

# Seguridad Norteamericana y América Latina\*

**Jeane Kirkpatrick\*\***

*\*\*Profesor Titular del Departamento de Gobierno en la Universidad de Georgetown. Investigadora de número del American Enterprise Institute. Actualmente, Embajadora de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas.*

\*Originalmente este artículo apareció bajo el título "U.S. Security and Latin America", en la revista *Commentary* (Enero 1981) quien autorizó su edición.

## **Seguridad norteamericana y América Latina**

**Jeane Kirkpatrick**

Mientras en los últimos cuatro años la atención norteamericana ha estado enfocada en otros asuntos, pasaron casi inadvertidos acontecimientos de gran importancia potencial en América Central y el Caribe. El deterioro de la posición de los Estados Unidos en el hemisferio ya ha creado serias vulnerabilidades donde antes no existían y amenaza ahora con enfrentar al país a la necesidad, sin precedentes, de defenderse contra un anillo de bases soviéticas en y alrededor de nuestros límites sur y este.

En los últimos cuatro años, la Unión Soviética se ha convertido en una fuerza militar de envergadura dentro del hemisferio occidental. En Cuba, los soviéticos tienen total acceso a las instalaciones navales de Cienfuegos, submarinos nucleares y pistas de aterrizaje que tienen capacidad para bombarderos Backfire. Desde estas, los aviones de reconocimiento naval soviéticos han cumplido misiones aéreas mar afuera, hacia la costa este de los Estados Unidos. También tienen sistemas de vigilancia electrónicos que rastrean el sistema telefónico y el tráfico de cables norteamericano, además de actividades de inteligencia bajo control soviético directo. Y, por supuesto, una brigada soviética de combate.

Durante el mismo período de cuatro años, los soviéticos han continuado financiando, entrenando e instalando un cuerpo militar cubano, que a estas alturas ha llegado a ser un instrumento significativo para la expansión soviética en África, el Medio Oriente y el sur asiático, como también en la zona del Caribe y de América Central y del Sur.

En la actualidad, Cuba posee una pequeña marina; un número razonable de aviones supersónicos, incluyendo los IL-14 y los Mig 21 y 23, que pueden ser equipados rápidamente con armas nucleares; modernos aviones capaces de transportar las tropas

cubanas a cualquier punto del área; un ejército considerable, y aproximadamente 114 bases de misiles antiaéreos SAM-2. La presencia de más de 50.000 soldados cubanos y consejeros militares en África y en Medio Oriente provee una pauta para juzgar el tamaño y equipamiento de las fuerzas armadas cubanas. El rol cubano en cuanto a entrenamiento, abastecimiento y como consejero de los grupos revolucionarios en el Caribe y América Central ilustra las consecuencias hemisféricas de este programa de refuerzo militar.

Los primeros frutos de tales esfuerzos son los nuevos gobiernos de Grenada y Nicaragua, cuyos compromisos con los principios marxistas-leninistas y la solidaridad con las políticas soviético-cubanas, llevaron a decir a Castro, retornando de Managua, "Ahora somos tres". Pronto podrían ser cuatro. Encontrándose El Salvador al borde de la anarquía, está cada vez más amenazado por guerrilleros bien armados cuyo fanatismo y violencia hace que algunos observadores recuerden a Pol Pot. Entretanto, el terrorismo, en el que confían leninistas (y castristas) contemporáneos para crear una "situación revolucionaria", ha reaparecido en Guatemala.

Transformaciones lentas, pero no menos serias, están desarrollándose en Guyana, donde las vinculaciones con Castro se han hecho extensivas, estrechas y complejas, y en Martinica y Guadalupe, donde grupos castristas amenazan los gobiernos existentes. (En Dominica y Jamaica, las recientes victorias electorales de Eugenia Charles y de Edward Seaga, han revertido, por el momento, las mareas castristas). Fidel Castro es mucho más claro de los que nosotros hemos sido acerca de sus intereses e intenciones en el área, y con frecuencia declara, tal como en la reunión de los países no alienados en La Habana, el año pasado: "Voy a apoyar hasta las últimas consecuencias los esfuerzos antiimperialistas de los caribeños y en especial aquellos de Puerto Rico, Belice, Guadalupe, Martinica y Guyana".

Las políticas norteamericanas han probado ser no sólo incapaces de manejar los problemas de la expansión soviético-cubana en el área, sino que han contribuido positivamente a ella y a la alienación de las principales naciones, el crecimiento del neutralismo, la desestabilización de los gobiernos amigos, el aumento de la influencia cubana y la declinación del poder de los Estados Unidos en la región. En consecuencia, una de las primeras y más urgentes tareas de la administración de Reagan será revisar y repasar el enfoque de los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe.

Tal revisión no sólo debe comenzar con la política de la administración anterior en el hemisferio, sino que con el apacible proceso a través del cual nuevas teorías de las relaciones hemisféricas llegan a dominar la discusión en un grupo algo amorfo, pero muy real, conocido como la institución de política exterior. Ya que, en un grado muy poco común en el gobierno, las políticas de la administración Cárter hacia América Latina y el Caribe (como también hacia el mundo) fueron derivadas de una ideología más que de la tradición, las costumbres o la improvisación.

Por esto, nada es tan importante como entender las relaciones entre los recientes fracasos de la política norteamericana, en América Latina y otras partes, y la filosofía de los problemas exteriores que inspiraron e informaron a esa política. Tal esfuerzo de comprensión exige, primero, que hagamos caso omiso de la idea que el fracaso de la política de Cárter fue el fracaso personal de un hombre no especializado con los asuntos diplomáticos y, segundo, que miremos más allá de los cambios superficiales de la política diaria hacia las orientaciones estables que se reafirman luego de cada crisis discreta en los asuntos mundiales.

Esas orientaciones tenían sus raíces en la experiencia de Vietnam, no como se combatió en el Sudeste Asiático, sino como ello fue interpretado en Washington y Nueva York. Después de todo, el Presidente Cárter no era el único líder político de Norteamérica que había perdido su temor "excesivo" al comunismo, perdido su apetito por la competencia Este-Oeste, incubado preocupación por los usos del poder norteamericano, se había avergonzado de las políticas pasadas de los Estados Unidos y había decidido comenzar todo de nuevo. Ya cuando Richard Nixon dejó el gobierno, una gran parte de la élite política norteamericana, incluyendo una mayoría del Congreso, se había apartado no sólo de Vietnam, sino que de lo que con más y más frecuencia se llamaba la guerra fría; término preferido por los revisionistas para referirse a la determinación de los Estados Unidos de resistir la expansión del poder soviético.

De estos sentimientos fueron inferidas las famosas "lecciones" de Vietnam: que la guerra fría había terminado, que la preocupación por el comunismo ya no debería "dominar" sobre otros problemas, que la intervención violenta en los asuntos de otra nación es impráctica e inmoral, que nunca más debemos situarnos en "el lado equivocado de la historia", apoyando a un autócrata extranjero contra un "movimiento popular", y que debemos tratar de reparar nuestra profundamente dañada imagen nacional a través de la modestia y la moderación en los campos del poder y de

los congresos mundiales. El derivar estas "lecciones" fue una nueva teoría optimista del desarrollo histórico que apareció en la década de los 70 entre la élite dominante de política exterior para enfocar la discusión acerca del futuro.

Nadie expresó mejor este nuevo espíritu que Zbigniew Brzezinski, cuyo libro *Between Two Ages* (patrocinado por el Consejo de Relaciones Exteriores), señaló las consecuencias del nuevo espíritu para la política hacia América Latina. Brzezinski sostuvo que las políticas de los Estados Unidos hacia América Latina eran inadecuadas para las nuevas realidades de una competencia ideológica en decadencia, un nacionalismo decadente, una mayor interdependencia global y las crecientes expectativas del Tercer Mundo. Los Estados Unidos debían, por lo tanto, dejar de lado su actitud histórica hacia el hemisferio, que postulaba "relaciones especiales" con América Latina y enfatizaba la seguridad hemisférica y, desde la Segunda Guerra Mundial, el anticomunismo. Debíamos, en cambio, hacer un movimiento claro para abandonar la doctrina Monroe, dado que en la nueva era global la vecindad geográfica o hemisférica ya no debe ser "políticamente decisiva", adoptar "una actitud más 'suelta' hacia los procesos revolucionarios", demostrar más "paciencia" y asumir un enfoque "cada vez más despolitizado" con respecto a la ayuda y el comercio.

