

## La política de la Administración Reagan hacia América Latina: un primer balance\*

A catorce meses de iniciado el Gobierno de Ronald Reagan, comienzan a realizarse los primeros balances globales de una administración que prometía, tanto en el plano interno como en el de las relaciones exteriores, una serie de novedades con respecto a las líneas seguidas por los gobiernos inmediatamente anteriores. En el plano externo, tales novedades obedecían a una racionalidad explícita: los formuladores de la política exterior del nuevo Gobierno eran profundamente críticos de las orientaciones seguidas por Estados Unidos, al menos desde el fin de la guerra fría. Tales orientaciones habrían conducido —en su opinión— al debilitamiento del poder global de Estados Unidos, generando una situación internacional inédita, cuya característica central era, en palabras del Secretario de Estado Haig, “la transformación del poder militar soviético de un ejército terrestre, continental y defensivo, en fuerzas de tierra, mar y aire que se hallan en condiciones de respaldar una política exterior imperialista”<sup>1</sup>. El avance imperialista soviético, respaldado por su superioridad militar, imponía la revisión de la óptica global de política exterior de Estados Unidos, cuyas prioridades diplomáticas y de defensa debían ser reordenadas para enfrentar este desafío principal<sup>2</sup>.

Sin adentrarnos en la descripción de los principales aspectos del

\*Este trabajo se basa fundamentalmente en el seguimiento de la política exterior norteamericana realizada en el Instituto de Estudios de Estados Unidos del CIDE. En ese sentido debe ser visto como el producto de un esfuerzo colectivo, si bien el autor recibe exclusiva responsabilidad por sus contenidos. Agradezco en particular el aporte de Luis Maira, cuyos trabajos sobre la materia he usado de modo abundante.

<sup>1</sup>Alexander Haig, Declaración ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, 8 de enero de 1981.

<sup>2</sup>La crítica de los nuevos dirigentes tiene mucho en común con la formulación clásica que Hans Morgenthau hace de la política de conciliación (appeasement), que caracteriza como el error de una potencia al evaluar la política de una potencia contraria, como una de “statu quo”, cuando en realidad esta última persigue una política imperialista. Hans Morgenthau, *La lucha por el Poder y la Paz*. Revista de Occidente, Madrid, 1963, pp. 92-102.

nuevo diseño —por lo demás ampliamente conocido— nos interesa poner en relieve, desde la partida, que la política seguida en este primer período ha correspondido, en términos generales, a las promesas iniciales. No compartimos la opinión de quienes afirman que el actual Gobierno de Estados Unidos carece de una política exterior coherente. Tal afirmación apunta a cuestiones formales importantes —el Presidente Reagan no ha formulado, a diferencia de Presidentes anteriores, una visión coherente del orden mundial al cual aspira con sus propuestas— o pone énfasis en carencias efectivas en el tratamiento de distintas regiones tradicionalmente importantes, para la política exterior norteamericana. Pero más allá de ello, la concepción estratégica general existe y ha dado ya lugar a un cambio visible en las relaciones internacionales, caracterizada por un deterioro creciente de las relaciones Este-Oeste, por una tendencia al rearme nuclear y convencional, por la rearticulación y endurecimiento de los bloques militares y políticos y por una mayor propensión al enfrentamiento y no al diálogo en la solución de los conflictos internacionales.

Es posible argumentar —con suficiente razón— que algunas de estas tendencias estaban ya presentes en el período inmediatamente anterior a enero de 1981. En particular, el aumento de las tensiones Este-Oeste marcó el último período de la Administración Carter, aún antes de Afganistán. Lo nuevo está en la voluntad explícita de convertir este enfrentamiento en el prisma único a través del cual se mira el conjunto de la situación internacional y cada una de sus partes. Desde este punto de vista, las incoherencias que se notan pueden ser producto de dos factores: El primero es la dificultad de enmarcar en una óptica bipolar cada uno de los problemas internacionales que se plantean en la práctica, al asumir la nueva Administración, y en el curso de su ejercicio. El segundo, es la distinta prioridad que se asigna a la toma de decisiones según el carácter más o menos crítico que tenga cada región en el enfrentamiento bipolar. En otras palabras, los vacíos e incoherencias pueden ser provocados por una situación internacional más compleja —multidimensional— o por la baja prioridad que la misma óptica escogida asigna a determinadas situaciones regionales o nacionales. La afirmación corriente de que, para ser objeto de atención preferente de quienes toman las decisiones de política exterior al más alto nivel, un país debe constituir un caso-problema o enfrentar una crisis, es hoy más cierta que nunca<sup>3</sup>.

Este trabajo intenta una primera evaluación de la política seguida por la Administración Reagan hacia América Latina. Pensamos que, a pesar del breve tiempo transcurrido, ella ya es posible, al

<sup>3</sup>Véase Carlos Rico, *Método o Locura*, mimeo, CIDE, México, 1981.

menos por dos razones: en primer lugar, porque la crisis que vive una parte del Continente —la Cuenca del Caribe— ha dado lugar a una extraordinaria actividad por parte del círculo de política exterior estadounidense. En segundo lugar, porque la aplicación de la nueva óptica ha tenido como consecuencia cambios relativamente dramáticos en las relaciones de Estados Unidos con varios países de la región. Con todo, el intento no deja de tener sus riesgos: a aquellos inherentes a todos análisis que se realiza durante el curso de aplicación de la política —que puede ser desmentido por hechos inmediatamente posteriores— se añaden los que proceden de la inserción de las decisiones hacia América Latina en los marcos de la política global de contención, lo cual hace que ellas estén sujetas a cambios repentinos por consideraciones estratégicas que escapan al puro contexto de la región.

Comenzaremos nuestro trabajo fundamentando la última afirmación: la inserción de la política latinoamericana en un contexto global y, por ende, la inexistencia de una política específicamente "regional". Luego examinaremos los criterios en función, de los cuales es posible determinar prioridades para ciertos países, de acuerdo a la nueva óptica estratégica, verificando luego cómo esos criterios se aplican en la práctica. Finalmente, haremos un resumen de la política seguida hacia las áreas o países prioritarios, buscando determinar hasta qué punto ella ha sido o no exitosa, a la luz de los intereses estratégicos definidos como vitales para Estados Unidos.

## I. POLÍTICA REGIONAL Y POLÍTICA GLOBAL

En el enfoque tradicional de la política exterior norteamericana, América Latina fue siempre objeto de un tratamiento que consideraba a la región como una unidad, sujeta por consiguiente a una forma de tratamiento común. 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, la Alianza para el Progreso de John F. Kennedy, o la "asociación madura" de Nixon, constituirán ejemplos de este enfoque regional hasta mediados de los setenta.

Las dos últimas Administraciones norteamericanas han abando-

nado 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 correspondientes a tales diferencias; en segundo lugar, para insertar su política latinoamericana en los marcos de su concepción global 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 Sur no era la de un interlocutor homogéneo. Se distinguían tres grupos 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 disponía de recursos naturales para enfrentar los desafíos 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 que al menos están en condiciones de satisfacer sus mínimas necesidades de desarrollo autónomo. 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 el sentido 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 los países de cada nivel debía ser distinto. La segunda era la necesidad de abandonar las concepciones de política regional que abarcaban, con un mero criterio geográfico a países muy diversos, en favor de políticas dirigidas a cada sector de países agrupados por nivel de desarrollo. Dicho en otras palabras, el enfoque regional carecía de sentido, cuando entre Brasil, México y Venezuela, de una parte, y Turquía y Malasia, de otra, existían más semejanzas que las que podía haber entre los tres primeros y los demás países de su región.

La primera aplicación de este nuevo enfoque a nivel gubernamental con respecto a América Latina, se encuentra en los informes de la Comisión Linowitz sobre relaciones entre Estados Unidos y América Latina<sup>4</sup>. El primero de estos informes sostenía que:

<sup>4</sup>El primer informe fue publicado bajo el título "Las Américas en un mun-

“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 guarda una mayor relación con las naciones de América del Norte, de Europa o del Japón, que con los países de los llamados “Tercer o Cuarto Mundo”. 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 se encuentran aún 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 . . .”<sup>5</sup>.

Las diferencias de peso relativo entre los países de América Latina habían sido ya reconocidas con anterioridad por otros gobiernos norteamericanos. Pero la novedad del Informe Linowitz está en que, al asignar características distintas, atribuye también intereses distintos, para negar explícitamente la conveniencia de una política “hemisférica”. “Hablando en lenguaje claro, el Informe Linowitz invita al Gobierno de Estados Unidos a que deje de ver a América Latina como un todo, y a inaugurar un punto de vista distinto, basado en la distinción en tres grupos diversos de países, avanzados, medianos y retrasados, en función de los niveles de desarrollo logrados”<sup>6</sup>.

La nueva óptica estratégica ha mantenido la distinción generada durante la Administración Carter, pero ha variado en alguna medida su contenido. De una parte, las diferencias entre las tres categorías de países pueden también ser vistas como capacidades distintas de defensa o de aporte estratégico frente al enemigo común. Por otra parte, a la distinción material se agrega una política: los países de América Latina no pueden ser objeto de un tratamiento similar, por cuanto algunos de ellos se encuentran ya en una órbita de poder distinta o se hallan más avanzados que el resto. El globalismo económico ha dado lugar a un “globalismo geopolítico”<sup>7</sup>, en que América Latina pasa a constituirse en uno de los escenarios

---

do en cambio”, Washington, octubre de 1974. El segundo puede encontrarse bajo el título de “Estados Unidos y América Latina: próximos pasos”, en *Cuadernos Semestrales Estados Unidos, perspectiva latinoamericana*, N° 1, CIDE, México, 1977.

<sup>5</sup>“Las Américas en un mundo en cambio”, *op. cit.* p. 6.

