamericana hacia Centroamérica: *Primero*, creo que es importante en-

tender que hay una autonomía relativa bastante grande en cuanto al Congreso, incluso una autonomía que podría el año entrante aumentar si se cumplen algunos pronósticos que señalan que los republicanos van a perder en el Senado. Pero, sea como fuera en la autonomía relativa del Congreso, es un factor muy importante. *Segundo*, las divisiones en la administración, entre los "vaqueros" y los "yanquis". Los "yanquis" históricamente se han preocupado sobre todo por las relaciones con Europa, por mantener estrechos vínculos con Europa occidental y por consiguiente, son los que favorecen una actitud menos dura hacia la Unión Soviética, los que llevan la bandera del control de armas, y son los que tradicionalmente

dan menos importancia a la América Central. Los "vaqueros" en términos estratégicos tienen un concepto de fortaleza americana que hay que consolidar; en ello América Latina tiene un papel estratégico de gran importancia, tal vez tan grande como Europa. En la discusión atlantistas-hemisferistas son los que dan más importancia al hemisferio. Los "vaqueros" que tienen su base de apoyo en California, Texas y en las partes más dinámicas económicamente de Estados Unidos. Se preocupan mucho menos de Europa y mucho más por el Mar Pacífico y por los vínculos económicos con Japón, con perspectivas de desarrollo de vínculos económicos con la República Popular China o los países del Asia y dan mucho más importancia a

América Latina. Ven a Centroamérica desde un punto de vista estratégico militar sobre todo.

La administración es una coalición de centro derecha de esos dos grupos, que de una manera u otra se reparten los puestos claves de los distintos Departamentos que influyen en la política exterior, por ejemplo, el Pentágono, el Departamento de Estado, el Consejo de Seguridad Nacional y la CIA. En general, el Departamento de Estado ha sido el hogar, la casa de la parte más centrista de la administración, pero es muy difícil clasificar de esa forma, porque aunque, digamos, el Secretario de un Departamento puede ser de los "vaqueros", su subsecretario puede ser de los "yanquis", entonces esto es

bastante complejo. Por eso recalco que la política norteamericana tiene que verse no solo desde el punto de vista estructural, sino desde el punto de vista coyuntural. Los conceptos que privilegian la heterogeneidad y la complejidad son más útiles para entender el desarrollo de la política norteamericana hacia América Central que otros lineales.