Las perspectivas de política hemisférica expuestas en *Between Two Ages* fueron más ampliamente elaboradas en otros dos documentos que nacieron en el seno del "establishment" de política exterior: los informes emitidos a nombre de la Comisión para las Relaciones entre los Estados Unidos y América Latina, encabezada por Sol Linowitz e integrada por "un grupo bipartidista, e independiente de ciudadanos privados de diferentes sectores de la sociedad norteamericana", financiado por las fundaciones Ford, Rockefeller y Clark. El marco intelectual y la mayoría de las recomendaciones específicas de los dos informes Linowitz eran idénticos. Ambos afirmaban que el desarrollo económico y tecnológico había creado nuevos problemas internacionales y que la interdependencia había generado una apremiante necesidad de una nueva aproximación global a esos problemas. La política de los Estados Unidos hacia América Latina, "desde la doctrina Monroe pasando por la de Buena Vecindad hasta la Alianza para el Progreso y su sucesor, la Asociación Madura estaba pasada de moda, por cuanto se basaba en supuestos que habían sido alcanzados por la historia. La convicción de que los Estados Unidos deberían tener una política especial para América Latina; de que América Latina constituía una esfera de interés, donde los

Estados Unidos podían o debían intervenir (directa o secretamente) para impedir la instauración de gobiernos desfavorables (adversos); y de que la seguridad nacional debía ser una determinante significativa en la política norteamericana hacia esa área eran enviadas al tarro de basura. Ahora bien, el primer informe Linowitz aconsejaba:

*Ella [la política de los Estados Unidos] debería estar menos preocupada de la seguridad en un sentido estrechamente militar en comparación con valores e intereses compartidos que podrían ser estimulados mediante relaciones políticas mutuamente satisfactorias.*

El nuevo enfoque debería estar libre de paternalismo, ser "respetuoso de la soberanía", tolerante con la diversidad política y económica. Sobre todo, debía asentarse en un marco global coherente.

Casi todas las recomendaciones específicas de los dos informes Linowitz, negociación de los tratados del Canal de Panamá, "normalización" de las relaciones con Cuba, "liberalización" del comercio e "internacionalización" de la ayuda, promoción de los derechos humanos y nunca jamás intervención militar, manaban de estos nuevos supuestos. Dada la *detente*, los Estados Unidos podían y debían "mantener los conflictos locales y regionales fuera del contexto de las relaciones de las superpotencias", y ya no ver "automáticamente" las "revoluciones en otros países y los conflictos intrarregionales... como campos de batalla de la guerra fría". Y dada la interdependencia (manifiesta en fenómenos globales tales como inflación o corporaciones multinacionales), los Estados Unidos ya no debían esperar o aspirar "a una completa seguridad económica y política...", sino que participar en la nueva agenda internacional.

Pese al decidido globalismo de la comisión, ella reconocía que Cuba constituía un caso especial. Ambos informes recomendaban iniciativas norteamericanas hacia la "normalización" de las relaciones con Cuba y algunas disposiciones (suprimiendo las restricciones para viajar, aumentando el intercambio científico y cultural) que fuesen independientes del progreso global en la normalización. Pero el segundo informe también señalaba la intervención militar cubana en África, y su apoyo a los "militantes" e independistas violentos de Puerto Rico, y concluía que la completa normalización de las relaciones, no obstante deseable, podría lograrse sólo si Cuba aseguraba que sus tropas estaban siendo retiradas de Angola y que no tenía intención alguna de intervenir en ningún otro lugar.

La característica más notable de las sugerencias de Linowitz era su desinteresado espíritu internacionalista. Se suponía que la política norteamericana debería estar basada en una comprensión de "realidades cambiadas" y guiada por una confianza ilustrada de que lo que era bueno para el mundo era bueno para los Estados Unidos. El poder debía ser usado para promover objetivos morales, y no estratégicos o económicos. Así, podían emplearse sanciones para castigar las violaciones a los derechos humanos, pero no para apoyar los asuntos norteamericanos; el poder podía ser utilizado "en el grado máximo permitido por la ley" para impedir acciones terroristas en contra de Cuba, pero no para proteger a las corporaciones norteamericanas de la expropiación. Tampoco el poder debía ser un factor al designar o implementar los programas de ayuda económica y de comercio, *excepto* cuando éstos tenían la intención de promover los derechos humanos, el desarmamentismo y la no proliferación nuclear.

Tal como el libro de Brzezinski *Between Two Ages*, los informes Linowitz, eran, en el sentido más fundamental, utópicos. Suponían que el cambio tecnológico había transformado de tal manera la conciencia y el comportamiento humano que ya no era necesario que los Estados Unidos rechazaran políticas por su impacto en la seguridad nacional. Por cierto, ninguno sostuvo que el interés propio, el conflicto o la agresión habían sido totalmente eliminados del mundo. Pero Brzezinski aseguraba (y aparentemente la comisión Linowitz creía) que sólo la Unión Soviética estaba todavía comprometida con un comportamiento político verdaderamente "anacrónico" contra el cual debíamos defendernos. Como ninguna nación latinoamericana amenazaba directamente la posición de los Estados Unidos, las relaciones con ellas se podían conducir con confianza sin tomar en consideración la seguridad nacional.

Así, el adoptar las recomendaciones de la comisión Linowitz requería, abandonar la perspectiva estratégica que había plasmado la política norteamericana desde la doctrina de Monroe hasta la víspera de la administración Carter y en cuyo eje estaba la concepción del interés nacional y una creencia en la legitimidad moral de su defensa. En el enfoque. Brzezinski-Linowitz, la moral estaba desencajada del interés nacional, tanto como el futuro estaba desunido del pasado. Los objetivos recomendados para la política norteamericana eran todos abstractos y supranacionales: "derechos humanos", "desarrollo", "equidad".

Aún si los informes Linowitz redefinieron el interés nacional,

no lo desecharon explícitamente como guía para la política o nombraron a los Estados Unidos como el enemigo. Esto quedó para el informe de otro grupo autodenominado, cuyas recomendaciones incluso mostraban una semejanza más cercana a las actuales políticas de la administración Cárter. Este informe, *The Southern Connection*, fue emitido por el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre América Latina del Instituto de Estudios Públicos. El grupo incluía a personal clave de la comisión Linowitz y hacía suyas casi todas las recomendaciones específicas del segundo informe Linowitz: despojamiento del Canal de Panamá, normalización de las relaciones con Cuba, estricto control de los activistas anti Castro, ayuda a través de instituciones multilaterales, limitaciones a la venta de armas y a la proliferación nuclear, y vinculación sistemática del interés por los derechos humanos con todos los otros aspectos de la política. Pero, en varios aspectos, el informe del IEP fue más lejos que todo esto.

Primero, no sólo proponía un quiebre con el pasado, sino que contenía una extensa acusación a la política anterior de los Estados Unidos, sobre la base que ella reflejaba una "presunción incuestionable de la superioridad norteamericana" y una "presunción oficial de hegemonía" que no sólo estaba pasada de moda, sino que también era "moralmente inaceptable".

Segundo, fue más allá del llamado para la normalización de las relaciones con Cuba, exigiendo que los Estados Unidos "*apoyaran* los acercamientos ideológicos diversos y experimentales hacia el desarrollo", reconociendo que "tanto la necesidad de cambio como las fuerzas propulsoras de tal cambio en las áreas en desarrollo, son poderosas y urgentes". Los "experimentos de desarrollo más desafiantes" de América Latina eran identificados con Cuba, Jamaica y Guyana.

Tercero, el informe del IEP situaba el terreno de las violaciones de los derechos humanos y de la "represión institucionalizada" a lo largo de América Latina entre los intereses de los Estados Unidos, el anticomunismo virulento y el "desarrollo nacional basado en el juego libre de las fuerzas de mercado". El remedio: "pasos prácticos para reducir las desigualdades [socioeconómicas] son... pasos hacia la mitigación de la más extensa crisis de los derechos humanos de nuestros tiempos". Es decir, luchar por los derechos humanos con el socialismo.

La facilidad con que las recomendaciones Linowitz fueron incorporadas en el análisis y en el informe del IEP, demostró cuan fuerte se había hecho la afinidad entre la opinión del "establishment" de política exterior y la Nueva Izquierda; cuan fácilmente



las categorías del nuevo liberalismo podían ser traducidas a aquellas del "socialismo" revolucionario, y cuán cerca estaba el globalismo utópico y la esperanza de un cambio, de las perspectivas antinorteamericanas y el activismo revolucionario. Y el impacto de estas ideas sobre la administración Cárter fue intensificado por las designaciones de miembros y asociados del grupo del IEP (tales como Robert Pastor, Mark Schneider y Guy Erb) a posiciones clave de política latinoamericana. En el gobierno, estos personajes se unieron a otros con enfoques similares hacia el Tercer Mundo, incluyendo al embajador Andrew Young y su asistente Brady Tyson.