<sup>6</sup>Luis Maira, “Estados Unidos y América Latina: ¿Perspectivas de cambio bajo la Administración Carter?”. En *Cuadernos Semestrales* N° 1 *op. cit.* pp. 49-78.

<sup>7</sup>Luis Maira, “La política latinoamericana de la Administración Reagan: del diseño armonioso a las primeras dificultades”, en *CEGADE-CIDE Centroamérica: Crisis y Política Internacional*, Siglo XXI editores, México 1982.

en que se da la lucha por el poder mundial entre Estados Unidos y la Unión Soviética, y es también posible agrupar a los países más allá de sus contextos regionales, en función de esa 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, atendida su fuerza e importancia estratégica relativa y, sobre todo, la posición en que se ubican en relación al conflicto bipolar.

## 2. CRITERIOS DE PRIORIDAD

En ausencia de una política regional, cabe preguntarse cuáles son los criterios con que la nueva Administración formula su política hacia cada país o subregión en particular, o, más bien, cómo se determina la prioridad que se asigna a las relaciones con cada país, en función del objetivo estratégico general. Proponemos a este respecto considerar cuatro criterios fundamentales, implícitos en la selección de prioridades de la actual Administración.

a) El criterio de prioridad estratégica. En la geopolítica de Estados Unidos, América Latina ha dejado desde hace tiempo de ser considerada una unidad geográfica, aunque esa unidad se use a veces como pretexto para reivindicar hegemonía sobre el conjunto del Continente. Lo cierto es que los intereses de seguridad de Estados Unidos varían para las distintas subregiones, según su proximidad geográfica, su importancia económica o comercial y su ubicación estratégica en la hipótesis de un conflicto global. De acuerdo con este primer criterio, es posible distinguir, en orden de prioridad, tres áreas de intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina: la cuenca del Caribe, la Costa Atlántica del Sur y la Costa del Pacífico Sur<sup>8</sup>.

La primera prioridad que se asigna a la cuenca del Caribe deriva de su proximidad geográfica, de su carácter vital para la producción y el tránsito de materias primas y combustibles esenciales para la economía de Estados Unidos y del interés militar que, para la defensa norteamericana, tiene la red de bases, puestos de entrenamiento y estaciones de rastreo submarino que existen en la región. Si bien no igualmente crucial para la defensa del territorio norteamericano, la costa del Atlántico Sur es importante en el marco de la política general de control del área (similar a la importancia estratégica que se asigna a Sudáfrica), considerada red vital para el transporte de materias primas y petróleo y para la contención de la creciente movilidad de la Flota soviética. A esto se agrega el

<sup>8</sup>Véase Margaret D. Hayes, *Security in the South*, en *International Security*, verano de 1980.

hecho de que en esta área se encuentran ubicadas dos de las potencias regionales a las que Estados Unidos asigna importancia fundamental —Argentina y Brasil—; y por último, el creciente interés por la riqueza de los recursos de fondos marinos y plataforma continental de la región. En cuanto a la tercera área, la del Pacífico Sur, ella no tiene importancia estratégica comparable en materia de control militar o de rutas marítimas. Su importancia radica más bien en la provisión de determinadas materias primas, pero sin alcanzar, en todo caso, la prioridad de las otras dos.

b) El criterio de amenaza actual. Más allá de lo que se define como intereses permanentes de seguridad, también es necesario considerar las percepciones de la nueva Administración acerca de la situación del Continente al momento de asumir sus funciones. El preconceito con que ésta llega al poder es que la política de contención en esta región pasa por la solución favorable de la crisis centroamericana. En la nueva óptica, la cuenca del Caribe es una de las regiones del mundo donde la amenaza soviética se expresa actualmente con mayor fuerza, tanto porque cuenta allí desde hace tiempo con un aliado incondicional (Cuba), como por los avances recientemente realizados (Nicaragua y Granada), como por el peligro inminente de que otros países sigan el mismo camino. Esta percepción hace que el orden de prioridad fijado por el criterio anterior se refuerce, haciendo de la región de Centroamérica y el Caribe un caso *test* de la nueva política de contención del comunismo, y poniéndola, por consiguiente, en un primer nivel de la agenda de política exterior, no sólo regional, sino mundial.

El criterio de amenaza actual sirve también para discriminar dentro de la región del Caribe y Centroamérica, en cuanto a la atención que se presta a distintos países. A pesar de la reciente tendencia a la regionalización del conflicto, los niveles de atención hacia situaciones nacionales como El Salvador o Nicaragua, son muy superiores en términos económicos, políticos y militares, a los prestados a Costa Rica o República Dominicana, ubicados en la misma región, pero en otro punto del continente, según el criterio de "amenaza actual". En este sentido, este criterio se complementa con el anterior: en un área considerada vital desde el punto de vista estratégico, él permite discriminar a qué países debe ir la acción norteamericana para mantener la seguridad del conjunto.

c) El criterio de afinidad ideológica. Como consecuencia de la nueva óptica estratégica del Gobierno de Estados Unidos, las percepciones acerca de la mayor o menor proximidad ideológica de los distintos regímenes del Continente se ha alterado sustancialmente. Ello era previsible si se considera que es en este aspecto donde las críticas a la Administración anterior fueron mayores. Según estas críticas, la política de derechos humanos de Carter no sólo no con-

siguió sus objetivos, sino que en la práctica alejó y debilitó a los regímenes más cercanos al interés nacional norteamericano: "el esfuerzo norteamericano por imponer la liberalización de un gobierno confrontado con una violenta oposición interna, no sólo fracasó, sino que de hecho ayudó a la llegada al poder de nuevos regímenes, en que la gente común goza de menos libertades y menos seguridad personal que bajo las autocracias previas— regímenes que, por lo demás, son hostiles a las políticas e intereses de Estados Unidos"<sup>9</sup>. Como consecuencia, el nuevo criterio ya no combina la afinidad en política exterior con el cumplimiento de determinadas políticas internas, sino que privilegia exclusivamente el carácter anticomunista de los gobiernos. El criterio ha beneficiado a países como Guatemala y, sobre todo, las dictaduras militares del Cono Sur que, de relaciones incómodas, han pasado a ser consideradas "aliados leales" a los que corresponde favorecer por su política de contención al comunismo.

d) El criterio de fuerza relativa. Por último, la distinción entre potencias regionales, países intermedios y países de menor desarrollo, sigue vigente, en la medida en que ella corresponde no sólo a una realidad económica sino también estratégica, concorde con la nueva óptica. Es evidente que en una política de contención, Estados Unidos debe contar con el apoyo y el concurso de las llamadas "potencias emergentes" de la región —México, Brasil, Venezuela y Argentina, son incluidas tradicionalmente en esta categoría—, con las cuales está al mismo tiempo obligado a un mayor nivel de consulta, en la medida en que su propio desarrollo les ha generado condicionantes geopolíticas propias. Por ello, la política exterior de Estados Unidos ha considerado para estas potencias regionales, formas de trato especial, que también son influidas en su especificidad por los otros criterios antes señalados.

La aplicación de estas cuatro dimensiones, nos permite discriminar un puñado de países, en los cuales se ha centrado la atención de la política exterior norteamericana. El criterio de los intereses de seguridad permanentes nos indica una prioridad para la región de Centroamérica y el Caribe y, en ella, para México, Venezuela y Jamaica, en ese orden, como los principales proveedores de materias primas y energía vitales para la economía norteamericana. El criterio de amenaza actual, incluye tanto a los países que supuestamente constituirían regímenes hostiles a los Estados Unidos —Cuba, Nicaragua y Granada—, como a aquellos que hoy están amenazados en su estabilidad: El Salvador y Guatemala, y en menor medida, Honduras. El criterio de fuerza relativa opera de dos maneras: de una parte, para reforzar la necesidad de una política especial hacia

<sup>9</sup>Jeane Kirkpatrick, *Dictatorships and Double Standards*, en *Commentary*, noviembre 1979, p. 35.

México y Venezuela y para crearla en los casos de Brasil y Argentina; de otra, para poner de relieve la incapacidad económica, política y militar de algunos de los "amenazados" para defenderse, lo cual justifica el apoyo de Estados Unidos. Por último, el criterio de afinidad ideológica también refuerza la mayor atención hacia los regímenes amenazados que confrontan al comunismo o el mayor rechazo hacia los "ideológicamente incompatibles"; igualmente refuerza la posición o permite incluir a los "aliados leales", en especial aquellos como Argentina y Chile, cuya particular aplicación a la "contención" interna se une con una posición estratégica importante, lo cual hace del mejoramiento de las deterioradas relaciones durante el período de Carter, un imperativo urgente.

En suma, la aplicación de los criterios señalados nos da una lista aproximada de doce países que constituyen los principales objetos de atención en América Latina de la Administración Reagan. Salvo los casos de menor relieve, la lista es plenamente verificable a simple vista. No obstante, para una verificación más objetiva, es posible recurrir a tres órdenes de variables indicativas del grado de atención hacia cada país:

—La importancia política asignada. En el manejo burocrático del proceso de toma de decisiones en Estados Unidos —como, por lo demás, en cualquier aparato burocrático complejo—, existen distintos niveles en los cuales se toman las decisiones. Sin adentrarnos en detalles, podemos decir que, para la política exterior, ellos van desde el propio Presidente y los funcionarios del más alto nivel (Secretarios de Estados y Defensa, y Consejero de Seguridad Nacional), hasta el más bajo, constituido por los encargados de países dentro del Departamento de Estado (*los desk officers*).

