



9  
2ej  
Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ARAGON

LA POLITICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE REAGAN  
HACIA CENTROAMERICA DURANTE SU PRIMER  
MANDATO: LAS DIVERGENCIAS AL INTERIOR  
DE LA ADMINISTRACION Y ENTRE EL  
EJECUTIVO Y EL CONGRESO

TESIS PROFESIONAL  
PARA OPTAR POR EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES  
P R E S E N T A  
MANUEL MEDINA GARCIA

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



MEXICO, D. F. ENERO DE 1990



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

### LA POLITICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE REAGAN HACIA CENTROAMERICA DURANTE SU PRIMER MANDATO: LAS DIVERGENCIAS AL INTERIOR DE LA ADMINISTRACION Y ENTRE EL EJECUTIVO Y EL CONGRESO

#### INTRODUCCION.

	<u>Páginas</u>
1. Actores institucionales en la política exterior estadounidense y algunas observaciones en torno a sus competencias.....	1
1.1. Contexto de la formulación de la política exterior.....	1
1.2. El Presidente.....	3
1.2.1. El Departamento de Estado.....	7
1.2.2. El Departamento de Defensa.....	13
1.2.3. El Consejo de Seguridad Nacional.....	14
1.2.4. La Agencia Central de Inteligencia.....	18
1.2.5. El Estado Mayor Conjunto.....	19
1.2.6. Otros Departamentos.....	21
1.3. El Congreso.....	23

	<u>Páginas</u>
1.3.1. El Senado.....	27
1.3.2. La Cámara de Representantes.....	28
1.4. La Suprema Corte de Justicia.....	31
1.5. Los Grupos de Presión.....	32
2. Contexto Ideológico de la política del Presidente Reagan hacia Centroamérica.....	34
2.1. La óptica del Presidente Reagan en materia de política exterior.....	34
2.2. La percepción inicial del gobierno republicano de la problemática centroamericana.....	39
3. Las distintas Agencias del Gobierno en su lucha por formular y ejecutar la política hacia América Central.....	48
3.1. El Departamento de Estado.....	48
3.1.1. Los Secretarios de Estado, Alexander Haig y George Shultz: entre radicales y pragmáticos.....	53
3.1.2. Los Secretarios de Estado Adjuntos para Asuntos Interamericanos: una posición inestable.....	63

3.1.3.	El Embajador Especial para Asuntos de América Central: creación de un puesto para atenuar la crítica doméstica.....	67
3.2.	La Agencia central de Inteligencia.....	68
3.2.1.	El desarrollo de las actividades "encubiertas" contra el Sandinismo.....	68
3.2.2.	Objetivo primordial de los Estados Unidos en Centroamérica: el derrocamiento del gobierno sandinista.....	71
3.3.	El Departamento de Defensa y el <u>Joint Chiefs of Staff</u> (Estado Mayor Conjunto).....	73
3.3.1.	La preparación de escenarios y la "racionalidad" del poderío militar.....	73
3.4.	El Consejo de Seguridad Nacional y la Embajada ante las Naciones Unidas.....	80
4.	Una oposición limitada.....	83
4.1.	La Comisión Kissinger: una designación oportuna...	83
4.2.	El Congreso: cuestionamiento de tácticas y coincidencias de objetivos.....	87
4.2.1.	La controversia sobre la ayuda "encubierta".....	92

4.3. Centroamérica en la campaña electoral de 1984: un debate revelador.....	94
4.3.1. La plataforma electoral del Partido Demócrata: sólo buenas intenciones.....	97
4.3.2. La perspectiva de los precandidatos presidenciales demócratas: Walter Mondale capitula.....	100
4.3.3. La plataforma electoral del Partido Republicano.....	106
CONCLUSIONES.....	108
BIBLIOGRAFIA.....	117

"Ningún hombre de temperamento científico afirma que lo que ahora es creído en ciencia sea exactamente verdad; afirma que es una etapa en el camino hacia la verdad exacta".  
(Bertrand Russell).

## INTRODUCCION

América Central se encuentra ubicada en la zona de influencia estadounidense. Por lo anterior, cabría suponer que en Washington existiera una política bien estructurada para conducir sus relaciones con los países de esa región, alrededor de la cual se derivarían otras que contribuyeran a apoyarla. No obstante, al adentrarse en el proceso de toma de decisiones de Estados Unidos, se puede observar que los funcionarios de las distintas agencias del gobierno estadounidense no siempre aplican alternativas de política que sean complementarias. Al contrario, los planteamientos de los personas dentro del Ejecutivo son muchas veces contradictorios.

En efecto, durante el primer mandato del Presidente Reagan, en forma simultánea al ensayo de las distintas opciones de política hacia América Central, se suscitaron debates al interior del gobierno estadounidense. Así, si se considera que los intereses de la Superpotencia del capitalismo -Estados Unidos- no cambian respecto de la conservación de esa región en su zona de influencia, considerados en relación a su homóloga del socialismo -la Unión Soviética-, en su lógica de dominación -ser y tener más que la otra-, las divergencias al interior del gobierno no son más que problemas de forma.

. . . .

Sin embargo, las pugnas que se originaron en el primer mandato del Presidente Reagan propiciaron enfrentamientos en los distintos niveles de esa Administración, lo que nos indica que si bien existía una coherencia ideológica, faltaba una concepción clara sobre cuál era la mejor forma de conducir la política exterior hacia Centroamérica.

Estados Unidos, como lo manifestaron diversos políticos de ese país, no iba a tolerar la existencia de un gobierno como el nicaragüense o el que emanara de un eventual triunfo de la insurgencia salvadoreña, porque consideraban que en esa forma se hubiera puesto en duda la hegemonía en su zona de influencia.

No obstante lo anterior, el sistema político estadounidense no es un ente monolítico. Tan es así que, las distintas alternativas de política que instrumentaron durante los primeros cuatro años de gobierno reaganista sobre Centroamérica, no siempre fueron compatibles. Las diversas agencias gubernamentales plantearon sus propios métodos y en bastantes ocasiones tuvieron perspectivas contradictorias. En su afán por conservar a América Central como zona de influencia estadounidense, tuvieron enfrentamientos que les llevaron a replantear sus políticas en no pocas ocasiones.

En esta forma, el gobierno estadounidense permitió el debate y las distintas agencias del Poder Ejecutivo no siempre coinci-



dieron en la toma de decisiones. Las desavenencias dentro del Ejecutivo, así como las suscitadas entre la Administración y el Congreso, dificultaron en gran magnitud el citado proceso.

En el desarrollo de la investigación me auxilié con el modelo de política burocrática, de los investigadores Graham T. Allison y Morton Halperin, pues es un modelo idóneo adecuado para estudiar el sistema político estadounidense en materia de política exterior. Dicho modelo resalta el papel que corresponde desempeñar a los actores que están involucrados en la política exterior de un país determinado.