Todo este ramillete de ideas, de enfrentar verdades dolorosas, de hacer un nuevo inicio, de repudiar la fuerza y de perseguir metas morales universales, era enormemente atractivo para Jimmy Cárter. Tan pronto fue elegido comenzó a traducirlas en una nueva política hacia las naciones del hemisferio.

El repudio a nuestro pasado hegemónico fue simbolizado por los tratados del Canal de Panamá, a los que la administración Cárter, desde el Presidente para abajo, le atribuyeron gran importancia y de lo que estaban excesivamente orgullosos. Tal como expresara el vicepresidente Mórdale en la ciudad de Panamá, los tratados representaban "el compromiso de los Estados Unidos con la convicción que la equidad y no la fuerza debería yacer en el corazón de nuestras relaciones con las naciones del mundo".

La Nicaragua de Anastasio Somoza tuvo la mala suerte de ser la segunda área de demostración para el "nuevo comienzo" en América Latina. Sólo porque el régimen había sido tan unido y leal a los Estados Unidos, su eliminación, en forma idéntica que los Tratados del Canal de Panamá, dramatizaría el ocaso de la vieja era de "hegemonía" en América Central y la llegada de una nueva era de equidad y justicia. Tal como señalara el editor de *Foreign Affairs* William Bundy: "Somoza era el mejor símbolo que podía haberse encontrado de las políticas norteamericanas pasadas en América Latina".

El enfoque "global" adoptado por la administración Cárter constituyó otro rompimiento brusco con las prácticas norteamericanas del pasado. La "relación especial" con América Latina terminó. Discurso tras discurso, el Presidente, el Vicepresidente, el Secretario de Estado Vanee, los Secretarios Adjuntos para Asuntos Interamericanos Terrance Todman y Virón Vaky explicaron que en lo sucesivo *no habría* una política estadounidense hacia América Latina. En lugar de eso, la política hemisférica sería incorporada a un marco global y América Latina sería tratada

en el contexto del "diálogo Norte-Sur". "Lo que hagamos en América Latina", afirmó Vaky "debe ser consecuente con nuestras políticas globales".

Incorporar a las naciones de América Latina a un "enfoque global" significa quitar énfasis a las relaciones de Estados Unidos con ellas. Especialmente, significaba reducir la ayuda al área, ya que desde la perspectiva de las relaciones Norte-Sur, la petición de ayuda de Latinoamérica no era tan impresionante como la de la mayoría de los demás países del llamado Tercer Mundo. Y, una vez descartada la perspectiva estratégica, no había razón para la ayuda militar.

No es sorprendente, entonces, que la ayuda norteamericana a los países de América Latina disminuyera invariablemente durante los años de Cáster. En 1980 la administración estaba pidiendo para América Latina la mitad de la ayuda económica que entregaba una década atrás. La ayuda militar disminuyó aún más drásticamente, tanto cuantitativa como cualitativamente. Menos países fueron nominados para recibir asistencia militar, y se les impuso mayores condiciones sobre cómo debían utilizar las cantidades recibidas. No podían adquirirse nuevos sistemas de armamentos; en cambio, se fomentó entre ellos la adquisición de armas no letales. La ayuda en entrenamiento militar (que había dado lugar a muchos lazos personales y profesionales entre los oficiales norteamericanos y latinoamericanos) fue reducida drásticamente.

El enfoque "global" también fomentó la imposición de restricciones sin precedentes a la venta de armamentos. En 1978, los Estados Unidos, por mucho tiempo el oferente de armas más importante en América Latina, sólo era responsable del 10% de las ventas de ellas. El presidente se jactó frente a la OEA: En este hemisferio tenemos un récord mejor de lo que generalmente se reconoce. Cuatro naciones del mundo venden más armas que Estados Unidos a América Latina.

El impacto del enfoque global se hizo sentir más allá de la venta de armas. Aunque los países de América Latina están entre los principales socios comerciales de los Estados Unidos, y en 1979 contabilizaron un sexto de las exportaciones norteamericanas, y el 80% de la inversión privada norteamericana en los países en desarrollo, la despreocupación manifiesta de la administración Cáster por los lazos económicos hemisféricos (tal como se recomendaba en los informes de Linowitz en IEP) dio como resultado que se perdiera terreno frente a competidores europeos y asiáticos, que gozaban de mucha ayuda por parte de sus gobiernos.

El enfoque global implicaba restar énfasis a las relaciones

latinoamericanas, y no desestabilizar a los gobiernos. Pero otros aspectos de la doctrina Cárter comprometían a la administración a promover el "cambio". En efecto, "cambio" era la palabra favorita de quienes formulaban las políticas de la administración. En discursos con títulos tales como "Corrientes de Cambio en Latinoamérica", Cárter, Vanee y sus asociados reiteraban su convicción de que el mundo estaba bajo el dominio de un extraordinario proceso de transformación que era profundo, irresistible, sistemático y deseable. Voceros de la administración reiteraban como un credo que "nuestros intereses nacionales nos ponen natural e inevitablemente en línea con las fuerzas del cambio, la democracia, los derechos humanos y el desarrollo equitativo" (Philip Habib). Y la convicción de que el mundo entero estaba atrapado en un proceso de modernización que lo lleva hacia una mayor democracia e igualdad se transformó sutilmente en un imperativo: Estados Unidos debía lanzar su poder tras estas fuerzas "progresivas" que buscaban el cambio, incluso si éstas "parecían" antinorteamericanas o pro-soviéticas.

Si el compromiso con el cambio era la piedra sobre la cual estaba construida la política latinoamericana de Cárter, su política de derechos humanos era la palanca para iniciar el cambio. Dos aspectos del enfoque de Cárter sobre los derechos humanos merecen ser destacados. Primero, la preocupación se limitaba a las violaciones de los derechos humanos por parte de los gobiernos. Por definición, las actividades de los terroristas y de las guerrillas no constituían violaciones a los derechos humanos, mientras que los esfuerzos de un gobierno por reprimir el terrorismo entraban rápidamente en conflicto con los patrones sobre derechos humanos de Cárter.

En segundo lugar, los derechos humanos estaban definidos no en términos de derechos personales y legales, derecho a no ser torturado, detenido arbitrariamente o arrestado, al estilo de Amnesty International o los Estatutos de Ayuda Extranjera Norteamericana de 1961 y 1975, sino de acuerdo con una concepción mucho más amplia que incluía los "derechos" políticos que proporciona solamente la democracia y los "derechos" económicos prometidos por el socialismo (techo, pan, salud, educación). Puede que no haya ningún país en el mundo que cumpla con estos patrones; sin duda ningún país del Tercer Mundo lo hace. La sola amplitud de la definición invitaba a una política de implementación arbitraria y caprichosa. Panamá, por ejemplo, fue misteriosamente eximida de cumplir con los criterios de la oficina de derechos humanos del Departamento de Estado, mientras que, al

mismo tiempo, otras naciones importantes de América Central eran censuradas (y socavadas) por violaciones. Por qué Panamá, una dictadura con un ingreso per cápita mayor que el de Nicaragua, El Salvador o Guatemala no fue considerada un violador de los derechos humanos tal como los demás; por qué y cómo una administración comprometida con la no intervención en los asuntos internos de otros países, puede tratar de reemplazar un gobierno inaceptable en Nicaragua por uno más admisible para ella; porque una administración tal debía intentar no sólo de "normalizar" sus relaciones con Cuba, sino además desestabilizar los gobiernos de El Salvador y Guatemala; para responder a estas preguntas era necesaria una comprensión intuitiva por parte de quienes formulaban las políticas, sobre cuáles eran los gobiernos pasados de moda y cuáles los que reflejaban la onda del futuro. Lo que *no* se necesitaba era la capacidad para distinguir cuáles eran comunistas y cuáles no-comunistas. Aparentemente, el Presidente y otros miembros de su administración creían, junto con Brzezinski, que en la mayor parte del mundo el pensamiento ideológico había dejado ya su lugar al pragmatismo y la solución de los problemas y que una preocupación por la ideología comunista era, por lo tanto, sólo otro artefacto de una época pasada, "la era de la guerra fría".

Ignorar el papel de la ideología tuvo poderosos efectos en la percepción de la administración de los conflictos y en su capacidad para hacer predicciones exactas. Aun cuando Fidel Castro ha proclamado a gritos y en forma repetida su misión revolucionaria y ha respaldado sus manifiestas intenciones entrenando insurgentes y proporcionando armas y asesores, el Secretario Adjunto para Asuntos Interamericanos de Cáster, William Bowdler, describió a Cuba como "una dictadura ineficiente y gastada", descripción más apropiada para, digamos, Paraguay, que para un estado expansionista cliente de la Unión Soviética, con tropas repartidas por todo el mundo. La negativa a tomar en serio, o incluso a tener en cuenta, el compromiso de Fidel Castro o de los líderes sandinistas nicaragüenses con los objetivos y políticas expansionistas marxistas-leninistas, hacía imposible distinguirlos tanto de los autoritarios tradicionales como de los reformadores democráticos, imposible predecir sus probables actitudes hacia los Estados Unidos y la Unión Soviética, imposible de explicar por qué, desde su punto de vista, Costa Rica y México, lo mismo que Guatemala y Honduras, constituían blancos invitadores. El ignorar la fuerza de la ideología, y sus poderosas personificaciones contemporáneas,

distorsionó fatalmente la visión de la administración Cárter de la política en América Central y otros lugares.