En períodos de normalidad, el nivel de toma de decisiones es indicativo del grado de importancia que se asigna a las relaciones con un país o una región. Así, por ejemplo, la creación, durante el período de Carter, de una Oficina de Coordinación de Asuntos Mexicanos, destinada a coordinar la acción de los distintos Departamentos y la Oficina Ejecutiva del Presidente en relación a México, no sólo pretendía dar cuenta de la complejidad y carácter multifacético de la relación con este país fronterizo, sino también poner de relieve el interés de Estados Unidos de mantener con él una "relación especial"<sup>40</sup>. En períodos de crisis, cuando los intereses de seguridad de Estados Unidos aparecen amenazados de modo inminente, el nivel de toma de decisiones sube de modo temporal o permanente. Una crisis de corta duración y no de gran intensidad (como el enfrentamiento reciente entre Perú y Ecuador), puede llevar momentáneamente las decisiones del más bajo nivel a un nivel in-

<sup>40</sup>María Rosa García, *La OCAM: un experimento de política burocrática*, mimeo, CIDE, 1982.

termedio. Una crisis de mayor magnitud (la llamada "crisis de los cohetes" en Cuba) puede poner en juego todo el aparato de seguridad norteamericano, llevando la toma de decisiones a nivel presidencial, e incluso ocasionar un paso definitivo al carácter de "país problema", lo cual implica la radicación más permanente de los asuntos bilaterales en un nivel más alto.

Un segundo factor indicativo de la importancia política asignada lo constituye la presencia visible de altos funcionarios en la actuación pública con relación a determinados países. Ejemplos de la presencia de este factor son las reiteradas tomas de posición del Presidente, el Vicepresidente o el Secretario de Estado con respecto a Cuba, o las frecuentes visitas de altos funcionarios (el Secretario de Estado Asistente, Enders, el General Vernon Walters, la Embajadora Jeane Kirkpatrick) a Brasil, Argentina, o Chile, lo cual indica la voluntad de mantener con potencias regionales o "aliados leales", un sistema de consultas más estrecho.

—La asistencia económica y militar. La llamada "ayuda externa" ha sido tradicionalmente considerada una herramienta principal de la política exterior norteamericana. En períodos más recientes, la política seguida en esta materia ha estado condicionada a la distinción entre potencias emergentes, países intermedios y países pobres o de menor desarrollo relativo. La consideración que prevalece desde el Gobierno anterior, es que la ayuda debe ir dirigida principalmente a los últimos y sólo secundariamente a los intermedios. En cuanto a las potencias emergentes, no es necesario recurrir a este indicador para afirmar la importancia económica que tienen para Estados Unidos, dada por el volumen de las relaciones económicas y comerciales existentes.

El uso de la ayuda externa para impulsar determinadas políticas, ha sido visible en los dos últimos gobiernos. La supresión de formas de ayuda como medio de presión para obligar a determinados países a cambiar su política en materia de derechos humanos, estuvo en base del deterioro de las relaciones entre Estados Unidos y algunos regímenes militares, en particular los del Cono Sur. El cambio de criterio en la asignación de la ayuda durante el actual Gobierno, ha estado en función directa de la definición prioritaria de sus intereses estratégicos. De este modo, casi las tres cuartas partes de su presupuesto de ayuda externa ha estado destinado a la subregión de Centroamérica y el Caribe, y en ella a los países considerados prioritarios, en especial a El Salvador.

—Por último, es posible considerar una tercera variable, cual es el nivel de cambio positivo o negativo ocurrido en las relaciones entre Estados Unidos y determinados países desde la instalación de la nueva Administración, más aún cuando ella se inicia en una postura crítica de la política de la anterior. La continuidad podría en

este caso ser indicador de una relación estable, pero también de una prioridad escasa. El cambio favorable (como en los casos de Argentina y Chile) o negativo (para Nicaragua), indicaría también una mayor atención prestada a ciertos casos nacionales.

En el resto de este trabajo examinaremos la política implementada por la Administración Reagan hacia las áreas o países considerados como prioritarios, concentrándonos en tres grupos: la Cuenca del Caribe y Centroamérica; las potencias emergentes (Brasil, Venezuela y México) y los "aliados leales" (entre los que incluimos a Argentina, a pesar de ser también miembro del grupo anterior, para tratarlo en conjunto con el caso de Chile).

Antes de concluir esta sección, cabe hacer una aclaración. Dada la perspectiva estratégica global en que se ubican las relaciones con cada país prioritario, la enumeración tentativa que hemos hecho está sujeta a modificaciones. Es posible, por ejemplo, que, consolidadas las relaciones, Chile deje de tener relevancia, más aún cuando el carácter ejemplificador de su modelo político y económico está hoy puesto en duda por la crisis que lo afecta. Del mismo modo, algunos países no considerados prioritarios pueden adquirir esa prioridad en función de su devenir interno: tal sería el caso de Costa Rica, que analizamos en el capítulo referente a Centroamérica, o el de Colombia, en caso de aumentar la lucha armada, de modo que amenace su estabilidad. En estos casos, estos países podrían pasar a niveles superiores de toma de decisión o ser objeto de un aumento sustancial de la asistencia, lo cual dista a veces mucho de constituir una bendición.

### 3. LA CUENCA DEL CARIBE COMO ZONA DE CONTENCIÓN

Habría que retroceder casi veinte años, a la "crisis de los cohetes" en Cuba, para encontrar un período en que la atención de los gobernantes norteamericanos esté tan centrada en la Cuenca del Caribe como en los meses recientes. Dicha centralidad proviene de dos factores: en primer lugar, la crisis efectiva de hegemonía, provocada por el auge del movimiento revolucionario en la región, y la perspectiva de que, a corto plazo, se produzcan en ella cambios políticos considerados básicos para lo que se percibe como "el interés nacional norteamericano". En segundo lugar, la determinación del Gobierno de Estados Unidos de hacer de esta crisis regional, indudablemente gestada durante muchos años y basada en la maduración de procesos internos, un elemento clave del conflicto Este-Oeste, de la confrontación con el campo socialista, que es la base de su política exterior y convertir su solución en la primera demostración de efectividad de su nueva línea de contención.

Ese enfoque ha sido aplicado durante todo el año 1981, dirigido

principalmente hacia El Salvador, Cuba, Nicaragua y Granada, pero englobando estos "casos críticos" en un marco regional de intensificación de la presencia política y militar norteamericana en el área. Las líneas fundamentales de política seguida se agrupan en los siguientes puntos:

1. Prioridad para la asistencia militar y económica a la región, procurando fortalecer la capacidad de defensa de los regímenes militares afines, en especial El Salvador.

2. Política de contención hacia Cuba, Nicaragua y Granada, considerando los principales agentes de la penetración soviética.

3. Política hacia las potencias regionales y aliados fuera de la región, procurando neutralizar a los últimos e involucrar a los primeros en un diseño de solución más permanente para la crisis.

1. La primera línea de política dice relación con el apoyo económico y militar a los regímenes aliados de Estados Unidos en Centroamérica y el Caribe, en particular aquellos que enfrentan la acción de movimientos armados. El presupuesto para América Latina, solicitado por la Administración para el año fiscal de 1982, fue de 628 millones de dólares. De éstos, como ya señalábamos, la mayor parte (casi el 75%) está destinada a Centroamérica y el Caribe; la cantidad más alta corresponde a El Salvador. En palabras del entonces Secretario de Estado Asistente para Asuntos Interamericanos, John Bushnell, al presentar el proyecto ante la Cámara de Representantes, en él se consultan las prioridades principales de Estados Unidos, que en esta fase están claramente situadas en la Cuenca del Caribe. Según Bushnell, el proyecto de ayuda está "cuidadosamente elaborado por país para contribuir directamente a los intereses norteamericanos. No es un programa de asistencia que resuelva, por completo, las necesidades de América Latina, aunque los problemas de desarrollo son urgentes en casi todos los países de la región"<sup>11</sup>. Lo que quiere decir, en realidad, es que la prioridad está puesta allí donde está hoy la principal urgencia estratégica y, dentro de esa región, en el país al cual más urge defender.

En realidad, El Salvador ha sido la primera prioridad en el área desde antes de la inaugurada Administración Reagan. Éste enfrentaba al comienzo dos alternativas: continuar con la línea de su antecesor de otorgar ayuda militar y económica al Gobierno, aumentándola sustancialmente, o proceder directamente a alguna forma mayor de intervención, sea con fuerzas propias o con fuerzas de algún otro aliado regional. Es posible que esta segunda alternativa

<sup>11</sup>John A. Bushnell FY 1982 Assistance Request, Declaración ante el Subcomité de Asuntos Interamericanos del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, el 23 de marzo de 1981. *Department State Bulletin*, mayo de 1981, pp. 69-72.

haya sido considerada al comienzo. No obstante, diversos factores coyunturales (el supuesto fracaso de la ofensiva de enero, que el FMLN había anunciado como final, la mayor estabilidad aparente del Gobierno de Duarte ante la presión derechista), parecieron convencer a Reagan de que la primera opción, mucho menos costosa desde el punto de vista material y político, tenía viabilidad. Como consecuencia, la ayuda militar se aumentó sustancialmente, y se suplementó la ayuda exterior para pasar de 143 millones de dólares a 179 (lo cual es más del 20% del total para América Latina), además de la gestión de préstamos de organismos multilaterales, que harían llegar los totales a alrededor de 523 millones de dólares, cifra sideral para un país como El Salvador. La mayor parte de esta ayuda va destinada a la estabilización económica (ESF — fondos de apoyo económico), ventas militares (FMS), entrenamiento y ayuda alimentaria. Las cifras para 1982 superan en un 22% las gestadas en 1981. A esta ayuda material se agrega la presencia de un número reducido de asesores militares norteamericanos.