Para el caso de Estados Unidos, encontramos que los principales actores son: el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa, el Estado Mayor Conjunto, la Agencia Central de Inteligencia, el Consejo de Seguridad Nacional, la Agencia para el Desarrollo Internacional, el Departamento del Tesoro, el Departamento de Comercio y el Congreso. Estos actores están situados jerárquicamente dentro de la burocracia y generalmente difieren para tomar una decisión.

Cabe señalar que, quienes toman las decisiones no son un conglomerado calculador, sino más bien una serie de organizaciones que disienten sobre cuál es la forma idónea de solucionar un problema y que en ese proceso entran en disputa. Desde esta óptica,

los actos del gobierno son el resultado de las negociaciones de los funcionarios mismos, y de las que efectúan con los legisladores los miembros del Ejecutivo.

Por otra parte, cabe subrayar que cada persona dentro del gobierno está limitada en sus actividades por cuatro aspectos fundamentales: intereses de seguridad nacional, intereses de la dependencia burocrática donde trabaja, intereses de política interna e intereses personales.

Alrededor del círculo de personalidades principales existen las personalidades secundarias. En Estados Unidos, las personalidades en el sentido más amplio del gobierno (personalidades influyentes del Congreso, miembros de la prensa y voceros de los grupos de interés) entran en la toma de decisiones de una forma más o menos periódica. Pero otros miembros del legislativo, de la prensa y de la opinión pública, también llegan a tener cierta influencia en la adopción de decisiones de política exterior. Esto significa que los actores de mayor nivel dominan el proceso de toma de decisiones, pero ante la ausencia de éstas últimas, las personalidades secundarias pueden desempeñar papeles relevantes.

En otro orden de ideas, los objetivos de esta investigación son los siguientes: explicar las diferencias en torno al diseño o instrumentación de la política del primer mandato del Presidente -

Reagan hacia Centroamérica al interior de la Administración; dilucidar el motivo de los enfrentamientos entre el Congreso y el Ejecutivo sobre el tema de referencia en ese lapso, y demostrar que la Administración y el Congreso compartían la idea de que en Centroamérica, el Sandinismo en Nicaragua y la insurgencia salvadoreña eran vistos como un peligro para la seguridad nacional de Estados Unidos.

El modelo burocrático me sirvió de apoyo para explicar las diferencias al interior del Ejecutivo y las constantes críticas de los legisladores a las decisiones de la Administración en materia de política estadounidense hacia Centroamérica.

En este sentido, los legisladores-en especial la Cámara de Representantes, mayoritariamente demócrata-, con el margen de manobra que les correspondía en el contexto de la política estadounidense se aprovecharon para criticar las políticas del Presidente Reagan hacia Centroamérica. Sin embargo, aprobaron la mayor parte de las iniciativas del Mandatario estadounidense, en virtud de lo cual el problema sobre el debate en torno a Centroamérica adquirió dimensiones más precisas: era parte de la zona de influencia estadounidense.

En base de lo anterior, se puede observar que las diferencias burocráticas hicieron más difícil el proceso de toma de decisiones hacia Centroamérica, pero las alternativas que plantearon las distintas agencias gubernamentales y la participación que tuvo el Congreso estuvieron limitadas, aunque fueron muy enconadas las luchas por el poder, por los intereses de seguridad nacional de -

Estados Unidos. Así, se puso de relieve que el fin último de la política exterior estadounidense -como la superpotencia que es-, consistía en mantener la hegemonía sobre los países de su zona de influencia.

En este contexto, para los Estados Unidos, país que se considera a sí mismo "defensor del mundo libre", cualquier revolución tiene connotaciones comunistas. Si esta revolución se desarrolla en América Central -el "traspatio" de Estados Unidos, según los políticos de Washington-, existe todavía más razón para que por esa característica enfrente la animadversión de la Administración estadounidense en turno.

En este contexto, se puede señalar que el modelo de política burocrática tiene los instrumentos necesarios para desentrañar el porqué del debate en la toma de decisiones hacia Centroamérica en el contexto de la política interna de Estados Unidos. Por lo tanto, es el método que me sirvió para ubicar en el lugar más apropiado los enfrentamientos entre los miembros del Ejecutivo y entre éstos y los legisladores.

En base a lo anterior, la investigación está estructurada de la siguiente manera:

En el primer capítulo, se toca lo relativo a las funciones institucionales de los diversos órganos inmersos en el proceso de toma de decisiones sobre política exterior de Estados Unidos, como

. . .

el Ejecutivo, el Congreso y el Poder Judicial, así como de los grupos de presión que, luchando por sus intereses, presionan a los funcionarios encargados por mandato constitucional del diseño y la instrumentación de la citada política exterior.

Asimismo, se hacen algunas observaciones en torno a las competencias de la Administración, del Congreso y del Poder Judicial, y sobre los momentos en que entran en disputa.

En el segundo capítulo, se trata del marco ideológico de la política exterior del Presidente Reagan y de la óptica inicial con la que visualizaba el problema centroamericano. Sobre el primer punto, se pone de relieve la tendencia del Jefe del Ejecutivo por recuperar los postulados "liberadores" de la política exterior estadounidense, mismos que iban a influir para conducir a Washington a una contención de la supuesta expansión de la Unión Soviética en el mundo. Tal postura se reflejaría en el incremento de la retórica antisoviética, pues tomaba como punto de partida que para negociar con Moscú, era necesaria una posición de fuerza.

En el contexto de referencia, la problemática centroamericana sería un tema en el cual se demostraría al mundo la resolución de no dejar que la ola "comunista" se incrementara. En esta perspectiva, los problemas más inmediatos eran frenar la arremetida de la insurgencia salvadoreña en contra del gobierno de ese país y modificar la estructura del régimen nicaragüense.

En el capítulo tercero, se describe el papel que desempeñaron las diversas agencias del Ejecutivo en la elaboración y la conducción de la política hacia Centroamérica. Se ponen de relieve, asimismo, las actividades del Embajador Especial del Presidente Reagan para América Central, en virtud de que el Mandatario estadounidense se vió obligado a crear dicho puesto en un momento en que arreciaba el debate entre el Ejecutivo y el Legislativo en relación a Nicaragua, con el objeto de tranquilizar a la opinión pública de Estados Unidos.

También se pone énfasis en el manejo ideológico que la Administración hizo de su política hacia Centroamérica, así como en la preparación de escenarios militares, en los que sobresalió la participación de la Agencia Central de Inteligencia y del sector militar estadounidense.

En el cuarto capítulo, se pone en evidencia que las diferencias entre la Administración y el Congreso respecto a Centroamérica eran superficiales; es decir, que los legisladores, principalmente la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes, no tenían la intención de impedir que Estados Unidos ejerciera su hegemonía en América Central, sino que diferían en torno a cuál era la mejor forma de aplicarla.

Por último, es necesario señalar que en la investigación se recurrió más a la información hemerográfica que a la bibliografía

ca, en virtud de la mayor disponibilidad de la primera. Respecto de la hemerografía, cabe agregar que se utilizó una gran cantidad de periódicos y revistas de Estados Unidos, debido a que los ciudadanos de ese país manejan con más amplitud la información sobre los debates en el sistema político de Washington.