Las políticas que surgieron de estas expectativas han tenido un gran impacto sobre las relaciones de Estados Unidos con la mayoría de las naciones de América del Sur. En América Central, en particular, la dirección de la política de la administración interactuó con la presencia allí de regímenes débiles e insurgentes apoyados por Cuba, para transformar a la región en un campo de batalla de una guerra ideológica que la administración no entendió y no podía reconocer.

Con excepción de México, las naciones de América Central son muy pequeñas y, en comparación con Estados Unidos, muy pobres. Hay significativas diferencias sociales y económicas entre ellas. La gran población indígena tradicional y los múltiples dialectos de Guatemala son únicos en la región y traen consigo problemas especiales de integración económica, social y política. La sobrepoblación de El Salvador impone esfuerzos particularmente pesados sobre sus instituciones. Los ingresos del Canal y de la Zona del Canal dan a Panamá un ingreso per cápita más alto que el de cualquiera de sus vecinos con excepción de Costa Rica y alrededor del doble de aquel de la escasa y dispersa población de Honduras.

A pesar de sus diferencias, estos países también comparten un buen número de características sociales y económicas. Todas son naciones en proceso de "modernización", en el sentido de que en cada una hay sectores urbanos, industriales, móviles y "modernos", que coexisten con patrones tradicionales de vida. En cada una, una gran parte de la población está aún dedicada a la agricultura, empleada a menudo como trabajadores sin tierras en grandes propiedades y plantaciones que hicieron hace tiempo la transición a la agricultura comercial. Las tasas de crecimiento económico en América Central han estado sobre el promedio de Latinoamérica, y el ingreso per cápita es lo suficientemente alto como para situar a estas naciones entre los países de "ingresos medios" del mundo. Pero en todos ellos la riqueza está fuertemente concentrada en una pequeña clase alta y en una pequeña pero creciente clase media, y un gran número vive como ha vivido siempre: en extrema pobreza, mal alimentados, con escasez de viviendas y analfabetos.

Las cosas han ido mejorando para la gente en América Central; las tasas de mortalidad infantil han bajado, los años de escolaridad han subido, pero han ido mejorando lentamente. Ha sido más fácil destruir los mitos que justificaban la antigua distribución

de los valores en la sociedad que mejorar el acceso a la educación, la atención médica, la vivienda decente, la buena alimentación, el respeto y el poder político.

Existen además diferencias *políticas* entre las pequeñas naciones de América Central. Costa Rica ha logrado desarrollar y mantener (desde 1948) una genuina democracia. La política hondureña ha sido especialmente violenta, mientras que Nicaragua (bajo los Somozas) era el régimen político más estable. Pero nuevamente a pesar de las diferencias, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, y Panamá (igual que Costa Rica hasta 1948) comparten varias características entre sí y con la mayoría de los países de Latinoamérica. Estas incluyen un desacuerdo continuo con respecto a los medios y fines legítimos del gobierno, una desconfianza penetrante en la autoridad, un amplio espectro político, un bajo nivel de participación en asociaciones voluntarias, una preferencia por modos de asociación jerárquicos (la Iglesia, la burocracia y el ejército), una historia de participación militar en política, y una tradición de *personalismo*. \*

Con frecuencia, los límites entre el sistema político, la economía, el "establishment" militar y la Iglesia no son claros y confiables. Gobiernos débiles enfrentan a grupos sociales fuertes y ninguna institución es capaz de establecer su autoridad por sobre el total. Grupos económicos, eclesiásticos y sociales influyen pero no controlan al gobierno; el gobierno influye pero no controla la economía, las Fuerzas Armadas, la Iglesia, y así sucesivamente.

Una fachada democrática, elecciones, partidos políticos, y participación bastante amplia, es uno de los rasgos de estos sistemas. Pero el impacto de las formas democráticas es modificado por distintos grados de fraude, intimidación y restricciones respecto de quien puede participar. La corrupción (la apropiación de recursos públicos para fines privados) es endémica. Las instituciones políticas no son lo suficientemente fuertes como para canalizar y contener las demandas de varios grupos para usar el poder público con el fin de hacer cumplir las políticas que prefieren. Ningún procedimiento es reconocido como *el* camino legítimo hacia el poder. La competencia por influir se hace a través de todos los medios al alcance: la Iglesia manipula los símbolos de rectitud, los trabajadores recurren a las huelgas, los hombres de negocios utilizan el soborno, los partidos políticos usan las campañas y los votos, los políticos emplean la persuasión, la organización y la

\*En español en el original. N. del T.

demagogia, los militares usan la fuerza. La falta de consenso permite la competencia política de varios tipos, en distintas áreas, y da la última palabra a quienes disponen de mayor fuerza. Generalmente éstos resultan ser los líderes de las fuerzas armadas; la mayoría de los gobernantes del área son generales.

La violencia, o la amenaza de violencia, es una parte integral, regular y predecible de estos regímenes políticos; hecho que queda oscurecido por nuestra manera de describir las "intervenciones" militares en los sistemas políticos latinos como si el sistema fuese normalmente pacífico. Los golpes de estado, las manifestaciones, las huelgas políticas, las conspiraciones y contra-conspiraciones son, en realidad, la norma.

Tradicionalmente, sin embargo, la violencia efectiva ha estado limitada por la necesidad de obtener apoyo de diversos sectores de la sociedad y por el hecho que no se ha mirado a la política como algo que envuelve intereses últimos. Los diversos competidores por el poder han buscado el control del gobierno para aumentar su riqueza y prestigio no con el propósito más "elevado" y más peligroso de reestructurar la sociedad. En la política tradicional latina normalmente los competidores no se destruyen unos a otros. Sufren derrotas limitadas y tienen victorias limitadas. El hábito de permitir que los opositores sobrevivan para seguir luchando se refleja en la tendencia a la inestabilidad de los regímenes latinos. En un sistema de este tipo, el gobierno normalmente dura mientras es capaz de impedir que se forme una coalición entre sus oponentes. Como no hay un consenso respecto de lo que legitima a un gobierno, regímenes sucesivos permanecen vulnerables a ataques en contra de su legitimidad. Son además especialmente vulnerables a ataques contra el orden público, que tiende a ser débil y a carecer de una base firme en la tradición, los hábitos y los sentimientos.

A estos patrones de interacción política se ha sumado en los últimos años la poco familiar violencia de guerrilleros revolucionarios, unidos a Cuba por ideología, entrenamiento y necesidad de apoyo y, a través de Cuba, a la Unión Soviética. Estos grupos usan del terrorismo para destruir el orden público, desorganizar la economía y hacer imposible la vida normal, desmoralizar a la policía, y herir mortalmente al gobierno dejando en evidencia su incapacidad para proteger la seguridad personal y mantener la autoridad pública. Tal como ha enfatizado Robert Chapman, con la llegada del terrorismo como *una forma* de revolución, puede crearse con o sin participación de las masas una situación revolu-

cionaria en cualquier país cuyo gobierno sea débil o cuya economía sea vulnerable o dependiente.\*

Las naciones de América Central (incluyendo México) y el Caribe sufren de algún tipo de debilidad institucional, porque segmentos significativos de la población no han sido incorporados al sistema político, y/o porque la acción política no está plenamente institucionalizada, y/o porque la legitimidad del gobierno está en duda, y/o porque no hay consenso respecto a la legitimidad en la élite política, y/o porque la economía es vulnerable a cambios en el mercado internacional, y/o porque se necesitan infusiones regulares de ayuda, y/o porque las expectativas crecientes han sobrepasado las capacidades. Todas son vulnerables a la desorganización y deben apoyarse en la fuerza para reprimir los desafíos a la autoridad.