En el plano político, Estados Unidos ha respaldado plenamente la posición de la Junta en El Salvador, en el sentido de no aceptar una salida negociada al conflicto y buscar una derrota militar y una rendición de los insurgentes. De hecho, la convocatoria a elecciones, limitada a los grupos que no participan de la lucha armada, fue consultada con Washington de modo explícito. Se esperaba que, al momento de realizarse esas elecciones, el Gobierno hubiera ya derrotado sustancialmente a las fuerzas revolucionarias, y que el resto de la oposición, sin alternativa, aceptara participar. A pocos días de realizarse las elecciones, ninguno de estos supuestos se ha cumplido.

El segundo país que es necesario considerar es Honduras, que por su proximidad a El Salvador, principal foco del conflicto, ha ganado importancia estratégica para Estados Unidos. Esto se refleja tanto en el aumento de la asistencia económica y militar (duplicada para 1982) como en la búsqueda de opciones militares conjuntas entre los ejércitos hondureño y salvadoreño en la frontera. Tras la política de fortalecimiento de Honduras no hay sólo la voluntad de enfrentar al movimiento armado (mucho más débil que el de El Salvador o el de Guatemala), sino también la idea de preparar adecuadamente al socio más débil del llamado "triángulo de hierro", proyecto de algunos estrategas de la región de utilizar conjuntamente los ejércitos de Guatemala, El Salvador y Honduras, sea en contra de las fuerzas revolucionarias o en contra de Nicaragua.

El tercer socio del "triángulo de hierro", es sin duda el más problemático para Estados Unidos. La ayuda a El Salvador aún adquiere justificación ante algunos sectores de Estados Unidos, por la imagen centrista que se logra crear del Gobierno Duarte. Hon-

duras vive un cierto proceso democrático formal que pretende ocultar de alguna forma la represión y la lucha popular. En Guatemala, como lo ha señalado recientemente un autor<sup>12</sup>, no puede hacerse ningún discurso acerca de grupos de centro o posibilidades de salida política. El terror institucionalizado es la forma de Gobierno desde hace décadas, y la violación de derechos humanos es mayor que en ningún otro lugar del Continente, si se considera su extensión en el tiempo. Justificar la reanudación de la asistencia a ese país (suspendida durante la Administración Carter) es tarea mucho más difícil. En todo caso, la Administración republicana ya ha planteado esa posibilidad, argumentando dos tipos de razones: en primer lugar, que Guatemala compra en todo caso gran parte de su armamento en otros países, y ello resulta en una pérdida de influencia norteamericana, y, en segundo lugar, que se trata de un "Gobierno moderadamente represivo" (son palabras de Jeane Kirkpatrick), que combate al comunismo.

Prioridad menor que los tres anteriores han recibido los dos países restantes en Centroamérica, Costa Rica y Panamá (y a ellos correspondería agregar, como última prioridad al recién independizado Belice). En lo que respecta a Costa Rica, a pesar de la preocupación de Washington por las dificultades políticas por las que atraviesa ese país y por el surgimiento de formas muy incipientes de terrorismo, no había habido hasta hace poco un intento coherente por incorporar a Costa Rica en la política regional de contención. El rechazo tajante del Gobierno de Costa Rica a la oferta de ayuda militar hecha pública por la Embajadora Kirkpatrick y el hecho de que Costa Rica tiene ante el conflicto salvadoreño una posición muy distinta de la que tuvo en el caso de Nicaragua (en que apoyó en definitiva a las fuerzas sandinistas), parecen haber convencido a la Administración Reagan de que a no mediar una regionalización del conflicto, era más conveniente no acentuar su presión sobre Costa Rica.

Sin embargo, la evidencia de que la oposición interna y la situación en la región hacen inviable la utilización del "triángulo de hierro", ha hecho variar recientemente la política de Estados Unidos, hacia favorecer una nueva forma de alianza para estabilizar la región, lo cual ha resultado en una mayor relevancia de Costa Rica para la política de Washington. La reciente formación de la "Comunidad Democrática Centroamericana" (Costa Rica, Honduras y El Salvador), promovida directamente por Estados Unidos, aparece como el sustituto del "triángulo de hierro", para el aislamiento de Nicaragua, excluyendo al socio original más conflictivo (Guatemala). Las declaraciones del Presidente electo de Costa Rica, Luis

<sup>12</sup>Marlise Simons, Guatemala, "The coming danger", en *Foreign Policy*, Nº 43, verano de 1981, pp. 93-103.

Alberto Monge, acerca de la posibilidad de que su país solicite una "fuerza de paz" para garantizar sus fronteras, parecerían indicar una mayor disponibilidad costarricense hacia la política de contención norteamericana.

En cuanto a Panamá, el rechazo de los conservadores a la política seguida por Carter, que culminara en los nuevos Tratados sobre el Canal, hacía presagiar, al comienzo de la nueva Administración, que ésta pudiera provocar allí una crisis, buscando retroceder en los acuerdos logrados. No obstante, Reagan se apresuró a declarar, aún antes de asumir la Presidencia, que aunque no estaba de acuerdo con todo lo estipulado en los nuevos Tratados, no intentaría modificarlos. A pesar de la reciente denuncia del Presidente de Panamá, Arístides Royo, en el sentido de que Estados Unidos no estaría cumpliendo con los acuerdos, no parece haber tras ello ninguna política deliberada del Gobierno de Washington por provocar una crisis con Panamá. Varias razones harían desaconsejable provocar tal crisis en este momento: en primer lugar, reabrir la cuestión del Canal daría motivo a la renovación de la solidaridad de todos los países de América Latina con Panamá, generando un elemento de fricción que Estados Unidos no desea en la actual situación de crisis. En segundo lugar, un desahucio o una revisión de los Tratados, pondría de manifiesto una intención hegemónica por parte de Estados Unidos, que nada tiene que ver con su pretendida defensa de la región ante la "amenaza comunista". Por último, en virtud de los nuevos Tratados, Estados Unidos conserva el control de la Zona del Canal, vital en caso de regionalización del conflicto y no estaría dispuesto a crear ninguna dificultad que amenazara la estabilidad de dicho control.

En lo que respecta a las islas del Caribe, aparte de los casos de Cuba y Granada, Estados Unidos sólo ha formulado, en esta etapa, líneas específicas en relación a Jamaica. La victoria del dirigente conservador Edward Seaga en las elecciones de ese país poco antes de iniciarse la Administración Reagan, ahorra un problema a los conservadores, haciendo innecesaria la política dura hacia Jamaica, hasta entonces vista como uno de los casos flagrantes de penetración soviética y cubana en la región. Seaga fue el primer gobernante en visitar Washington, donde obtuvo importantes promesas en materia de ayuda económica, a cambio de lo cual rompió relaciones con Cuba poco después.

El nuevo clima político de Jamaica dio como resultado un incremento de la asistencia económica y de seguridad a través de la reprogramación del presupuesto de 1981, y de un aumento en las asignaciones para 1982, que ascienden a un total de 60 millones de dólares<sup>18</sup>. Al mismo tiempo, la Administración Reagan ha buscado

<sup>18</sup>Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, volumen vi, Nº 11, México, CIDE, noviembre de 1981.

promover, usando el caso de Jamaica, uno de los propósitos fundamentales de su programa global de política exterior: el incremento en la participación del capital privado en la asistencia al desarrollo. Para ello se formó un grupo de 22 empresas, encabezado por David Rockefeller (Business Committee on Jamaica), destinado a desarrollar nuevos proyectos de inversión y asistencia técnica y financiera. La falta de una adecuada política del Gobierno Seaga en materia de inversiones y la reticencia del capital privado a invertir sumas importantes en una región inestable, ha hecho que la política proyectada tenga aún escasa aplicación.

2. La política de contención hacia los países acusados de ser el arma principal de penetración soviética en la región ha ido enmarcada dentro de una retórica amenazante, caracterizada por dos rasgos que le han dado especial gravedad. En primer lugar, el rol de portavoces en la materia, particularmente en el caso de Cuba, ha sido asumido por los principales personeros de la Administración: Reagan, Haig y el Vicepresidente Bush, se han encargado de poner de manifiesto esta nueva actitud respecto de Cuba en numerosas ocasiones, lo cual ha contribuido a crear la sensación de que es posible, en cualquier momento, que se adopten respecto de Cuba decisiones de la máxima gravedad. Más aún, cuando el segundo rasgo característico ha sido la negativa sistemática de los gobernantes norteamericanos a descartar cualquier opción en el tratamiento a estos países, incluso la acción armada directa. Lo más allá que se ha llegado en declaraciones es a descartar esa opción "por el momento", e incluso esta expresión ha sido omitida en algunas de las últimas declaraciones.

En el marco de esta retórica dura, se han adoptado además una serie de medidas de reforzamiento de la presencia militar norteamericana en la zona que incluyen, entre otras, las maniobras militares realizadas en la Base Naval de Guantánamo, en Isla de Vieques (Puerto Rico), y en el Golfo de Fonseca, en la frontera con Nicaragua. La primera y la última acción tenían un efecto provocador a todas luces; los portavoces norteamericanos se encargaron de dársele también a las maniobras en Vieques, haciendo alusión a la similitud de la Isla con Granada. Además, reanudando un tipo de actividad suspendida hacía varios años, se reinstalaron los campamentos de entrenamiento en Florida para contrarrevolucionarios cubanos y nicaragüenses, y, al mismo tiempo, se reforzó la dotación permanente en las 13 bases norteamericanas en el Caribe. A estas medidas directas se acompaña la entrega de armamentos a Venezuela (incluida la propuesta de venta de aviones de tipo F-16, que

no tiene hoy ninguna otra Fuerza Aérea en América Latina) y a Honduras<sup>14</sup>.