"La responsabilidad fundamental para la conducción de las relaciones exteriores de Estados Unidos reside en la rama ejecutiva".  
(David D. Newsome).

1. **ACTORES INSTITUCIONALES EN LA POLITICA EXTERIOR ESTADO--  
UNIDENSE Y ALGUNAS OBSERVACIONES EN TORNO A SUS COMPETENC  
CIAS.**

1.1. Contexto de la formulación de la política exterior.

Estados Unidos es la democracia occidental que tiene el sistema político presidencial por excelencia. El presidente, electo cada cuatro años a través de sufragio universal\*, se ocupa de asegurar la continuidad del sistema político y no puede disolver al Congreso -lo que sí sucede en los sistemas parlamentarios-. Los Secretarios de Estado son colaboradores del Presidente, sin poder por sí solos, pueden ser destituidos cuando el Jefe del Ejecutivo lo decida. El Congreso está integrado por dos Cámaras electas también por sufragio universal, y no puede obligar al Presidente ni a sus Secretarios a dimitir.

En materia de política exterior, los poderes Ejecutivo y Legislativo están facultados para intervenir. No obstante, "excepto por algunos casos en los que el Poder Legislativo veta cierto

. . .

\* Los nombres de los candidatos presidenciales aparecen en las cédulas electorales, pero técnicamente los votantes en cada Estado no votan en realidad para elegir directamente al Presidente ni al Vicepresidente. Eligen una lista de electores presidenciales, semejante en número a los senadores y representantes que cada Estado tiene en el Congreso. El candidato que tiene el número de votos más alto en cada Estado, gana todos los votos -- electorales de ese Estado.



proyecto de ley del Ejecutivo o legisla sobre política exterior - (ejemplos: el Canal de Panamá y la cláusula sobre migración en la Ley de comercio de 1974)"<sup>(1)</sup>, el Congreso, si bien desempeña un papel relevante en la formulación sistemática de la política exterior, tiene menos competencias que las del Presidente en términos generales.

Conviene recalcar que después de cada elección los nuevos representantes y senadores tienen que presentar solicitudes a los comités de sus respectivas cámaras a los que desean ingresar, siendo revelador que los comités de política exterior son los que menos solicitudes de ingreso reciben, e inclusive es normal que queden vacantes algunas curules, las que con posterioridad son ocupadas. Existen, empero, diferencias entre ambas cámaras, debido a que el aspecto de referencia se agudiza en la Cámara de Representantes<sup>(2)</sup>.

En el Senado, una de las fuentes generadoras de presidentes y vicepresidentes, existe mayor interés en pertenecer al Comité de Relaciones Exteriores por parte de aquellos que contemplan la posibilidad de ocupar la Casa Blanca<sup>(3)</sup>.

. . .

- (1) Peñaloza, Tomás, La formulación de la política exterior en los Estados Unidos y su impacto sobre México, p. 16.
- (2) Ibid, pp. 16-17.
- (3) Ibid, p. 17.

Por otra parte, existen grupos de presión bastante organizados y cabilderos\* que actúan "principalmente en el Congreso y que tienen influencia sobre la política exterior"<sup>(4)</sup>.

### 1.2. El Presidente.

Según la Constitución, el Presidente es el funcionario federal de mayor grado responsable de las relaciones de Estados Unidos con las demás naciones. Nombra a embajadores, ministros y cónsules (nombramientos sujetos a la ratificación del Senado) y recibe a los embajadores extranjeros y otros funcionarios públicos. Con el Secretario de Estado maneja los contactos con gobiernos extranjeros<sup>(5)</sup>.

El Jefe del Ejecutivo decide, asimismo, el reconocimiento de nuevas naciones y nuevos gobiernos, y negocia tratados con otras naciones, los que obligan a Estados Unidos después de haber recibido la aprobación de dos terceras partes de los miembros del Senado. Puede, también, negociar "acuerdos ejecutivos" con potencias extranjeras, mismos que no están sujetos a la ratificación del Senado<sup>(6)</sup>.

. . .

\* Los calbideros (lobbyist en inglés) son grupos de presión que, para lograr sus propósitos, actúan simultáneamente sobre la opinión pública, los partidos políticos y todo el gobierno.

(4) Ibidem

(5) Schroeder, Richard C., Reseña del Gobierno de los Estados Unidos, p. 32.

(6) Ibid, p. 33.

En el área militar, "el Presidente será comandante en jefe del ejército y la marina de los Estados Unidos y de la milicia de los diversos Estados cuando se la llama al servicio activo de los Estados Unidos (sic.)" (7).

Como se puede observar, el Presidente es la autoridad máxima en temas de política exterior y es el que tiene la última palabra en su formulación. Su fuerza radica básicamente, en las facultades constitucionales que tiene como Jefe del Ejecutivo y de las cuales carecen el Congreso y el Poder Judicial (8).

En términos generales, se observa que el Presidente tiene mayores cargos de responsabilidad en política exterior. Se puede afirmar que "el Presidente actúa; el Congreso reacciona" (9). No obstante, como se ha dicho, los legisladores pueden bloquear las iniciativas del Jefe del Ejecutivo.

Más allá de las estipulaciones constitucionales de comparar la responsabilidad de la política exterior con los otros poderes, en los tiempos que corren, el Presidente la conduce a través de una amplia gama de departamentos y agencias. Lo que es esencial para un funcionario como el Secretario de Estado, no representa el mismo interés para otros altos miembros de la Administración.

...

(7) Morison, Samuel E., Breve Historia de los Estados Unidos, p. 904.

(8) Peñaloza, Tomás, Op. Cit., p. 17.

(9) Seaman, Barrett, The President and the Executive Branch 'Primary Responsibility', p. 2.

Existen una serie de instrumentos en los cuales el Jefe del Ejecutivo se apoya para instrumentar la política exterior y velar por la seguridad nacional de su país. Al lado del Departamento de Estado, destacan el "Departamento de Defensa, la Agencia Central de Inteligencia, los Departamento del Tesoro, Comercio, Justicia, - Transporte, Agricultura y Energía, y las Agencias para el Control de Armamentos y Desarme, Internacional para el Desarrollo y del Representante Comercial (sic.)" (10).

Al entrar en funciones cada uno de los Departamentos y - Agencias inmersos en el proceso de toma de decisiones sobre política exterior, no es raro que desacuerdos institucionales entorpezcan el logro de objetivos generales. Por ejemplo, para algunos - funcionarios del Departamento de Agricultura, la venta de cereales al exterior es parte de los intereses de los agricultores estadounidenses, quienes son sus principales clientes políticos. Pero, pueden entrar en conflicto con el Departamento de Comercio y la diplomacia, pues esas exportaciones pueden contravenir los objetivos políticos o los contratos con terceras naciones. Entonces es el Presidente el que debe decidir (11).