Es en este punto que los roles de Cuba, por una parte, y de Estados Unidos, por la otra, se hacen cruciales. Cuba está lista para ayudar, reforzar, entrenar, equipar y asesorar a los revolucionarios criados en el seno de estas sociedades, y para proporcionar armas a una insurrección general cuando ésta se crea. Los Estados Unidos son importantes como una fuente de ayuda económica y de apoyo moral y militar. Tradicionalmente, ha ejercitado además un poder de veto sobre los gobiernos del área y ha reforzado a los gobiernos aceptables con su aprobación tácita. De esta manera, a la objetiva dependencia económica y política de las naciones del área, se ha sumado un amplio sentimiento de dependencia psicológica. Cuando ya no se dispone de la ayuda y el consuelo de los Estados Unidos bajo la forma de dinero, armamento, apoyo logístico y expertos en contrainsurgencia, gobiernos como los de Nicaragua, El Salvador y Guatemala se debilitan. Cuando finalmente se dan cuenta que los Estados Unidos desean su eliminación y

\*Otros nuevos partícipes del esquema tradicional de competencia política incluyen la Internacional Socialista y la Izquierda Católica. Algunos líderes socialistas (Willy Brandt, Olof Palme, Michael Manley) incapaces de ganar apoyo popular para la revolución pacífica en sus propios países, cada vez más se han mostrado entusiastas por la revolución en otros lugares, y menos preocupados por la compañía en que quedan y los métodos utilizados. Para la Izquierda Católica su interés por la revolución en esta tierra ha aumentado mientras su preocupación por la salvación en el cielo ha disminuido. Tanto la Internacional Socialista como los Católicos radicales se consideran especialistas en rectitud política, y su participación en la política de América Central ha aumentado su contenido moralista del mismo modo que la intervención Cubano/Soviética ha aumentado su violencia.



prefieren a los insurgentes antes que al gobierno, el golpe a la moral y la confianza de tales débiles regímenes tradicionales es devastador.

El caso de Nicaragua ilustra a la perfección lo que sucede cuando "presiones afirmativas de cambio" por parte de Estados Unidos interactúan con insurgencia respaldada por Cuba y un gobierno especialmente vulnerable a los cambios en la política de Estados Unidos.

La tradición política nicaragüense combinaba elementos participativos y autocráticos en una característica mezcla latina. *Personalismo*\* soberanía popular y fuerza bruta estaban presentes en la política de Nicaragua, desde su fundación como nación independiente en 1938 hasta el triunfo sandinista en julio de 1979. A través del siglo XIX y las tres primeras décadas del XX, fracciones políticas de base geográfica que representaban a una única y pequeña clase gobernante, competían bajo un sistema bipartista simbólico en elecciones donde ninguno de los contendores estaba dispuesto a aceptar un resultado desfavorable. Con frecuencia la victoria se obtenía con la ayuda de gobiernos extranjeros y/o intereses financieros.

Los Estados Unidos fueron llamados repetidamente por los gobiernos para ayudarlos a mantener la paz. En 1910 fueron los conservadores quienes solicitaron ayuda y asesoría financiera, y en 1912, nuevamente a pedido de éstos, Estados Unidos estableció una delegación militar de 100 hombres. Desde entonces, y hasta 1933, la presencia militar norteamericana fue un rasgo permanente del sistema político nicaragüense. Estas tropas norteamericanas (que llegaron a un máximo de 2.700 hombres) supervisaban las elecciones presidenciales y organizaron una Guardia Nacional que fue concebida como una fuerza policial nacional profesional que permanecería apartada de la política. En 1936, menos de 3 años después que se retiraron las fuerzas militares norteamericanas, el líder de este "ejército apolítico", el Coronel Anastasio Somoza García, derrocó al Presidente Liberal Juan B. Sacasa. De esta manera se iniciaron las más de cuatro décadas de dominio de la familia Somoza en la política nicaragüense.

El *somocismo* se basó primero en el poder militar de la Guardia Nacional. Su duración, sin embargo, también se debió mucho al talento político de los sucesivos Somozas que gobernaron al país y encabezaron sus fuerzas armadas. Estas aptitudes se refleja-

\*En español en el original N. del T.

ron en la construcción de una base organizacional de apoyo a su poder personal, el éxito permanente para explotar las divisiones entre sus oponentes, y la capacidad para retener el apoyo norteamericano. La base organizacional del poder de los Somoza es el factor más interesante, ya que, al igual que aquel de Juan Perón, fue más creado que capturado.

La organización Somoza descansaba en cuatro pilares: un partido nacional jerárquicamente estructurado forjado sobre la base del tradicional partido liberal; una burocracia muy extendida cuyos miembros servían además como trabajadores del partido; una federación nacional de sindicatos creada por los Somoza; y la Guardia Nacional. El conjunto operaba como una eficiente maquinaria política urbana, intrincada con empleos, pensiones, beneficiarios, status y gratificaciones de todo tipo. La mayoría de las maquinarias urbanas, sin embargo, no tienen un ejército privado. La lealtad de la Guardia Nacional es el testimonio más poderoso de la habilidad política de los Somoza, porque en América Latina los ejércitos se ganan más fácilmente de lo que se retienen. La Guardia Nacional de Nicaragua permaneció leal hasta que el último Somoza había huido.

La política nicaragüense en el período Somoza se caracterizó por una represión y una oposición limitada. Se permitía la crítica y, de hecho, ésta se desarrollaba día tras día en las páginas de *La Prensa* (cuyo editor eran un líder de la oposición). Aunque los Somoza eran dueños de grandes extensiones de tierra, el gobierno no gozaba de ningún monopolio de poder económico, y no hizo ningún esfuerzo serio por absorber o controlar a la Iglesia, la educación o la cultura. El gobierno fue moderadamente competente en el fomento del desarrollo económico, moderadamente opresivo y moderadamente corrupto. Además fue un completo fracaso en cuanto a proporcionar aquellos servicios sociales que los norteamericanos y europeos consideran desde la Depresión como una responsabilidad del gobierno.

Anastasio Somoza Debayle, un graduado de West Point con una esposa norteamericana y un gran apetito por las mujeres y el alcohol, se había adaptado a sucesivas administraciones norteamericanas y había recibido ayuda de sucesivos congresos. El tenía todo tipo de razones para suponer que su régimen continuaría gozando del favor de los Estados Unidos, y ninguna para suponer que su poder podría ser derrotado por un pequeño grupo de terroristas respaldados por Cuba que periódicamente perturbaban la paz con su violencia.

Tres cosas parecen haber alterado estos cálculos. Una fue la

progresiva desaveniencia de ciertos miembros de la oligarquía y de los hombres de negocios cuando, después del terremoto de 1973, los somocistas se apropiaron de una cuota demasiado grande de la ayuda internacional; un segundo factor fue el ataque al corazón de Somoza; el tercero y más importante fue la elección de Jimmy Carter y la adopción de una política latinoamericana enteramente nueva.

En la época que comenzó la administración Carter, en enero de 1977, tres grupos con distinta fuerza competían por el poder en Nicaragua: el Presidente y sus lugartenientes leales, que tenían las ventajas de estar en el poder, un cierto grado de legitimidad, una organización de alcance nacional, y el apoyo constante de la Guardia Nacional: los partidos de oposición legales que se habían reunido en una coalición poco definida encabezada por Joaquín Chamorro, editor de *La Prensa*, y varios pequeños grupos revolucionarios cuyos líderes, entrenados en Cuba, finalmente habían forjado una alianza vaga, el FSLN (Frente Sandinista de Liberación Nacional).

Desde el momento que el FSLN adoptó la táctica de una alianza amplia, la ofensiva contra Somoza, se llevó adelante en una variedad de frentes. Hubo violencia bajo la forma de asesinatos y asaltos a cuarteles militares. Cuando el gobierno reaccionó, los Estados Unidos lo condenaron por violaciones a los derechos humanos. La oposición legal hizo exigencias para una mayor democracia que tuvieron el respaldo del FSLN, dando así la apariencia que la democracia era el objetivo de la insubordinación.

La violencia y la contraviolencia debilitaron al gobierno al demostrar que éste no podía mantener el orden. A su vez, la combinación de impotencia y represión envalentonó a los opositores dentro y fuera del país, provocando mayores represalias y mayor hostilidad en un círculo vicioso que culminó finalmente con la salida de Somoza y el colapso de la Guardia Nacional.

¿Qué hizo la administración Carter en Nicaragua? *Derrotó al régimen de Somoza*. La administración Carter no "perdió" a Nicaragua en el sentido que una vez se acusó a Harry Truman de haber "perdido" a China, o Eisenhower a Cuba, al no poder evitar un resultado dado. En el caso de Nicaragua, el Departamento de Estado actuó repetidamente y en coyunturas críticas para debilitar al gobierno de Anastasio Somoza y fortalecer a sus opositores.

Primero, declaró "temporada abierta" en el régimen de Somoza. Cuando, en la primavera de 1977, el Departamento de Estado anunció que se terminaría el envío de armas por las violaciones a los derechos humanos, y siguió a esto con anuncios en

junio y octubre de que se detendría la ayuda económica, no sólo privó al régimen de Somoza de la ayuda económica y militar necesaria, sino que dio aviso que el régimen ya no gozaba de la aprobación de Estados Unidos y que no podría contar más con su protección. Esta impresión fue reforzada cuando, después de febrero de 1978, Jimmy Cáster trató a las dos partes en el conflicto como contendores más o menos igualmente legítimos, ofreciendo repetidamente ayudar "a ambas partes" a encontrar una "solución pacífica".