En lo que respecta a las medidas en contra de cada uno de los tres países, sin duda el más directamente atacado ha sido Cuba, contra el cual se han adoptado las siguientes medidas principales: reforzamiento del bloqueo económico, con la prohibición de las compañías norteamericanas radicadas en otros países de vender productos a Cuba; rechazo a la participación de Cuba en Cancún y veto a la posibilidad de que pudiera ser sede de la próxima UNCTAD; creación con financiamiento norteamericano oficial, de la Radio Martí, destinada a transmitir propaganda contra el régimen cubano, lo cual implica una clara violación de acuerdos internacionales y una injerencia directa en asuntos internos, hecha de modo público; expulsión inmotivada de funcionarios de la Oficina de Intereses Cubanos en Washington. La mayoría de estas medidas ha sido motivada en la conducta de Cuba en el apoyo a los movimientos revolucionarios en América Latina y el resto del mundo, usándose, además, el calificativo de "delincuente internacional", que Estados Unidos se reserva sólo para este país y para Libia.

En cuanto a Nicaragua, si bien la retórica ha sido algo menos violenta e incluso fue interrumpida por una visita del Secretario de Estado Asistente para Asuntos Interamericanos, Thomas Enders a ese país, las consecuencias del endurecimiento no han sido menores. Estados Unidos suspendió primero la entrega del saldo de 15 millones de dólares de un préstamo aprobado para el año 1981 por la Administración Carter y, pese a incluir a Nicaragua en el plan de ayuda externa para 1982, condicionó esa ayuda a que fuera destinada a la empresa privada y otorgada según los progresos que ésta fuera haciendo en contra de los intentos del Gobierno por suprimirla. Al mismo tiempo se suspendió en 1981 la ayuda alimentaria y se buscó vincular algunas organizaciones sindicales nicaragüenses con la ORIT, argumentando que la política de creación de una Central Unica de Trabajadores propugnada por el Frente Sandinista, era un atentado a la libertad sindical. La renegociación de la Deuda Externa nicaragüense se halla paralizada, además, por la exigencia de Estados Unidos de que se dé entrada en Nicaragua al Fondo Monetario Internacional, como una forma de garantizar el buen funcionamiento de la economía.

Paralelamente a ello, Estados Unidos ha acusado repetidamente a Nicaragua de servir de vía para la entrega de armas al FMLN en El Salvador y amenazado con un bloqueo a Nicaragua si tales envíos de armas en los que el Gobierno sandinista niega participación,

<sup>14</sup>El número fijado de aviones F-16 para Venezuela es 16, estando pendiente una solicitud de aumento a 24 aviones.

prosiguieran. La acusación principal en contra de Nicaragua es la de estar intentando constituirse, con apoyo cubano y soviético, en una base de operaciones para Centroamérica. Sin embargo, es evidente que hasta hace poco, Washington aún apostaba a la posibilidad de algún vuelco o entendimiento en favor de los grupos moderados, sobre la base de que estos grupos podían, con el apoyo de Estados Unidos, presionar cambios en la política sandinista. Después de la visita de Enders, las relaciones se han ido deteriorando de modo cada vez más creciente, hasta llegar al punto de solicitar en estos días Nicaragua, una sesión especial del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, ante la perspectiva de una invasión patrocinada por Estados Unidos. Pensamos que tal acción no es en todo caso inminente: de un lado el fracaso de la mayor parte de las acciones publicitarias del Departamento de Estado destinadas a demostrar la injerencia de Nicaragua en la lucha en El Salvador y, de otra, el compás de espera antes de la elección en este último país, hacen que no sea el momento de considerar una escalada hacia Nicaragua. Pero ella aparece cada vez más como una de las opciones de regionalización del conflicto, de darse definitivamente por fracasada la política inicial.

Aunque Granada ha sido objeto de menor atención por su tamaño, no ha quedado en absoluto exenta de la nueva agresividad verbal y de la acción norteamericana. Merece mencionarse, entre otras medidas, el veto en el Banco Mundial a un préstamo para la construcción del Aeropuerto Internacional, vital para la economía granadina, con el pretexto de que serviría de base aérea a Cuba y la Unión Soviética. El hecho de que Granada haya obtenido ayuda cubana y soviética para la construcción de este aeropuerto, después de la negatipa del Banco Mundial, ha servido para demostrar la supuesta pretensión de usar la Isla como base estratégica y ha endurecido aún más la política norteamericana hacia Granada. El apoyo directo que se presta a la actividad del ex Primer Ministro Eric Gairy, estaría demostrando, en todo caso, que Estados Unidos no se plantea en este asunto una intervención directa, sino más bien un derrocamiento interno del régimen actual. Es evidente que Estados Unidos no estará en caso alguno dispuesto a arriesgar su prestigio en contra de un adversario tan pequeño como Granada, sobre todo cuando tiene problemas de Cuba y Nicaragua, de mucho mayor relevancia para su política.

3. La tercera línea de política tiende a romper el aislamiento externo, con el cual parte la nueva estrategia de contención. Para ello era necesario convencer tanto a las potencias intermedias regionales como a los aliados occidentales de que la injerencia cubana y soviética de conflicto regional y en especial en El Salvador, era

efectiva. Por otra parte, se trataba de buscar algún diseño que permitiera incorporar a las potencias regionales en un plan multilateral de solución permanente para la región.

Para poner de manifiesto la participación soviética y cubana, el Departamento de Estado elaboró el llamado "Libro Blanco" sobre El Salvador y desarrolló en torno a él una intensa campaña diplomática ante las Cancillerías de América Latina y Europa<sup>15</sup>. Los resultados fueron inferiores a los esperados. Por una parte, el "Libro Blanco" era poco convincente y debió enfrentar las críticas de la propia prensa norteamericana. Incluso un diario de tendencia conocidamente conservadora, como el *Wall Street Journal*, cuestionó su veracidad en varios artículos de primera plana. Por otro lado, aparte del predecible apoyo de algunas dictaduras latinoamericanas, Estados Unidos no consiguió cambiar la opinión de sus demás aliados, los cuales, si bien por razones diplomáticas no podían negar la veracidad del "Libro Blanco", se limitaron a condenar toda forma de intervención extranjera en la Cuenca del Caribe. Con ello, junto con cumplir formalmente la petición de Washington, lo notificaba nuevamente de su rechazo a una posible intervención directa.

A partir del fracaso relativo de su ofensiva diplomática, Estados Unidos ha buscado neutralizar la acción eventual de los países de Europa, afirmando la extraneidad de éstos ante un conflicto regional americano. Dicha posición ha alcanzado mayor énfasis al insistir algunos de estos países en una salida política al conflicto, lo cual ha sido calificado por Estados Unidos como intervención interna en los asuntos de El Salvador.

Las propuestas de una acción regional multilateral para solucionar los problemas de los países de Centroamérica y el Caribe, ya planteadas durante la Administración Carter, son retomadas por Reagan en su primera entrevista con el Presidente de México, José López Portillo. Como consecuencia de dicha entrevista se convoca a una reunión de cuatro países (Estados Unidos, Canadá, México y Venezuela) en Nassau, Bahamas, a fin de estudiar un plan conjunto de asistencia a los demás países de la región. Dicha reunión y las que siguieron demostraron las profundas discrepancias que existían entre estos países acerca de lo que se entendía por una solución global. Estas dificultades se han manifestado sobre todo entre México y Estados Unidos. Canadá ha demostrado escaso interés y ha tenido una participación más bien formal, y Venezuela ha seguido las posiciones de Estados Unidos.

Ya en la primera reunión, México planteó tres condiciones que mostraban sus puntos de vista al respecto: la primera era que el

<sup>15</sup>*Communist interference in El Salvador*. Departamento de Estado, Washington, marzo de 1981.

plan se hiciera extensivo a todos los países de la región; la segunda es que la ayuda tuviera un carácter exclusivamente económico, 'excluyendo por tanto la asistencia militar'; y la tercera, que no hubiera discriminaciones por razones ideológicas. Evidentemente, sólo la segunda condición podía ser aceptable para Estados Unidos, restringiendo los marcos del proyecto original y aceptando seguir adelante por sí solo con la asistencia militar. La primera y la tercera condición miraban a evitar la exclusión de Cuba y Nicaragua y la discriminación en su contra en la asignación de la asistencia. Desde luego, Estados Unidos no podía aceptar un programa financiado principalmente con él, que beneficiara a estos países.

Como resultado, la primera reunión del 11 de julio de 1981 en Nassau, logró sólo consenso en torno a la aceptación del carácter exclusivamente económico del programa, limitado además por la condición de que cada uno de los participantes dirigiría su ayuda hacia los países de Centroamérica y del Caribe a los cuales tuviera interés de apoyar. Se acordó, asimismo, celebrar consultas con los potenciales receptores y con instituciones financieras internacionales. Tales consultas se efectuaron en octubre pasado en República Dominicana. Cuba no fue invitada, y México amenazó su retiro del programa por esta causa.

Los riesgos del fracaso de la política de asociación propuesta en Nassau han llevado a Estados Unidos a asumir de modo definitivo la tendencia planteada en la primera reunión: los países miembros del grupo acuerdan realizar programas de ayuda hacia la región de Centroamérica y el Caribe, pero la forma explícita de esta ayuda y la selección de los países a los que va dirigida es de responsabilidad de cada país miembro. Ello permite evitar una ruptura formal y al mismo tiempo fuerza a Venezuela y México a adoptar programas específicos, a riesgo de perder ascendiente en la región.