(10) Ibid, p. 2.

(11) Ibid, p. 3.

El Presidente deberá tener una política exterior que tome en consideración el balance estratégico, que impulse decisiones que "vayan más allá del interés inmediato en aras de la correlación de fuerzas de largo plazo en un mundo en rápida evolución"<sup>(12)</sup>

El sistema político estadounidense deja abiertos, empero, algunos espacios no muy claros en el campo de las responsabilidades de conducción de sus relaciones exteriores. Existe lo que se podría llamar "peloteo institucional"<sup>(13)</sup>, fenómeno que consiste en que tanto el Presidente, el Congreso y el Poder Judicial en un momento dado, se esconden detrás del otro y la responsabilidad política no queda bien fincada. En esa forma, el Presidente puede negar toda responsabilidad por los actos de los otros poderes. Al Congreso se le ve desde el exterior como un contrapeso a los excesos de una administración extremista -como sucedió durante la guerra de Vietnam y en los años de Reagan-; otras veces, "el Congreso se convierte en un obstáculo grave o insuperable para las buenas intenciones de la Administración -los tratados del Canal de Panamá o el acuerdo SALT II- (sic.)"<sup>(14)</sup>.

(12) Ibidem.

(13) Castañeda, Jorge G. y Pastor Robert A., Límites en la Amistad: México y Estados Unidos, p. 21.

(14) Ibidem.

### 1.2.1. El Departamento de Estado.

La diplomacia estadounidense está a cargo de la coordinación e implementación de la política exterior, y la formula en la medida en que participa en los comités del Consejo Nacional de Seguridad; a través de su participación en los diferentes comités intergubernamentales y en la influencia que pueda ejercer sobre la opinión del Presidente<sup>(15)</sup>.

En este contexto, aparentemente, el objetivo que persigue el Departamento de Estado es el de establecer y mantener buenas relaciones con todos los países. No tiene atribuciones domésticas, pero sí de coordinación de la política exterior, aunque, no cuenta con una clientela política interna (constituency en inglés). También, con el devenir del tiempo "se han creado organismos ad hoc para tratar asuntos de política exterior y se ha incrementado el número de Secretarías que participan en la formulación de la política exterior, especialmente de asuntos económicos"<sup>(16)</sup>.

La razón anterior influye para que el Departamento de Estado, ante otras secretarías que participan en la política exterior y tienen una clientela política interna a cuyos intereses tiene que obedecer, se desenvuelva como mediador para lograr su propósito de mantener buenas relaciones con las naciones. El aspecto

...

(15) Peñaloza, Tomás, Op. Cit., p. 14.

(16) Ibid, p. 16.

importante consiste en que, al carecer de una clientela política interna en sentido estricto, goza de una mayor independencia para plantear su punto de vista. Esto no significa que el Departamento de Estado no responda a "intereses o grupos nacionales, sino más bien a que no tiene un compromiso directo con un grupo en particular"(17).

El Departamento de Estado maneja una amplia gama de áreas: Asuntos Culturales, Asuntos Económicos, Asuntos Científicos, Asuntos de Inteligencia, Asuntos Político-militares y Planeación de la Política Exterior<sup>(18)</sup>.

Para justipreciar el papel del Departamento de Estado en la política exterior en un nivel más o menos objetivo es preciso ubicarlo en una dimensión histórica. En 1775, el Congreso Continental -encargado de los asuntos exteriores- realizó los primeros esfuerzos por establecer un servicio exterior y un canal a través del cual se llevarán a cabo las relaciones exteriores del país. Posteriormente se estableció un Comité de Correspondencia Secreta dirigido por Benjamin Franklin, para tener un medio de comunicación con la Gran Bretaña e Irlanda. En 1777 se creó el Comité para Asuntos Exteriores, y en 1781 se estableció el Departamento de Asuntos Exteriores, cuya función esencial era contar con un ca-

(17) Ibidem.

(18) Ibid. pp. 23-24.

nal de comunicación con los agentes del gobierno estadounidense en el exterior. En 1789, durante la Presidencia de George Washington, el Departamento se reorganizó y se incrementaron sus funciones, cambiándosele el nombre a Departamento de Estado<sup>(19)</sup>.

Desde entonces hasta la Segunda Guerra Mundial sus funciones prácticamente no variaron. A partir de 1945, a pesar de que Estados Unidos se convirtió en la nación más poderosa en el mundo, el grado de influencia del Departamento de Estado en la formulación y conducción de las relaciones exteriores no se incrementó en una proporción similar.

Aunque el poderío estadounidense en los asuntos internacionales se incrementó, el Departamento de Estado no pudo hacerse cargo de todos los problemas de Washington en el mundo, pues su función básica consistía en la conducción de las relaciones diplomáticas tradicionales con otros gobiernos\*. Así, nuevas instancias para el tratamiento de las interacciones con el exterior fueron creadas<sup>(20)</sup>.

\* Este problema no fue privativo del Departamento de Estado, sino que se presentó a escala mundial, en la medida en que las relaciones internacionales se diversificaron y se intensificaron.

(19) Ibid, p. 24.

(20) García-Moreno Elizondo, Alejandro, State Department's limitation in the making of Foreign Policy, p. 2.



En esa perspectiva, Washington no tuvo una, sino diversas oficinas encargadas de relacionarlo con el mundo, en especial durante la "Guerra Fría"; pero fue el Consejo Nacional de Seguridad el que vino a competir en serio con el Departamento de Estado<sup>(21)</sup>.

En los inicios de los años cincuenta, el Departamento de Estado sufrió severos reveses: eran los tiempos de Mc. Carthy. Varios diplomáticos estadounidenses fueron acusados de "comunistas", lo que destruyó la confianza pública en el Departamento de Estado, y virtualmente liquidó la moral del Servicio Exterior<sup>(22)</sup>.

El Departamento de Estado sufrió entonces una pugna y sus diplomáticos profesionales fueron acusados de deslealtad porque habían advertido el advenimiento de la revolución socialista en China y habían defendido la aplicación de una política realista más que una estrategia de confrontación. Esta pugna ocasionó que el Servicio Exterior se desmoralizara y cayera en una intimidación intelectual, lo que propició una tendencia al conformismo y que muchas mediocridades ascendieran a lo más alto de la diplomacia estadounidense.

La pugna de referencia y el notable incremento de la burocracia en el Departamento de Estado, durante las tres décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, influyeron para que la di-

(21) Ibid, p. 3.

(22) Ibid, p. 4.

plomacia de Estados Unidos perdiera eficacia. En forma paradójica, el mayor número de funcionarios del Servicio Exterior más que bené fico fue pernicioso para las actividades de la política exterior.

Se ha especulado que, el Departamento de Estado no puede tener gran influencia mientras no capte el sentir del Presidente en cuanto a sus intenciones en política exterior. Lo anterior sale a relucir debido a que en la Presidencia estadounidense, en tér minos generales, se cree que: el Departamento de Estado produce mal trabajo de equipo, responde tardíamente, se resiste a los cambios, no cumple las instrucciones y es incapaz de coordinar su pro prio trabajo<sup>(23)</sup>.