Segundo, las políticas de la administración Cáster impidieron que el régimen de Somoza se encargara de sus opositores cuando estos eran lo suficientemente débiles como para poder hacer esto. Temeroso de los reproches y represalias de los Estados Unidos, Somoza fluctuó entre la represión y la indulgencia en su respuesta a la violencia del FSLN. Las reglas de la política sobre derechos humanos de Cáster hicieron imposible que Somoza combatiera efectivamente a sus opositores. Como afirmó Virón Vaky respecto de la ruptura de las negociaciones entre Somoza y la oposición armada: "...Cuando se suspendió la mediación, nosotros anunciamos que el fracaso de ella había creado una situación que dejaba en claro que la violencia continuará, que esto daría lugar a medidas represivas, y que por lo tanto nuestras relaciones no podrían continuar sobre la misma base del pasado". Cuando fue atacado el Palacio Nacional y se tomaron rehenes, la capitulación de Somoza, a las exigencias del FSLN reforzó la impresión de que este no podría controlar la situación y, casi con certeza, estimuló la expansión de la resistencia.

Tercero, con sus esfuerzos "mediadores" y sus iniciativas en la Organización de Estados Americanos (OEA), la administración Cáster fomentó la internacionalización de la oposición. Más aún, desmoralizó a Somoza y sus partidarios al insistir que la mantención de Somoza en el poder era el principal obstáculo para un gobierno viable, centrista y democrático. Finalmente, el Departamento de Estado le quitó legitimidad al régimen de Somoza, no sólo por sus repetidas condenas por violaciones a los derechos humanos, sino también publicando una exigencia de renuncia de Somoza y negociando con la oposición.

Sin estas "presiones afirmativas", concluyó William Bundy en *Foreign Affairs*:

*Parece seguro que Tacho Somoza estaría aún en el poder en Nicaragua, y su afable cuñado aún dando abrazos a todos y cada uno en Washington como decano del cuerpo diplomático.*

¿Por qué actuó así la administración Cáster? Ya que pensó

que la caída de Somoza significaría progreso para Nicaragua. Virón Vaky lo expresó así:

*La tragedia de Nicaragua proviene del gobierno dinástico. Los tiempos han cambiado. Nicaragua ha cambiado, pero el gobierno de Nicaragua no.*

La Historia estaba en contra de Somoza. El era un obstáculo para el progreso. Debía renunciar al poder para dejar lugar al "cambio". Cuando rehusó hacerlo, la administración Cárter lo acusó de "polarizar" la situación. Cuando la Guardia Nacional respondió con violencia a la violencia del FSLN, el Departamento de Estado dijo que ésta había "radicalizado a la oposición".

Por otra parte, no se dio mucha importancia al hecho que los cubanos estuvieran proporcionando armas al FSLN. Brandon Grove, Jr., Secretario Adjunto para Asuntos Interamericanos, explicó al Comité de la Cámara (Junio 7, 1979):

*El flujo de estas provisiones es un síntoma del problema más profundo de Nicaragua: la polarización y la violencia subsecuente que día a día están contribuyendo a la creciente desaveniencia del gobierno de Nicaragua con su pueblo...*

*El verdadero motivo de preocupación hoy día debería ser la pérdida... de la confianza entre el gobierno y el pueblo, esencial para el funcionamiento del proceso democrático.*

Como el problema "real" no eran las armas cubanas, sino que Somoza, obviamente los Estados Unidos no deberían actuar para reforzar el régimen que había probado su fracaso político y moral al convertirse en objeto de ataque. Como el Departamento de Estado no deseaba "sumarse al faccionalismo partisano" se negó a proporcionar armas al régimen. "Sentimos que proporcionar armas en una situación de guerra sólo suma al sufrimiento. Hemos instado a otros para que no lo hagan".

En el hecho, la administración Cárter hizo mucho más que "instar". En junio de 1979, después que los Estados Unidos y la OEA habían solicitado la renuncia de Somoza, y que los representantes William Bowdler y Lawrence Pezzulo se habían reunido con el FSLN, el Departamento de Estado emprendió el acoso final al régimen de Somoza, presionando a Israel para terminar la venta de armas y estimulando un embargo petrolero que acelerara la capitulación de las fuerzas de Somoza. Tuvieron tanto éxito que, por segunda vez en una década, un aliado americano se encontró sin petróleo y municiones mientras debía enfrentar un oponente bien armado por el bloque soviético.

Para el Departamento de Estado, el FSLN no era el reemplazante preferido de Somoza. No obstante, desde la primavera de

1977, cuando el Departamento de Estado anunció que estaba deteniendo un embarque de armas prometido al gobierno de Somoza, hasta el verano de 1980, cuando la administración aseguró la aprobación en el Congreso de un paquete de ayuda de \$ 75 millones para Nicaragua, la política de Estados Unidos bajo Jimmy Carter apoyó mucho más a los sandinistas que al régimen de Somoza, a pesar de que Somoza y su gobierno fueran tan tenazmente amigos y responsables de los intereses y deseos de los Estados Unidos, como hostiles e irresponsables habían sido los sandinistas.

La administración Carter esperaba que en Nicaragua surgiría la democracia. Su libreto prescribía que los vientos de cambio deberían sacar del cargo al dictador pasado de moda y reemplazarlo por un movimiento popular. Aún después que fue claro que el FSLN, conocido por abrigar poderosas tendencias antidemocráticas, era la fuerza dominante en el nuevo régimen, los voceros de Estados Unidos continuaron hablando de los eventos de Nicaragua como una revolución democrática. Por ejemplo, en diciembre de 1979, Warren Christopher intentó asegurar a los miembros dudosos del Comité Senatorial de Relaciones Exteriores que "el consenso entre los nicaragüenses" era "construir una nueva Nicaragua a través de una participación popular capaz de satisfacer las necesidades humanas básicas".

La esperanza que el cambio produciría progreso y que el socialismo significaría la justicia social, hizo difícil que los ejecutores de política de Carter juzgaran a los nuevos gobernantes de Nicaragua en forma realista, aunque los fundamentos para preocuparse sobre sus intenciones, ya numerosos antes del triunfo, continuaron multiplicándose en sus consecuencias.

La revolución comenzó con destrucción. El primer fruto de la desestabilización de Somoza y del reforzamiento de sus oponentes, fue una guerra civil en la que aproximadamente 40.000 nicaragüenses perdieron su derecho humano más básico (la vida), otros 100.000 fueron dejados sin casa, y la destrucción material ascendió a \$ 2 billones de dólares. Nicaragua quedó tambaleándose.

¿A dónde, entonces, nos llevaron a nosotros y a los nicaragüenses que sufrieron las consecuencias, las expectativas, las esperanzas y las intenciones de la administración Carter? Aunque el FSLN se había comprometido solemnemente a efectuar elecciones libres, sus líderes no han mostrado disposición a compartir el poder que capturaron en julio de 1979. Por el contrario, la consolidación y centralización del poder ha avanzado sostenida-

mente. A pesar de la enérgica oposición de los dos miembros de la junta no pertenecientes al FSLN, la Junta Sandinista que ha gobernado efectivamente a Nicaragua desde la caída de Somoza, en la primavera de 1980 procedió a institucionalizar su control sobre el Consejo de Estado nicaragüense mediante el recurso de expandirlo y "reestructurarlo", para así asegurar a los sandinistas una mayoría permanente (Después de la reforma se asegurarían 24 de los 47 asientos, mientras previamente tenían sólo derecho a 13 de 33).

Mientras tanto, la elección a la cual el FSLN se había comprometido, ha sido pospuesta más y más a un futuro lejano, aunque los nuevos gobernantes, que necesitan toda la ayuda posible, han estado bajo fuerte presión de los gobiernos de Venezuela, Costa Rica y de los Estados Unidos para fijar una fecha. Los líderes sandinistas no han hecho secreto de su opinión que las elecciones competitivas son un mecanismo insatisfactorio e innecesario para elegir gobernantes. Los miembros de la junta han asegurado que la gente ya habló a través de la revolución: "con su sangre y con los fusiles en sus manos las gentes han emitido sus votos" (esto lo dijo un miembro de la junta al *The Economist*); además, que después de haber sido sometidos a un lavado de cerebro en los cuarenta años que gobernó Somoza, no son capaces de elegir entre los candidatos, al menos hasta que sean "reeducados".