La parte norteamericana del Plan de Nassau ha sido ya formulada por el Presidente Ronald Reagan, primero ante el Consejo de la OEA el 24 de febrero pasado, y luego ante el Congreso de Estados Unidos el 17 de marzo. El llamado "Plan de Ayuda a la Cuenca del Caribe" no incluye —según lo acordado— la ayuda militar, pero sus rasgos generales son concordantes con los criterios estratégicos fijados por la Administración. Entre estos rasgos se encuentran la exclusión de Cuba, Nicaragua y Granada y el otorgamiento a El Salvador de 128 millones de dólares del total de 350 considerado como ayuda de emergencia a la región. Fiel a sus postulados más generales sobre ayuda externa, el Presidente de Estados Unidos propone una serie de medidas destinadas a promover la iniciativa privada en la región como: la liberación de aranceles a las exportaciones dirigidas a Estados Unidos y los incentivos fiscales para las empresas que deseen invertir en la zona. La alusión explícita a la

amenaza de un "nuevo colonialismo" y el encadenamiento del eventual éxito de la nueva política al logro de la paz en la región hacen que el plan no pueda ser visto como una política innovadora, sino más bien como un complemento de la política de contención ya fijada, que había sido por lo demás exigido en varias ocasiones por el Departamento de Estado y por algunos gobiernos aliados.

Los últimos meses han dado lugar a una reevaluación de la política seguida por Estados Unidos frente al conflicto en la Cuenca del Caribe. Es evidente que ella no puede ser valorada íntegramente en el corto plazo. No obstante, había objetivos fundamentales destinados a ser cumplidos en plazos breves: el supuesto era que al menos la situación en El Salvador sufriría un vuelco dramático, que a partir de ello era posible "pacificar" el área y, sobre esta base, emprender una acción más directa contra Cuba y Nicaragua. Con estos elementos se explica que la administración norteamericana haya concentrado más sus esfuerzos en la cuestión salvadoreña, reservando para un segundo momento medidas más drásticas hacia los otros puntos críticos.

En esta perspectiva es posible hablar de un fracaso o al menos de una situación extremadamente difícil para Estados Unidos. La Junta salvadoreña no ha sido capaz de liquidar a las fuerzas revolucionarias y, recientemente, ha debido reconocer algunos fracasos y un creciente número de bajas. No existe ninguna posibilidad de que las elecciones fijadas para marzo aporten nada significativo para la estabilidad o legitimidad del régimen. En este contexto, los llamados a una solución negociada adquieren nueva fuerza dentro y fuera de Estados Unidos. El lenguaje triunfalista que caracterizó los primeros meses del año ha sido reemplazado por otro más sombrío que subraya la necesidad de aumentar la ayuda militar y de adoptar acciones drásticas contra quienes apoyan a la insurgencia, persistiendo en atribuir a esta asistencia externa la continuación del conflicto.

La primera gran opción se da entre persistir en la política inicial, llevándola a un nuevo nivel o introducir variaciones drásticas aceptando la posibilidad de una salida negociada. Sin duda, esta segunda alternativa tiene una serie de aspectos favorables para el interés norteamericano, y por ello encuentra adeptos importantes al interior de ese país. Se argumenta, con razón, que las fuerzas revolucionarias estarían dispuestas a aceptar una salida de este tipo, conscientes de su imposibilidad de obtener una victoria a corto plazo. Por otro lado, los otros países afectados por la actual política de Reagan presionarían por una salida de este tipo<sup>16</sup>. En tercer lu-

<sup>16</sup>Véase la propuesta presentada por el Gobierno de Nicaragua en la Asamblea General de Naciones Unidas, en octubre de 1981.

gar, la cantidad de países que han abogado por la negociación podrían constituir una garantía suficiente de que los acuerdos serían respetados. Por último, se argumenta que el poder económico y militar de Estados Unidos es incontrarrestable en la región, y que ni Cuba ni el bloque socialista están en condiciones de asumir el elevado costo de reemplazarlo en esos roles. En cualquier caso, los gobiernos surgidos de una negociación tendrían que apoyarse en un trato financiero y comercial con Estados Unidos, el cual podría asegurarse desde esta perspectiva de cooperación la mantención de sus intereses en la región.

Aceptar esta opción implicaría, no obstante, una derrota estratégica para la Administración Reagan en su política global de contención. Supondría reconocer que el primer "test" en el terreno que le es más favorable ha demostrado inviabilidad de la línea de contención. Por ello es prematuro en el actual estado de cosas considerar que Estados Unidos pueda aceptar un viraje tal en su postura inicial.

La posibilidad más real es, por consiguiente, una escalada en el conflicto y a ello apuntan, por lo demás, las manifestaciones más recientes por parte de los gobernantes norteamericanos. Examinaremos a continuación las medidas más probables de agudización de la crisis, las opciones que dentro de ella pueden plantearse y las dificultades que enfrentan.

1. La primera medida sería la regionalización definitiva del conflicto, a través de acciones directas en contra de Cuba y/o Nicaragua, con el pretexto de su apoyo a la insurrección en El Salvador. En este plano puede pensarse en varios tipos de acción alternativas o complementarias:

—el corte definitivo de toda asistencia o relación diplomática o comercial con estos países por parte de Estados Unidos o sus aliados regionales.

—la agudización de las acciones de provocación, tales como los ataques de grupos armados en las fronteras de Nicaragua, o la intensificación de los vuelos de reconocimiento sobre Cuba. La ventaja de estas actividades es que una respuesta por parte de los afectados podría servir de pretexto a acciones de más envergadura.

—el bloqueo militar, para lo cual se usaría con justificación la necesidad de evitar el envío de armas a El Salvador.

Por último, los dirigentes norteamericanos se han negado a descartar la acción militar directa, a pesar de que en algunos casos han manifestado que no se consulta por ahora el empleo de tropas norteamericanas, lo cual no excluye el uso de otras fuerzas que examinaremos en el punto siguiente.

2. Paralelamente se considera la posibilidad de incrementar la acción militar en El Salvador. En una primera instancia, dicho incremento supondría una mayor ayuda en armas y asistencia a las

fuerzas armadas salvadoreñas. Sólo en caso de que tal medida resulte insuficiente se consideran otras formas de intervención, para lo cual existen al menos tres alternativas:

—el recurso al TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca), lo cual supondría el envío a El Salvador de una fuerza multilateral, integrada por los ejércitos de algunos países de Centro y Sudamérica. En la reunión de los Ejércitos Americanos, en Washington, el Ministro de Defensa y miembro de la Junta salvadoreña, Guillermo García, abogó por la aplicación del TIAR, sosteniendo que ella se justificaba por la agresión de que su país era víctima por parte de otros países de la región y de potencias ajenas a ella. El propio Reagan declaró recientemente que confiaba “en la ayuda de algunos otros vecinos de América que comparten nuestras ideas”<sup>17</sup>, lo cual complementa las declaraciones similares de algunos altos mandos militares del Cono Sur.

—el uso de fuerzas del llamado “triángulo de hierro” (El Salvador, Honduras y Guatemala), tanto en una acción de El Salvador, como en una eventual intervención contra Nicaragua. Esta idea ha tenido ya alguna aplicación en la colaboración entre los ejércitos de Honduras y El Salvador, en acciones de frontera contra las fuerzas del FMLN. Tiene la ventaja de mantener el conflicto en un plano estrictamente regional, pero al mismo tiempo presenta el riesgo de crear espacios aprovechables por los movimientos insurreccionales en Guatemala y Honduras, y por consiguiente, producir la regionalización en los términos más desfavorables para Estados Unidos. Como señalábamos con anterioridad, esta opción parece por ahora descartada.

Por último, más allá de algunas declaraciones, es evidente que las posibilidades de una intervención directa de Estados Unidos no han sido descartadas. La reciente reorganización de los comandos militares y navales en la región del Caribe, a objeto de darles capacidad operativa para actuar como “Fuerza de Despliegue Rápido”, parece referida a la opción de bloqueo contra Cuba o Nicaragua, pero puede ser también útil para una acción inmediata, en caso de que la Junta salvadoreña sea puesta al borde del colapso. La intervención militar norteamericana está, sin embargo, condicionada además por dos factores: en primer lugar la necesidad de su aprobación por un Congreso reconocidamente reticente; y en segundo lugar, los problemas que ello ocasionaría a Estados Unidos en otras partes del mundo, sobre todo si la acción requiriera el uso de un número importante de fuerzas por un período prolongado.

En resumen, el estado actual de la política norteamericana puede resumirse en dos rasgos fundamentales: la persistencia de consi-

<sup>17</sup>Conferencia de Prensa de Ronald Reagan el 10 de noviembre de 1981.

derar la crisis de Centroamérica y el Caribe como una amenaza grave a sus intereses en la región y a sus intereses de seguridad global y, la duda creciente acerca de la efectividad de las medidas que hasta ahora ha aplicado. En todo caso, todo parece indicar que Estados Unidos no está dispuesto a retroceder en su línea de contención. Las opciones que maneja para una escalada del conflicto, pueden enfrentar obstáculos serios, pero en el clima actual ello no es indicativo de una posibilidad de retroceso hacia una política más flexible.

#### 4. POTENCIAS EMERGENTES

Como señalábamos al comienzo de este trabajo, al margen de sus críticas a los contenidos de la política de Carter, la nueva Administración mantuvo como criterio la necesidad de una política especial hacia las llamadas potencias medias o emergentes. Para ello definió dos niveles de importancia: en el primero se ubican México y Brasil y, en el segundo, Venezuela y Argentina<sup>18</sup>. En este párrafo examinaremos la forma en que esa relación especial se ha dado hacia México, Brasil y Venezuela, dejando a Argentina para el párrafo siguiente que trata de los dos principales "aliados leales" del Cono Sur.

##### *México*

La voluntad del Gobierno de Ronald Reagan de mantener con México una relación especial, se manifestó claramente desde el comienzo, cuando, como Presidente Electo, aquél viajó a Ciudad Juárez para entrevistarse con el Presidente López Portillo. En este aspecto más allá de los excesos verbales iniciales de algunos personeros de la Administración, primaba en ella la voluntad de mejorar ostensiblemente las relaciones con su vecino del Sur y la convicción de que ello era posible.