Habría que poner de relieve que, en Washington se piensa que el papel, el poder y el prestigio del Secretario y del Departa mento de Estado en la conducción de las relaciones con otros países está relacionado con el creciente interés del Presidente por esos temas.

Un elemento adicional de la influencia del Departamento de Estado estriba en el grado de acceso que el Secretario tenga con el presidente. En efecto, el jefe de la diplomacia estadounidense no tiene contratos para ponerlos a disposición de sus clientes políticos y su presupuesto es una pequeña fracción de los gas-

(23) Ibid, p. 6.

tos federales. La base de la eficacia del Secretario es pues su relación con el Presidente. En esa relación asienta sus nexos con su propio equipo, los líderes extranjeros, otras Secretaría, el Jefe del Congreso, la prensa y la opinión pública<sup>(24)</sup>.

Así, encontramos que un Secretario de Estado eficaz como Dean Acheson\*, Foster Dulles\*\* o Henry Kissinger\*\*\*, posee apoyo presidencial. En contraste, los Secretarios de Estado sin poder no tienen influencia sobre el Presidente. Cuando el Jefe del Ejecutivo asume directamente el mando de la política exterior, en algunos casos como los de John F. Kennedy y Richard Nixon, significa que sus Secretarios de Estado fueron demasiado débiles para permitir que la Casa Blanca tomara el liderazgo en los asuntos exteriores.

En la época del Presidente James Carter, quien desconfiaba de la falta de iniciativas creativas del Secretario de Estado, Cyrus Vance, el Consejo Nacional de Seguridad, bajo el mando de Zbigniew Brzezinski, fue la instancia gubernamental dominante en la política exterior<sup>(25)</sup>.

. . .

- \* Fue Secretario de Estado del Presidente Harry S. Truman (1945-1953).
- \*\* Dulles fue jefe de la diplomacia estadounidense del Presidente David D. Eisenhower de 1953 a 1959.
- \*\*\* Kissinger fue Asesor Presidencial para Asuntos de Seguridad Nacional de 1969 a 1974; es decir, sobrepasó la permanencia de Richard M. Nixon, quien gobernó de 1969 hasta su dimisión en 1972. Con el Presidente Gerald Ford fue Secretario de Estado (1973-1977) y Asesor Presidencial para Asuntos de Seguridad Nacional (1972-1974).

(24) Ibid, p. 8.

(25) Ibid, p. 10.

### 1.2.2. El Departamento de Defensa.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial el Departamento de Defensa adquirió varias de las características con las que cuenta en la actualidad. Durante la guerra y antes, los militares tenían relaciones cercanas con el presidente, a través del Secretario de Guerra y del Secretario de Marina, ambos militares. Sin embargo, en 1957 se aprueba el Acta de Seguridad Nacional que creó el Departamento de Defensa con tres secretarías: Secretaría del Ejército, Secretaría de la Marina y Secretaría de la Fuerza Aérea. Desde entonces el titular del Departamento de Defensa ha sido un civil y los tres secretarios, militares<sup>(26)</sup>. En tal forma los militares quedan subordinados a los civiles; los secretarios militares normalmente no acuden directamente al Presidente, tienen que hacerlo a través del Secretario de Defensa, un civil.

La función del Secretario de Defensa "es la de asesorar al Presidente en los siguientes asuntos: la fuerza de las fuerzas (sic) armadas -tanto en personal como en equipo-; el equipo material que debe desarrollarse; las necesidades de alerta y la movilización de tropas y equipo"<sup>(27)</sup>.

(26) Domhoff, William G., ¿Quién gobierna Estados Unidos?, p. 167.

(27) Peñaloza, Tomás, Op. Cit., p. 26.

A partir de 1947, el Secretario de Defensa se convierte en el vocero civil de los militares y en su superior jerárquico en el Poder Ejecutivo. Sin embargo, cuando disienten de su superior jerárquico, recurren a otras vías de comunicación, siendo las más comunes: el acuerdo directo con el presidente; entrevistas con senadores y diputados claves en los comités que tratan asuntos militares, y suministro de información a la prensa que puede dañar la posición del Secretario de Defensa. Además, el Secretario comparece ante el presidente, el Director de la Oficina de Administración y Presupuesto y el Congreso "para exponer sus tesis sobre el potencial militar requerido en función de las estimaciones del potencial bélico de los adversarios"<sup>(28)</sup>.

Las anotaciones realizadas con antelación permiten observar que, si bien tienen poder, el papel de los militares es menos visible en el contexto de la política estadounidense, tanto interno como externo<sup>(29)</sup>.

### 1.2.3. El Consejo Nacional de Seguridad.

En 1945, con el propósito de servir de guía al creciente papel de Estados Unidos en el mundo de la postguerra, se formó un grupo de estudio que recomendó, entre otras cosas, institucionalizar la integración de las políticas militar y exterior. Fue así

(28) Ibidem.

(29) Domhoff, William G., Op. Cit., pp. 15-16.

como surgió la idea que dió origen al Consejo Nacional de Seguridad. Con posterioridad, el Presidente Harry S. Truman propuso, y el Congreso aprobó, la Ley de Seguridad Nacional de 1947. La Ley estableció la creación del Consejo Nacional de Seguridad que en un sentido amplio comprende entre sus integrantes al Presidente y al Vicepresidente, y a los Secretarios de Estado y de Defensa, al Jefe del Estado Mayor Conjunto y al Director de la CIA. Asimismo, se formó una oficina que se denomina Consejo Nacional de Seguridad -misma que funciona en las instalaciones de la Casa Blanca-, bajo la Dirección del Asesor Nacional de Seguridad, cuyas actividades serían las de servir como coordinadora de los diversos aspectos de la política exterior que corresponden al Poder Ejecutivo<sup>(30)</sup>.

En su acepción amplia, el Consejo Nacional de Seguridad está integrado por Comités de Defensa, Inteligencia y Asuntos Económicos, con la participación en todos éstos de los departamentos de Estado, Defensa y Agencia Central de Inteligencia; el asesor económico del Presidente participa también en algunos Comités. El Consejo ha sido por tradición el lugar en el que se afanan por lograr posiciones de poder los diplomáticos y los militares: "en esta forma se trata de conjugar los principios internacionales con los del poderío militar. Interviene ahora, sin embargo, la política económica como una variable más a conjugar"<sup>(31)</sup>.

. . .

(30) Seaman; Barret, Op. Cit., p. 4.

(31) Peñaloza, Tomás, Op. Cit., p. 19.