En los últimos días de agosto de 1980, el reestructurado Consejo de Estado anunció que no habría elecciones antes de 1985. Y esas elecciones, declaró Humberto Ortega Saavedra (Ministro de Defensa) "servirán para reforzar y mejorar la revolución y no para dar poder a nadie mas, pues este pertenece al pueblo". Mientras tanto, no será permitida ninguna "actividad proselitista" en favor de candidato alguno antes que ellos sean designados oficialmente por una agencia electoral que será creada en 1984 (y las violaciones serán castigadas con períodos de tres meses a tres años de cárcel).

Los decretos que acompañan estas decisiones, han subrayado la aversión de la junta por el criticismo. En lo sucesivo, la propagación de noticias concernientes a la escasez de comida y otros bienes de consumo fue prohibida bajo la amenaza de prisión (desde dos meses a dos años), como así también la información "no confirmada" que se refiera a encuentros armados o ataques a personeros de gobierno.

Estas restricciones constituyen el clima de opinión. La televisión y las radios ya han sido puestas bajo control. Entre los periódicos de oposición, sólo permanece *La Prensa*; ha sido presionado

en forma más fuerte que las presiones sobre los medios de comunicación durante la era de Somoza, y su supervivencia como voz crítica independiente es, en el mejor de los casos, incierta. La exigencia de que todos los periodistas profesionales se unan a un sindicato patrocinado por el Gobierno, como una condición para trabajar, representa otro paso para someter la prensa a control. Las campañas de alfabetización han extendido aún más el alcance de la Junta en las mentes del pueblo nicaragüense. Cada lección en los textos de alfabetización instruye a los estudiantes (y profesores) en las interpretaciones prescritas del pasado, presente y futuro de Nicaragua.

Esfuerzos paralelos por organizar y coordinar otras asociaciones tradicionalmente no gubernamentales reflejan el característico deseo totalitario de absorber la sociedad en el estado, para transformar los grupos sociales en agencias e instrumentos del gobierno. Esto ha requerido controlar algunas instituciones existentes (bancos, industrias, televisión y radio, sindicatos), e intervenir o intimidar a otras (la banca, los sindicatos, el "establishment" educacional, partes de la prensa), eliminando energicamente a otras, tales como la Guardia Nacional, cuyos miembros se han exilado o están en prisión con pocas perspectivas de ser alguna vez juzgados o, mucho menos, dejados en libertad.

Cuando, a comienzos de 1980, los representantes del sector privado (COSEP) y la federación del trabajo (CUS) se retiraron del Consejo de Estado para protestar por la cada vez más fuerte intervención sandinista en todos los aspectos de la economía, no se hicieron concesiones a futuro. En vez de ello, las oficinas del principal partido opositor, el social demócrata MND, fueron saqueadas, y un líder desarmado del sector privado, Jorge Salazar, fue baleado por la policía sandinista.

Entre los pilares tradicionales de la sociedad nicaragüense sólo la Iglesia permanece relativamente intacta. Mientras la presencia de sacerdotes en prominentes roles de la Junta Sandinista ha facilitado la comunicación entre ambos grupos, esto no se ha traducido en una dominación política de la jerarquía eclesiástica.

Pero los sandinistas no confían en el control de estas instituciones o poderes para conservar su poder. Para realizar esa tarea se han forjado nuevas instituciones, la más importante de las cuales es un enorme y totalmente nuevo ejército revolucionario cuyo entrenamiento (militar y político) y equipo ha sido provisto por cubanos, y una nueva fuerza policial interna que ya es más numerosa y efectiva que la de Somoza.

Otras instituciones desarrolladas para apoyar el nuevo go-



bierno incluyen comités "vecinales", que demostraron ser muy útiles en Cuba (y en la Alemania Nazi), y las brigadas revolucionarias asignadas inicialmente a la campaña de alfabetización.

El indicador más decidor de las intenciones y compromisos sandinistas es la inambigua identificación de Nicaragua con la política exterior y las perspectivas de la Unión Soviética. El primer paso fue algo tentativo: Nicaragua sólo se "abstuvo" en la resolución de Naciones Unidas que condenaba la invasión soviética de Afganistán. Los pasos subsecuentes han dejado menos espacio a la duda. En la Conferencia de La Habana de las naciones no alineadas, Nicaragua fue uno de los pocos países del mundo que reconoció a Kampuchea (el régimen impuesto por Vietnam del Norte en Cambodia), un acto que el Ministro de Relaciones Exteriores Miguel d'Escoto explicó como "una consecuencia de nuestra responsabilidad revolucionaria como sandinistas de reconocer el derecho del pueblo de Kampuchea a ser libre". En Pyongyang, otro líder sandinista, Tomás Borge, aseguró a los norcoreanos la solidaridad nicaragüense y prometió que "la revolución nicaragüense no estará satisfecha hasta que los imperialistas hayan sido derrocados en todas las partes del mundo".

En marzo de 1980 la Junta Sandinista ofreció una demostración pública de que sus lazos se extendían más allá de Cuba, hasta la madre patria socialista, cuando cuatro de sus líderes máximos, Moisés Morales Hassan, Tomás Borge, Henry Hernández Ruiz, y Humberto Ortega Saavedra, visitaron oficialmente la Unión Soviética. Un comunicado conjunto formalizó la vinculación de Nicaragua a la política global soviética. Además de la firma de múltiples tratados relativos al comercio y la cooperación, condenando a Sudáfrica y Chile, aplaudiendo a Zimbabwe, al Irán de Khomeini y el "legítimo derecho nacional del pueblo árabe de Palestina", los "dos lados", atacaron fuertemente la decisión de la NATO de desplegar misiles nucleares de mediano alcance y condenaron el "aumento de la tensión internacional en relación con los eventos de Afganistán, que ha sido provocada por las fuerzas imperialistas y reaccionarias, quienes desean subvertir los derechos inalienables del pueblo de la Democrática República de Afganistán y de otros pueblos... para seguir una ruta de transformación progresiva..."

Desde que, "el Sionismo perdió un bastión en Nicaragua" (Moisés Hassan), los lazos con el "pueblo Palestino" no se han estrechado más, sino que se han hecho más públicos. Ahora se nos dice que la OLP y los sandinistas han gozado desde hace tiempo una relación de apoyo mutuo. Sandinistas entrenados en campos

palestinos participaron en incursiones de la OLP; la OLP agradeció enviando armas a los sandinistas en sus horas de necesidad. Yásir Arafat recibió altos honores cuando, en julio de 1980, abrió en Nicaragua una embajada de la OLP donde aseguró a los "trabajadores" que "el triunfo de los nicaragüenses es el triunfo de la OLP".

"Nos hemos librado de una dictadura para entrar en otra", afirmó recientemente el líder del MND Alfonso Róbelo. "Nicaragua se ha convertido en el satélite de un satélite de la Unión Soviética".

Nada de lo que sucedió en Nicaragua pareció capaz de desalentar el entusiasmo de la gente de Cárter por el "cambio" en América Central. En El Salvador, Guatemala, Bolivia y en cualquier otra parte que se presentara la oportunidad, la administración alineaba a los Estados Unidos con "las fuerzas del cambio". "El problema fundamental que compartimos con nuestros vecinos", explicaba el Subsecretario de Estado Warren Christopher, "no es defender la estabilidad en faz de la revolución. Más bien, consiste en construir un orden más estable, equitativo y pluralista. Este es el desafío de Nicaragua en el día presente y este es el desafío de toda la región".

Para cumplir con el desafío, la administración dio con entusiasmo la bienvenida a un golpe militar en El Salvador, que en octubre de 1979, derrocó al Presidente Carlos Humberto Romero, un acontecimiento que el Departamento de Estado describió como una "fecha clave" en la cual "jóvenes oficiales rompieron con el viejo orden represivo" y junto con "civiles progresistas" formaron un gobierno comprometido con "profundas reformas sociales y económicas, respeto por los derechos humanos y la democracia".

Hasta los violentos acontecimientos de noviembre-diciembre de 1980, que también produjeron la suspensión de la ayuda de Estados Unidos, la administración Cárter apoyó a la nueva Junta Salvadoreña en la única forma que sabía: ayudando a realizar "profundas reformas económicas y sociales". En el esfuerzo por asegurar la revolución y hacer más fácil la consecución de la "justicia social", la administración proveyó expertos que han planificado la más extensa reforma agraria en el hemisferio occidental. Para alentar y financiar esta y otras reformas relacionadas, la Embajada de Estados Unidos otorgó cerca de 20 millones de dólares en préstamos de largo plazo a muy bajo interés. Bajo la dirección del American Institute for Free Labor Development, un grupo apoyado en la AFL-CIO, se diseñó un programa para trans-

ferir a cerca de 200.000 de los 300.000 campesinos salvadoreños la propiedad de la tierra que ellos trabajan.