La línea de acción seguida por Estados Unidos fue la de anteponer un clima de diálogo y la búsqueda de solución a los principales problemas bilaterales, por sobre las discrepancias de fondo existentes respecto al tratamiento de la crisis de la región. Para ello, la agenda de la primera reunión entre ambos Presidentes consideró problemas tan urgentes como el de los indocumentados, los asuntos comerciales pendientes y la cuestión del petróleo y el gas natural<sup>19</sup>. Lamentablemente, la postura adoptada no consideró que, de una

<sup>18</sup>Luis Maira, *La Política Latinoamericana de la Administración Reagan...*, *op. cit.*, p. 182.

<sup>19</sup>Estados Unidos *perspectiva latinoamericana*, volumen VI, número 7, CIDE, México, julio de 1981.

parte, tales problemas eran de solución incierta y que por lo general no posible a corto plazo; y por otra parte, fue errada en suponer que a través de este tipo de enfoque era posible convencer a México de cambiar su posición respecto a las cuestiones internacionales más generales.

El enfoque no carecía, en todo caso, de racionalidad. Sin duda, México sigue siendo vulnerable en la discusión de los numerosos problemas económicos que afectan a los dos países. El grave déficit de la balanza de pagos mexicana, el problema de los millones de trabajadores migrantes, y las recientes dificultades originadas por la crisis mundial del "boom" petrolero, hacen que Estados Unidos disponga de medios de presión importantes en su política hacia México. Sin embargo, estos problemas, algunos de los cuales se arrastran por décadas, no ha sido obstáculo para que México desarrolle una posición internacional y en política regional con un alto grado de autonomía. Tal tendencia se ha visto sustancialmente reforzada en los últimos años por la nueva posición de México en el mercado internacional y en la política mundial. El fenómeno nuevo es que, "siendo importantes para México los asuntos bilaterales, lo es mucho más la consideración de sus nuevas capacidades de acción internacional; fenómeno que, siendo muy reciente —puesto que se vincula con el desarrollo de su riqueza petrolera— lleva al Gobierno mexicano a priorizar cada vez más la identificación de un interés nacional ampliado..."<sup>20</sup>.

Lo anterior lleva a que, de hecho, el Gobierno de México separe su relación bilateral con Estados Unidos, que busca mantener lo más estrecha posible, con su toma de posición respecto de la región, en que se ha convertido en la práctica en interlocutor necesario de toda iniciativa de solución del conflicto.

Además de la política tradicional de México en relación a algunos de los países que Estados Unidos descalifica como aliados de la Unión Soviética. —México mantiene relaciones cordiales con Cuba, nunca interrumpidas por el mandato de la OEA, y con Nicaragua, y proporciona asistencia a ambos países— hay de por medio una cuestión de percepción básica: para el Gobierno mexicano, la crisis en Centroamérica tiene raíces internas en la situación de los países de la subregión y no puede ser confundida con una mera expresión de la crisis entre las grandes potencias. Un ejemplo de dicha evaluación está en la siguiente declaración de su Ministro de Relaciones Exteriores, ante la OEA, con ocasión de la discusión sobre Nicaragua: "cuando todas las posibilidades de vida democrática están cerradas por una tiranía cruel, la rebelión armada es la más genuina expresión de la voluntad democrática de una nación... Cualquier sugerencia de que lo que ocurre en Nicaragua es el resultado de

<sup>20</sup>Luis Maira, *op. cit.*, p. 184.

un complot organizado e inspirado desde el exterior no sólo sería falso, sino que constituiría un insulto para un pueblo noble que se ha lanzado con todas sus fuerzas en la lucha por su libertad"<sup>21</sup>.

A esta visión radicalmente distinta de la crisis y sus orígenes, se une también un pronóstico distinto acerca de su posible desenlace. En la visión mexicana no existen posibilidades de instalar gobiernos estables en la región sin una participación de las fuerzas que combaten a las actuales dictaduras y que cuentan con el apoyo de la mayoría de la población. Una solución militar sólo posterga una crisis más profunda; al mismo tiempo, la negativa por parte de Estados Unidos a aceptar esta realidad, crea condiciones para que efectivamente otras potencias saquen partido de la situación. En cambio, un apoyo a los procesos de cambio que están en marcha puede permitir estabilizar la situación y mantenerla estrictamente dentro del plano regional.

Como consecuencia de esta visión, México ha seguido una política activa de búsqueda de una solución política del conflicto, de apoyo a los procesos de cambio y de condena anticipada a cualquier posible intervención en Cuba o Nicaragua<sup>22</sup>. Sin duda, incide también en esta posición mexicana el peligro que, para su propia seguridad e independencia, podría implicar la presencia directa de fuerzas norteamericanas al sur de sus fronteras, riesgos que se ve como mayor que el que implicaría el triunfo de movimientos armados en esos países, que en todo caso tendrían que contar con una buena relación con México para asegurar su estabilidad política y económica.

El resultado de esta política mexicana ha sido un fuerte aumento de su influencia en la región, lo cual da mayor peso a la necesidad de Estados Unidos de buscar algún tipo de acuerdo con él. Un reflejo de esta situación ha sido, paradójicamente, el estrechamiento de las consultas bilaterales entre ambos países, en la reciente agudización de la crisis. Fuerte del respaldo internacional europeo y de sus buenas relaciones con los países afectados por la política de Estados Unidos, México se ha convertido a la vez en promotor de un plan de paz propio para la región y en un intermediario para la búsqueda de un acuerdo o al menos un relajamiento de la tensión entre Estados Unidos, Cuba y Nicaragua. Lejos de alinear a México entre sus "aliados leales", Estados Unidos ha debido crecientemente reconocerle un rol autónomo, actitud que se aparta en gran medida de su perspectiva inicial.

<sup>21</sup>Citado por Richard Feinberg, *Central America: No easy answers*, en *Foreign Affairs*, verano de 1981, p. 1126.

<sup>22</sup>Véase la declaración conjunta franco-mexicana de agosto de 1981, la declaración del Presidente López Portillo del 17 de noviembre de 1981 y la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de diciembre de 1981.

*Brasil*

Por su posición geográfica, el nivel alcanzado por sus posiciones internacionales y las condiciones de su economía, Brasil está en una posición más ventajosa que México para desarrollar una política exterior autónoma. No obstante esta posición autónoma es relativamente reciente, como producto natural de las condiciones subordinadas a los intereses norteamericanos en que se implantó el régimen militar a mediados de los años sesenta. A partir de los setenta la crisis capitalista con la consiguiente reducción de la hegemonía norteamericana, abrió a Brasil posibilidades de una política internacional propia, las que aprovechó tanto para diversificar su política comercial como para establecer relaciones sólidas hacia otras regiones del mundo.

Las consecuencias de este cambio no fueron percibidas a tiempo por la Administración Carter, la que en su afán de condicionar algunos aspectos internos de la política brasileña —en concreto, la política de derechos humanos, la apertura hacia formas democráticas y la expansión nuclear— sólo consiguió aumentar la distancia y los márgenes de autonomía relativa del Gobierno Militar brasileño.

El carácter de los problemas específicos surgidos parece haber conducido a la nueva Administración norteamericana a pensar que era posible rearticular la política exterior brasileña con sus criterios geopolíticos. En efecto, dado que los principales motivos de discordia habían sido la proliferación nuclear y la política de derechos humanos, al no insistir la nueva Administración sobre estos puntos, parecía abrirse las condiciones para una colaboración mayor. Ello ha ocurrido en alguna medida, ya que al menos las relaciones bilaterales han estado exentas de polémicas visibles. No obstante, la orientación elegida sigue adoleciendo del mismo defecto de la del Gobierno anterior: la incompreensión de la voluntad de Brasil de llevar adelante una política exterior relativamente autónoma y del hecho de que esta práctica ha llevado a este país a sustentar intereses distintos en muchos aspectos a los de Estados Unidos. De este modo, "a la realización de convenios especiales de aprovisionamiento de petróleo con países árabes del Medio Oriente, ha correspondido el voto brasileño en Naciones Unidas, en favor de la resolución equiparando sionismo y racismo. A la creciente intensificación de su comercio en África . . . ha correspondido una condena de la política de *apartheid* del Gobierno sudafricano y una actitud muy flexible frente a los países radicales de África, como Mozambique, Angola o Guinea Bissau, los cuales mantienen relaciones muy estrechas con el régimen de Brasil. A una intensificación de las ventas de armamentos en el exterior, que ha hecho de Brasil el quinto exportador más importante del mundo . . . ha correspondido

una política de desidentificación con sus competidores en este rubro en que Estados Unidos vuelve a ser abastecedor principal"<sup>28</sup>.

La noción de que corregidos los errores del Gobierno anterior Brasil volvería a alinearse con la política norteamericana, ha tenido un mentís en la actitud asumida ante el conflicto centroamericano, en que ese país se ha opuesto a la intervención externa y ha condenado de antemano cualquier intervención militar, sin llegar, no obstante, a asumir posiciones abiertamente encontradas con las de Estados Unidos, como en el caso de México. Sin embargo, es un hecho que la "relación especial" con la segunda gran potencia emergente en que Estados Unidos tiene principal interés está aún en el punto de despeque.

### *Venezuela*

La falla en conseguir el apoyo incondicional de las dos principales potencias regionales ha forzado a Estados Unidos a fortalecer su relación especial con las dos correspondientes al segundo nivel: Venezuela y Argentina. De hecho, Venezuela se ha convertido en el principal aliado de Estados Unidos en la región del Caribe, y, en particular en lo que respecta a su política hacia El Salvador. El factor ideológico juega aquí un rol fundamental. El Gobierno de Herrera Campins se ha visto desde el comienzo involucrado, por su relación con la Democracia Cristiana salvadoreña, en el apoyo al Gobierno Duarte, al que ha prestado importante ayuda económica y militar.