En síntesis, el Consejo Nacional de Seguridad, en este contexto, trata los problemas por países o regiones geográficas. En éste se elaboran documentos que analizan un problema determinado; se sugieren alternativas, y a través del común acuerdo de sus participantes, se hacen recomendaciones al Presidente. Si no existe acuerdo sobre una política a concretar, los disidentes presentan sus alternativas al Jefe del Ejecutivo, quien decide las acciones a tomarse. Cuando el Presidente toma una decisión, se convierte en política exterior y el Departamento de Estado se encarga de ponerla en práctica.

En cuanto a la Oficina del Consejo Nacional de Seguridad de la Casa Blanca, su personal y su influencia se han incrementado notablemente desde su creación, lo que incluye más de cincuenta miembros especialistas en áreas técnicas y diversos problemas regionales. Debido a los diversos puntos de vista de los funcionarios inmersos en la política exterior estadounidense, los presidentes han concedido creciente importancia a su Asesor en el Consejo para comprender las preocupaciones, coordinar políticas y asimilar la información para tomar decisiones apropiadas (32).

Los asesores Presidenciales del Consejo Nacional de Seguridad que han sido poderosos, como Henry Kissinger con el Presidente Nixon y Sbigniew Brzezinski\* con el Presidente Carter, fueron

(32) Barret, Seaman, Op. Cit., p. 4.

\* Sbigniew Brzezinski fue Asesor para Asuntos de Seguridad Nacional de 1977 a 1980.

considerados -mínimo- con tanto poder como los Secretarios de Estado de entonces. Para empezar por su localización, el Consejo se ubica en el lado occidental de la Casa Blanca, cerca de la Oficina Oval en donde labora el Presidente. Incluso, la mayoría de los últimos Jefes del Ejecutivo ha optado por tener al menos una sesión matutina con sus respectivos Asesores de Seguridad Nacional, práctica que brinda a esta oficina la enorme ventaja de la cercanía (33).

Cabe señalar que las más de las decisiones presidenciales precisan información de muchas agencias y departamentos, cuya recopilación es suministrada por comités especializados que se integran por comités intersectoriales. Casi siempre, estos comités están dirigidos por funcionarios del Consejo Nacional de Seguridad de la Casa Blanca. En la medida en que los problemas resultan de más difícil tratamiento, son discutidos por Grupos de Planeación de Seguridad Nacional (GPSN). Cuando el Presidente escoge entre las opciones más acabadas que le presenten estos grupos, normalmente lo hace a través de una Decisión Directiva de Seguridad Nacional.

Aún considerando lo anterior, no se debe dejar de lado que la influencia del Consejo no es ilimitada, y que hay decisiones que el Presidente piensa en forma más tradicional respecto de las otras instancias involucradas en política exterior y en seguridad nacional dejando menos oportunidad a la Oficina del Consejo de

. . .

(33) Ibid, p. 5.



la Casa Blanca y más a los funcionarios de las áreas pertinentes, en especial al tratarse de asuntos de la competencia del Departamento de Estado.

#### 1.2.4. La Agencia Central de Inteligencia.

La Agencia Central de Inteligencia (CIA) fue creada en 1947, siendo su objetivo dirigir el espionaje del tiempo de guerra establecido en la Ley de Seguridad Nacional que inició la reorganización del control civil de los militares y fundó el Consejo Nacional de Seguridad.

La CIA es el "elemento principal en una especie de gobierno invisible dentro del Poder Ejecutivo (sic.)"<sup>(34)</sup>, del cual se considera que tomó las decisiones políticas de Estados Unidos en la Guerra Fría. Resulta ser el epicentro de una organización que incluye otros nuevos servicios de información, así como grandes empresas, fundaciones caritativas secundarias y algunas universidades e institutos universitarios. El "gobierno invisible" es dirigido por el Grupo Especial, mismo que se ocupa de formular las políticas a seguir. Este Grupo trabaja con tanto sigilo que ni siquiera incluye al Vicepresidente.

(34) Domhoff, William G., Op. Cit., p. 181.

Se puede afirmar que la CIA no desempeña un papel subordinado en la política de Washington. No obstante que no posee iniciativa política en sentido estricto, reúne información para los que adoptan decisiones<sup>(35)</sup>. Con lo anterior se convierte en una Agencia con poder, que se acrecienta si el Director influye en el Presidente. En tal caso, su actividad se puede convertir en prioritaria, al adoptar decisiones y cumplir instrucciones de sus superiores jerárquicos en el Poder Ejecutivo, si bien en ocasiones sobrepasa su esfera institucional. Esto se presenta con más frecuencia en momento de guerra o de crisis internacionales.

En efecto, para ejemplificar se recordará que el descubrimiento de los cohetes soviéticos en Cuba por parte de la CIA en 1962 y la crisis que le sucedió, propiciaron una serie de reuniones del círculo más íntimo del grupo en el poder durante la Administración Kennedy. Al respecto, entre los funcionarios que tuvieron acuerdo para decidir la respuesta a la presencia de los cohetes, John McCone, Director de la CIA, fue un protagonista de relevancia<sup>(36)</sup>

#### 1.2.5. El Estado Mayor Conjunto.

La experiencia de la Segunda Guerra Mundial también dió origen al Estado Mayor Conjunto. Este libró, de 1945 a 1947, una lucha por permanecer como un cuerpo asesor militar y político fren

(35) Ibid, p. 182.

(36) Ibid, p. 183.

te al Presidente. Sin embargo, perdió la batalla y se convirtió en un comité bajo la autoridad del Secretario de Defensa, sujeto al control de los civiles. En los años sesenta Robert McNamara, Secretario de Defensa del presidente John F. Kennedy, subordinó más todavía a los militares.

El Estado Mayor Conjunto tiene como principales funciones: preparar planes estratégico-militares; establecer comandos unificados en áreas estratégicas, y efectuar cualquier otra tarea que le asignen el Presidente o el Secretario de Defensa.

Por su parte, el Consejo Nacional de Seguridad le quitó al Estado Mayor Conjunto la facultad de formular la política de seguridad nacional que había realizado de 1939 a 1947. Asimismo, perdió la facultad de llevar a cabo las investigaciones y el desarrollo de las armas, la coordinación del espionaje y el desarrollo de la energía atómica. No obstante, lo anterior no ha bastado para que el Jefe del Estado Mayor Conjunto participe en la formulación de la política exterior, ya sea en el Consejo Nacional de Seguridad en su sentido amplio, ante el Presidente o el Congreso<sup>(37)</sup>.

En los asuntos de política exterior en los que se considera que se afecta la seguridad nacional de una forma importante, intervienen, entre otros, el Secretario de Defensa y el Jefe del Es-

. . .

(37) Peñaloza, Tomás, Op. Cit., p. 27.

tado Mayor Conjunto; no obstante, éstos no necesariamente coinciden en sus recomendaciones, lo que abre espacios a las alianzas dentro y fuera del Ejecutivo para que prevalezcan los puntos de vista de los grupos más diestros que se formen.

En el fondo subyace una base de influencia: el Estado Mayor Conjunto tendrá mayor fuerza en la formulación de la política exterior cuando el Jefe del Estado Mayor Conjunto tenga más acceso al Presidente.