Hasta el momento, no se ha traspasado toda la tierra, y no se han entregado títulos por lo que ya se ha traspasado. Pocos de los antiguos dueños han recibido hasta ahora alguna compensación significativa. En teoría, la reforma vacunará a las masas en contra del comunismo al darles a ellas una tajada en la sociedad. En la práctica, como quedó dramáticamente en evidencia luego del asesinato de tres monjas americanas y un trabajador social a comienzos de diciembre, la violencia continuada por parte de los comunistas, anti-comunistas y simples criminales ha llevado muerte y destrucción a El Salvador. Bajo la presión de esa violencia, la sociedad ha comenzado a dividirse. "No hay nombre para describir lo que existe en mi país" comenzó un salvadoreño, describiendo el casi común asesinato, intimidación y saqueo. Sin embargo, existe un modo: es la anarquía.

Los Estados Unidos bajo Cárter estaban más ansiosos de imponer la reforma agraria que las elecciones en El Salvador. A pesar que se han intercambiado afirmaciones y contrafirmaciones, no hay forma de saber si la junta (en cualquiera de sus manifestaciones) ha gozado de gran apoyo popular. Ella combina demócratas cristianos, comprometidos en encontrar un camino intermedio de "verdadera democracia" entre el capitalismo y el comunismo, con representantes de varias tendencias dentro de las fuerzas armadas. Está crónicamente amenazada con cismas desde dentro y golpes desde fuera. Aunque sus miembros civiles y sus partidarios del Departamento de Estado han consistentemente enfatizado el peligro de la derecha, esto es de defensores del status quo autoritaristas e intensamente anti-comunistas, es más posible que, en el largo plazo, El Salvador caiga en manos de una coalición de revolucionarios entrenados, armados y aconsejados por Cuba y otros. El ciclo de las escaladas terroristas y represivas ya está bastante avanzado. Al no ofrecer a la junta las armas y asesoría necesaria para derrotar a insurgentes bien equipados, la administración Cárter minó la habilidad de la junta para sobrevivir y alentó a los insurgentes en su convicción de victoria final.

América Central no fue el único blanco de la administración Cárter, en su búsqueda sin descanso por "cambio constructivo" en el hemisferio. Se aplicaron presiones, y se resistieron, sobre Argentina, Brasil, Uruguay, y Bolivia. En Bolivia el Departamento de Estado retiró nuestro embajador, redujo el personal de la embajada a la mitad de su tamaño normal, canceló la ayuda de Estados Unidos, terminó con el programa de la Oficina de Control

de Drogas que pretendía reducir la producción de coca (y cocaína), y mostró en una docena de otras formas su determinación de no aceptar la junta militar, cuya ascensión al poder impidió que Hernán Siles Suazo fuese presidente.

¿Por qué los Estados Unidos trabajaron tan duro para deshacer un golpe que había evitado la ascensión al poder de un hombre cuyo vicepresidente tenía fuertes inclinaciones y lazos castristas, cuya coalición incluía al partido comunista de Bolivia y el Caotroista MIR, y cuyo triunfo había sido fuertemente apoyado por la Unión Soviética? Cuando Siles Suazo obtuvo el 38 por ciento de la votación en una carrera en contra del socialista moderado Víctor Paz Estensoro, y el más conservador Hugo Banzer Suárez, la elección del Presidente fue dejada en manos del Congreso. Ninguna delicadeza legal o convencional exigiría que la influencia de Estados Unidos fuera ejercida en favor de Siles Zuazo, y no en la de otros candidatos. A pesar de esto, Siles Zuazo se transformó en "el candidato norteamericano", aun cuando los militares habían manifestado claramente que su elección no sería tolerada. Después de conversaciones con el embajador de Estados Unidos que incluyeron tanto amenazas como promesas de ayuda, Paz Estensoro se retiró y la elección de Siles fue asegurada. Ocurrió así el golpe predecible.

Incluso hace cinco años atrás, los Estados Unidos habrían bienvenido un golpe que bloqueara a un gobierno con significativo componente comunista/casuista. Diez años atrás los Estados Unidos lo habrían apoyado; quince años atrás lo habríamos conducido. Esta vez, sin embargo, el embajador de Estados Unidos en Bolivia y el Departamento de Estado presionaron fuerte en Washington, y ayudados por una prensa contraria a los nuevos gobernantes militares, insistieron que lo que había ocurrido no era un golpe tal como los doscientos anteriores, sino que uno singularmente condenable, marcado por una violencia única, planeado por extranjeros y conducido por traficantes de droga. La campaña del Departamento de Estado coincidió con una ofensiva de prensa soviética, dando como resultado una sostenida campaña internacional que pretendía llevar a Siles al poder.

Uno comprende el deseo de ver la democracia constitucional reemplazar al gobierno autoritario en Bolivia. A pesar de la gran cantidad de mitos que se están construyendo en contra, los norteamericanos siempre han creído que la democracia es el mejor gobierno para todos. Lo que fue inusual en la política de Cáster, fue la *intensidad* de la desaprobación y la preferencia de la administración por un gobierno que incluía en su cúpula a personas

efectivamente ligadas a las políticas soviéticas y hostiles a los Estados Unidos. La decisión de inclinarse en favor de Siles reflejó la predilección característica de la administración de Cáster en América Latina, incluyendo su indiferencia hacia la preocupación estratégica y su tendencia a creer que los izquierdistas estaban más capacitados que ningún otro grupo para llevar la democracia y la justicia social al área. El apoyo a Siles pareció ofrecer a la administración de Cáster una oportunidad para asumir su rol preferido: tratando de "moderar" con su buena intención y amistad, a los elementos "extremos" en un gobierno de coalición comprometido al cambio social "básico".

Como falló en considerar las características básicas de los sistemas políticos latinos, la administración Cáster subestimó la fragilidad del orden en estas sociedades y sobreestimó la facilidad con que la autoridad, una vez debilitada, puede ser restaurada. Como consideró a los revolucionarios agentes benéficos de cambio, confundió sus fines y motivos, y no pudo comprender el problema de los gobiernos que se transformaron en el objetivo de la violencia revolucionaria. Porque no pudo comprender las relaciones entre economía y política, supuso erróneamente (como en El Salvador) que las reformas económicas, necesaria y prontamente, producirían resultados políticos positivos. Porque no comprendió las relaciones entre "justicia social" y autoridad, supuso que sólo los gobiernos "justos" pueden sobrevivir. Finalmente, porque no comprendió las relaciones entre justicia y violencia, la administración Cáster cayó (y empujó a sus aliados) en un esfuerzo por combatir abusos con reforma agraria, y guerrillas urbanas con fertilizantes mejorados.

Por sobre todo, la administración Cáster falló en la comprensión de la *política*. La política es conducida por personas que, por varios medios, incluyendo propaganda y violencia, buscan implementar alguna visión del bien común. Esas visiones pueden ser benéficas o diabólicas. Pero constituyen el motivo real de los actores políticos reales. Cuando los hombres son tratados como "fuerzas" (o agentes de fuerzas), sus intenciones, valores y su visión del mundo tienden a ser ignoradas. Pero en Nicaragua las intenciones e ideologías de los sandinistas ya han moldeado el resultado de la revolución, tal como en El Salvador las intenciones e ideologías de los líderes de la revolución provocaron intransigencia donde pudo haber existido deseo de cooperar y llegar a compromisos, nihilismo donde debió haber reforma.

La primera etapa en la reconstrucción de la política norteamericana para América Latina es intelectual. Exige pensar en forma

más realista sobre la política de Latinoamérica, sobre las alternativas a los gobiernos existentes, y sobre las cantidades, tipos de ayuda y tiempo que se necesitaría para mejorar las vidas y expandir las libertades de las gentes del área. Frecuentemente las posibilidades son poco atractivas.

La segunda etapa hacia una política más adecuada consiste en sopesar en forma realista el impacto de las diversas alternativas sobre la seguridad de los Estados Unidos y sobre la seguridad y autonomía de las otras naciones del hemisferio.

La tercera etapa es abandonar el enfoque globalista que niega las realidades de la cultura, carácter, economía e historia en favor de un universalismo vago y abstracto, "desnudo" (en palabras de Edmund Burke), "de toda relación", sostenido "en la desnudez y soledad de la abstracción metafísica". Lo que debe reemplazarlo es una política exterior que se construya (de nuevo Burke) sobre las "circunstancias concretas" que "den a cada principio político su color distintivo y su efecto discriminatorio".

Una vez que las ruinas intelectuales se hayan dejado de lado, será posible construir una política latinoamericana que proteja los intereses de seguridad de los Estados Unidos, y haga las vidas reales de los actuales pueblos reales de Latinoamérica algo mejor y algo más libre.