Como consecuencia, Venezuela ha coincidido en la mayor parte de las iniciativas promovidas por Estados Unidos hacia la región, y ha sido desde el comienzo firme sostenedor de la propuesta de este país de un plan conjunto de desarrollo hacia la región. No obstante, es preciso tomar en cuenta que el gobierno demócratacristiano enfrenta importantes dificultades internas y no está en condiciones de respaldar algunas de las opciones que hoy baraja Estados Unidos, en concreto la intervención militar, frente a la cual ya ha manifestado su oposición.

Con todo, Venezuela puede ser anotado como un punto favorable a la nueva política exterior norteamericana, que busca crecientemente convertirla, a través de la renovación de su armamento, en una potencia regional en condiciones de jugar un rol estabilizador.

#### LOS ALIADOS LEALES\*

Las concepciones militares y de seguridad que inspiran la política

<sup>28</sup>Luis Maira, *op. cit.*, pp. 187 y 188.

\*Una versión más extensa de este capítulo aparece en la Sección de Política Exterior de la Carta Informativa Mensual Estados Unidos Perspectiva Latino-

exterior de la Administración Reagan, han creado un nuevo marco más favorable para las relaciones entre Estados Unidos y las dictaduras del Cono Sur. El predominio de la perspectiva bipolar hace que, por sobre las consideraciones de la política interna, predomine para Estados Unidos el carácter anticomunista de estos regímenes. El elemento principal a considerar es que todas las dictaduras de la región son favorables a la política de contención y enfrentan al expansionismo soviético. No es ajena a la consideración de estos regímenes como afines, la existencia también de una identidad en aspectos que tocan directamente la política interna de los gobiernos involucrados, particularmente en el plano económico. La plena adhesión de los equipos gobernantes, particularmente de Chile, a las teorías monetaristas que tienen peso decisivo en la política económica de Reagan, hizo que estos casos fueran presentados por los ideólogos conservadores norteamericanos como modelos de aplicación de una política económica sensata.

La afinidad ideológica ha desplazado claramente la atención por los derechos humanos que caracterizó a la Administración anterior. La salida de los ideólogos del nuevo Gobierno —principalmente Jeane Kirkpatrick— está en la ya conocida distinción entre regímenes “autoritarios” y “totalitarios”. Los primeros serían aquellos que en situaciones de crisis suprimen la oposición interna manteniendo las formas vigentes de vida social y cultural; lo cual haría posible en un futuro próximo un retorno a la vida democrática. Los totalitarios, en cambio, serían aquellos que, junto con suprimir la oposición política, han alterado estructuralmente la vida económica y social de los países, haciendo imposible cualquier futuro democrático. La calificación de autoritarios de estos regímenes permite argumentar que una política de “diplomacia silenciosa” puede tener más éxito en inducirlos a prácticas democráticas.

### *Argentina*

Las modificaciones en el enfoque norteamericano fueron visibles desde comienzos de 1981. La visita de Viola como Presidente Electo en marzo, y la posterior de Galtieri como Comandante en Jefe del Ejército; además de las frecuentes consultas de alto nivel entre funcionarios del Departamento de Estado, como Vernon Walters y Thomas Enders, con funcionarios de la Cancillería argentina, pusieron de manifiesto la voluntad de ambos gobiernos de abrir un período de buenas relaciones. En este propósito es funcional la disposición argentina a apoyar la política de contención de Estados

---

americana, México, CIDE, abril de 1982, a cargo de José Miguel Insulza y Rosalva Ruiz.

Unidos, sobre todo en Centroamérica. El envío de asesores militares, la ayuda económica y, la oferta de enviar un contingente militar mayor a El Salvador, han puesto de relieve ese respaldo.

En este contexto la solución de las cuestiones bilaterales se ha hecho más posible. Por lo demás, parte de estas dificultades se han visto aliviadas por los propios cambios en la política exterior norteamericana. El Gobierno de Reagan no tiene la misma política que el de Carter en materia de proliferación nuclear; está dispuesto a influir en la renegociación de la deuda argentina, e incluso ha manifestado disposición a aceptar como "hecho consumado" derivado de los requerimientos de la economía argentina el comercio con la URSS. En efecto, los acuerdos de ventas anuales de 4.5 millones de toneladas de cereales y de venta de entre 60.000 y 100.000 toneladas de carne por un período de 5 años, son ingresos en divisas de los cuales la economía argentina no puede prescindir. En cuanto al embargo de armas, el Gobierno de Reagan ha hecho todo lo posible por obtener que sea levantado. No obstante, ha debido enfrentar oposición en el Congreso, expresada en la demanda de éste de que el Presidente "certifique" una evolución favorable de los derechos humanos como condición previa. Argentina ha mostrado su comprensión, reduciendo su demanda de reanudar las ventas a una mera "cuestión de principios", dejando en claro que su producción interna y su acceso a otros mercados le permiten satisfacer sus necesidades de armamentos.

La comunidad de visiones estratégicas y el relajamiento de los problemas bilaterales permiten pronosticar un período de estrechas relaciones entre la Administración Reagan y la dictadura militar argentina. Queda por ver, sin embargo, si otros problemas eventuales como la crisis económica, la inestabilidad política o el empeoramiento de las relaciones entre Argentina y otros aliados de Estados Unidos, como Chile e Inglaterra no las pondrán a prueba en el futuro.

### *Chile*

También en este caso, la buena voluntad del nuevo Gobierno quedó de manifiesto desde muy temprano, con el levantamiento de las sanciones adoptadas por Carter en 1979, a raíz de la negativa de Chile a la extradición de los presuntos asesinos de Orlando Letelier y Ronnie Moffit. La decisión motivó numerosas críticas, que ponían el acento en la afirmación de que las medidas iban en contradicción con la política general antiterrorista recién anunciada por el Secretario de Estado Haig.

Aun cuando Chile tiene, en términos comparativos, una importancia estratégica menor para Estados Unidos que Argentina, a los intereses de política general se une en este caso un factor ideológi-

co de gran peso para la nueva derecha norteamericana. El régimen chileno es presentado, por una parte, como la respuesta más efectiva a una inminente toma del poder por el comunismo en el Cono Sur; por otra parte, a pesar de que la reciente crisis del modelo económico chileno ha hecho moderar sustancialmente las alabanzas de Milton Friedman y otros exponentes monetaristas, la experiencia económica chilena sigue teniendo para los ideólogos del nuevo régimen un carácter especial.

Una serie de visitas recíprocas de altos funcionarios de ambos gobiernos pondrían de manifiesto su voluntad de estrechar relaciones. Entre ellas cabe mencionar la visita a Washington del Canciller René Rojas, y las efectuadas a Santiago por la señora Jeane Kirkpatrick, por los senadores Baker (líder de la mayoría del Senado), Laxalt y Hollings; y la recién concluida de Thomas Enders, para "constatar el estado excelente de las relaciones".

La principal dificultad que enfrenta la Administración Reagan para proseguir su política de acercamiento a Chile, radica en el ostensible fracaso de su política de "diplomacia silenciosa". La expulsión de Chile de varios políticos moderados —entre los que se encontraba el presidente de la Comisión Chilena de Derechos Humanos— y el encarcelamiento de los principales dirigentes sindicales del país poco días después de la visita de Jeane Kirkpatrick, ocasionó la molestia del Departamento de Estado y seguramente influyó para que el Congreso impusiera una "certificación" similar a la solicitada respecto a Argentina, para levantar el embargo de armas.

## 6. CONCLUSIONES

La política de la Administración Reagan ha modificado sustancialmente las relaciones con algunos países de América Latina, en función de lo que se define como sus intereses de seguridad, en los marcos de una perspectiva de "globalismo geopolítico". El énfasis principal ha estado puesto en aquellos regímenes o situaciones que se configuran como supuestas amenazas a los intereses de seguridad de Estados Unidos, o con los cuales es deseable contar, dada su importancia económica, política y militar, o su afinidad con la nueva óptica.

La evaluación que cabe hacer, debe responder, entonces, la pregunta de si efectivamente las modificaciones introducidas han conducido a garantizar mejor los intereses de Estados Unidos en la región. Desde este punto de vista, no cabe duda de que el balance es más negativo que positivo. La situación en Centroamérica y el Caribe es hoy más inestable que al asumir la nueva Administración y las opciones con que hoy cuenta la Administración son más limitadas, dada la fuerza de los movimientos revolucionarios y la opo-

sición interna e internacional. Por otra parte, si bien Estados Unidos ha conseguido fortalecer sus relaciones con algunos aliados importantes, no ha obtenido, en cambio, el apoyo de las dos principales potencias emergentes del Continente.

Todo ello no conduce a afirmar, sin embargo, que pueda producirse una modificación en la política a corto plazo, dado que los fracasos no son lo suficientemente evidentes para obligar a un cambio que significaría alterar una óptica estratégica global que constituye una de las piezas fundamentales de la política de la Administración republicana.

Una evaluación desde el punto de vista de América Latina es aún más negativa: de una parte, existen numerosos países que ni siquiera son considerados en la política de la Administración; de otra, los que sí lo son, enfrentan la creciente amenaza de una intervención en sus asuntos internos, reminiscente de otras épocas en la historia del Continente. La ausencia de una política latinoamericana es, sin embargo, también una realidad desde la perspectiva de los países afectados, que aparecen, más que nunca, enfrentados a una realidad negativa sin una política común. Si un éxito importante se ha logrado a través de las perspectivas globalistas, él es el de haber deshecho las formas incipientes de unidad regional o sub-regional que caracterizaron las dos décadas pasadas. La tendencia, profundamente negativa, a la bilateralización de las relaciones entre Estados Unidos y cada uno de los países de América Latina parece constituir hoy un rasgo tanto o más permanente que la nueva política de contención.