#### 1.2.6. Otros Departamentos.

Como es evidente, la política exterior de una Superpotencia abarca una amplia gama de asuntos políticos, estratégicos, militares y económicos que, por su diversidad, requieren de una estructura diversificada para ser formulada e instrumentada: Estados Unidos no es la excepción. En efecto, para dirigir su poderío a escala mundial, requiere una serie de órganos de distinta índole. Para tratar los asuntos económicos en la política exterior estadounidense se encuentran: el Departamento de Comercio, la Comisión de Comercio Internacional, el Departamento del Tesoro, el Departamento de Agricultura, el Departamento de Justicia, el Departamento de Transportes, el Banco de Exportaciones e Importaciones y la Oficina de Política Científica y Tecnológica, entre otros. El Departamento de Comercio tiene como función primordial servir al desarrollo económico estadounidense, a través de la competencia y la

libre empresa. La Comisión de Comercio Internacional, a su vez está facultada para investigar y dictaminar si alguna empresa estadounidense es afectada por importaciones de productos competitivos. El Departamento del Tesoro tiene como funciones principales: formular políticas financieras, impositivas y fiscales; fungir como agente financiero del gobierno Federal; hacer cumplir la Ley -Servicio Secreto y Buró de Armas, Tabaco y Alcohol-, y acuñar moneda; del Tesoro depende la Oficina de Aduanas<sup>(38)</sup>.

El Departamento de Justicia tiene entre sus funciones proteger al país de la subversión, asegurar la libre competencia previendo la creación de monopolios, evitar el tráfico de drogas y administrar el programa de inmigración y naturalización.

El Departamento de Transporte coordina la administración de los programas de transportes federales en las siguientes áreas: transporte colectivo, ferrocarriles, aviación, puertos, gasoductos y oleoductos, por lo que incide en los convenios aéreos y los programas de transporte fronterizo.

El Banco de Exportaciones e Importaciones tiene como propósito fundamental incrementar las exportaciones estadounidenses, utilizando como instrumento normal los créditos a las exportaciones.

. . .

(38) Peñalosa, Tomás, Op. Cit., p. 29.

La Oficina de Política Científica y Tecnológica tiene como función asesorar al Presidente sobre asuntos científicos y tecnológicos que tengan relación con la seguridad nacional, la salud pública y la ecología, mismos que tienen implicaciones en la política exterior<sup>(39)</sup>.

### 1.3. El Congreso.

En términos constitucionales, el Congreso de Estados Unidos es uno de los poderes legislativos que realmente funciona como contrapeso a los poderes del Ejecutivo. El poderío institucional del Congreso y la independencia política de los legisladores estadounidenses respecto del Presidente son una garantía de que el Ejecutivo y el Legislativo tendrán diferencias en los conflictos internacionales de relevancia, a menos que sus perspectivas coincidan.

Los orígenes de las desavenencias entre el Congreso y el Presidente residen en la propia Carta Magna. Los constituyentes estadounidenses pensaban que los gobernantes comprometían a las naciones a aventuras externas sin considerar los objetivos de largo plazo, los riesgos y los costos, y que no les importaban las consecuencias de las guerras en la ciudadanía.

Con estos considerandos, los constituyentes asignaron al Congreso poderes para declarar la guerra, ratificar tratados, establecer impuestos y distribuir fondos para propósitos de variada in

(39) Ibid., p. 31.

dole, así como funciones en materia comercial y arancelaria. Al Congreso le otorgaron también facultades para confirmar o negar nombramientos de funcionarios de la Administración, incluyendo Embajadores, lo que representa una forma de control de la política exterior. La facultad de asignar fondos incluye el poder de crear distintos tipos de infraestructura militar, controlando así el grado de maniobra que las fuerzas armadas tienen para hacer política. Mientras la Constitución concede al Presidente la facultad de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, en términos jurídicos son más específicos sus poderes que los del Congreso. Las facultades del Comandante en Jefe comprenden sólo el despliegue de fuerzas - aceptadas, formal o informalmente, por el Congreso; o el despliegue de efectivos para hacer frente a crisis imprevistas<sup>(40)</sup>.

No obstante, la Constitución es sólo un factor en la distribución de facultades relativas a la política exterior. En primera instancia, el Presidente tiene facultades para actuar rápida y discrecionalmente. Pero, además es normal que el Congreso busque y siga el sendero marcado por el Ejecutivo en las relaciones de Estados Unidos con otros países. En la medida en que el Congreso y la mayor parte de la opinión pública apoye al Presidente, éste puede conducir la política exterior como estime necesario. En tal forma, el prestigio de una Administración depende de la habilidad presidencial para unir al país en torno a su liderazgo. El

. . .

(40) Schneider, Jerrold E., "The U.S. Congress: Challenging Executive Dominance in Foreign Policy", Special Feature Service, Núm. 49, Abril de 1989, pp. 2-3.

Mandatario estadounidense debe evitar el surgimiento de "una oposición activa de una parte considerable del electorado, porque esto aumentaría la oposición en el Congreso"<sup>(41)</sup>.

Ha sido en los últimos años cuando el Poder Legislativo se ha preocupado más por desempeñar un papel actuante en política exterior. A partir de la década de los sesenta, se pudo observar que las aspiraciones y los recursos del Congreso crecieron a niveles sin precedente en Estados Unidos.

Desde la época de Vietnam y su secuela, el Congreso ha buscado un reacomodo en la función que le corresponde realizar en la política exterior. Existe una tendencia entre sectores influyentes de Estados Unidos a considerar que la política de Washington en esos tiempos fue una aberración. Aunque, por otro lado, se considera que ayudó a superar el dominio prácticamente general que el Presidente ejerció en las relaciones exteriores desde 1940, situación que era compartida por la idea de terminar con los países del Eje Berlín-Roma-Tokio y de contener el "comunismo"<sup>(42)</sup>.

En 1962 los primeros pasos de John F. Kennedy en relación a Vietnam fueron poco consistentes con el ejercicio de los poderes presidenciales que tenía. Fue el Presidente Lyndon B. Johnson, quien solicitó una disposición más explícita de autoridad para lle

. . .

(41) Ibid, p. 3.

(42) Hackett, Clifford P., The Congressional Foreign Policy Role, 1979, p. 1.



var a cabo una guerra a gran escala, y el Congreso se la suministró con una resolución apresurada y deficiente, que se convirtió en la Resolución del Golfo de Tonkín de 1964. Según declaraciones de un funcionario de la Administración Johnson, esa medida era "la equivalencia funcional de una declaración de guerra"<sup>(43)</sup>.

Sin embargo, el Congreso ha podido controlar, en cierta medida, la conducción presidencial de la política exterior en tiempos más recientes. El mayor límite lo constituye la Legislación de Poderes de Guerra de 1973<sup>(44)</sup>. Con esta ley, consecuencia de los acontecimientos de Vietnam, el Presidente no puede desplegar o involucrar efectivos estadounidenses en combate por más de treinta días sin la previa autorización del Congreso, si bien cuenta con noventa días para retirarlos en caso de una respuesta negativa de los legisladores.

En otro orden de ideas, en el sistema político bipartidista de Estados Unidos generalmente comparten el gobierno dos partidos políticos. En etapas recientes, a los Presidentes republicanos les ha tocado convivir con Congresos demócratas, a veces en ambas Cámaras. Los demócratas que tienden a ser más liberales que los republicanos, con frecuencia tienen opiniones y perspectivas distintas al Presidente en política exterior. En estas circunstancias, el Jefe del Ejecutivo -del Partido Republicano- debe ganar el respaldo del Congreso -demócrata- o pasar por encima de éste<sup>(45)</sup>.

...

(43) Ibid, p. 10.

(44) Ibidem

(45) Ibid, pp. 8 y 9.

### 1.3.1. El Senado.

La Cámara de Senadores tiene importantes atribuciones en materia de política exterior. El Presidente precisa del consentimiento del Senado para el nombramiento de los embajadores y cónsules. En aspectos diplomáticos, los tratados internacionales son concluidos por el Jefe del Ejecutivo, si bien tienen que ser ratificados por el Senado, con mayoría de los miembros participantes en la sesión. Además, la Constitución le otorga las facultades de formular normas y procedimientos uniformes para la naturalización de ciudadanos extranjeros, reclutar y sostener ejércitos, proporcionar medios de sostenimiento a la Armada y perseguir la piratería<sup>(46)</sup>.

El histórico rechazo, para citar un ejemplo, del Tratado de Versalles, deja clara la importancia de la Cámara de Senadores en la política exterior, aunque a esa instancia del Legislativo se le debe ubicar en una dimensión objetiva para no sobrestimar sus atribuciones. El Presidente, cuando su poder de veto es rechazado por la Cámara Alta, suele recurrir a los llamados "acuerdos ejecutivos", mismos que utiliza para escapar al rechazo de los legisladores.

Se puede afirmar que el Senado contribuye a mantener un cierto equilibrio de poderes en materia de política exterior en -

...

(46) Schroeder, Richard C., Op. Cit., p. 60.

Estados Unidos. En ocasiones obliga al Presidente a matizar sus políticas, pero es poco común que influya para que las modifique en forma sustancial. Más bien, a través de su Comité de Relaciones Exteriores, contribuye a que se ventilen los asuntos de las relaciones con otros países y a que la opinión pública le conceda cierto apoyo, mismo que puede utilizar para presionar al Presidente a que modifique su línea de acción<sup>(47)</sup>.

### 1.3.2. La Cámara de Representantes.

Como se ha señalado, de acuerdo con la Constitución de Estados Unidos, la Cámara de Representantes, como parte del Congreso y en forma conjunta con el Senado, tiene facultades para la defensa del país, declarar la guerra, distribuir fondos, contratar empréstitos, reglamentar el comercio exterior, establecer normas para la naturalización, definir y castigar los delitos en alta mar y las violaciones al derecho internacional, habilitar y mantener una armada, dictar reglas para los efectivos navales y terrestres y disponer cuándo debe convocarse a la milicia nacional con el objeto de rechazar las invasiones<sup>(48)</sup>.

Ahora bien, en forma similar al Senado, la Cámara de Representantes posee una docena de Comités y Subcomités encargados de supervisar la política exterior, la seguridad nacional y los -

. . .

(47) Fulbright, J. William, La Arrogancia del Poder, p. 67

(48) Morison, Samuel Eliot et. al., Op. Cit., pp. 900-901.

asuntos de inteligencia. Tales Comités son: Relaciones Exteriores, Defensa, Fuerzas Armadas, Asignaciones Presupuestarias, Inteligencia, Presupuesto, Agricultura, Energía y Comercio, del Interior y Asuntos Insulares, Marina Mercante y Pesca, Obras Públicas y Transporte y Ciencia y Tecnología.

Cualquier proyecto de ley es turnado al Comité correspondiente para su estudio y dictamen. El Comité puede aprobar, enmendar, derrotar o desentenderse de cualquier medida que se someta a su consideración por parte del Ejecutivo, por los Legisladores o por ciudadanos y organismos ajenos al Congreso, siempre y cuando lo propongan a los miembros del Capitolio. Es improbable que un proyecto de Ley llegue al pleno de la Cámara si no ha logrado la previa aprobación del Comité atingente<sup>(49)</sup>.

Los proyectos de Ley que han de ser votados por el pleno de una de las Cámaras, son presentados de acuerdo con diversos métodos; por Comités, por el Presidente u otros funcionarios del Ejecutivo y por organismos ajenos al Congreso. Una vez presentados, los proyectos son enviados a los Comités que tienen la jurisdicción respectiva, mismos que, la mayor parte de las veces, programan una serie de audiencias públicas para permitir el debate. Esto abre el proceso Legislativo a la participación de la opinión pública.

(49) Ibid, pp. 62 y 63.

En este sentido, la Cámara de Representantes obliga al Ejecutivo a comparecer en los Comités pertinentes. En años recientes, altos funcionarios de la Administración han pasado alrededor de la mitad de su tiempo laboral testificando en las instancias legislativas de referencia. En esos foros son cuestionados, en ocasiones con severidad, acerca de sus funciones en política exterior<sup>(50)</sup>.

Cuando un Comité ha dictaminado a favor de un proyecto de Ley, éste es enviado al pleno para ser debatido. Al concluir el debate, los miembros votan, sea para aprobar, derrotar, hacer a un lado o regresar el proyecto al Comité que lo turnó. Un proyecto votado por una Cámara es enviado a la otra para que ésta se pronuncie al respecto. En caso de que existan diferencias, se crea un Comité Bicameral para limar las asperezas. Una vez aprobado por ambas Cámaras, el proyecto es enviado al Presidente, quien constitucionalmente decide para que un proyecto sea ley. El Presidente tiene la disyuntiva de firmarlo o vetarlo. Pero, un proyecto vetado por el Presidente tiene que ser aprobado de nuevo por la mayoría de las dos terceras partes de ambas Cámaras para que se convierta en Ley. Además, el Presidente puede rehusarse a firmar o vetar un proyecto. En este caso, el proyecto se convierte en ley sin la firma del Ejecutivo, tras diez días hábiles de la fecha en que haya sido entregado<sup>(51)</sup>.

. . .

(50) Seaman, Barrett, Op. Cit., p. 6.

(51) Schroeder, Richard C., Op. Cit., pp. 63 y 66.

#### 1.4. El Poder Judicial.

La constitución establece que el Poder Judicial entenderá de todas las controversias que tengan relación con embajadores, otros ministros y cónsules; en las controversias de que sean parte Estados Unidos; en las controversias entre dos o más Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de Estados diferentes, entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierra en virtud de concesión de diferentes Estados y entre un Estado o los ciudadanos del mismo y Estados, ciudadanos o súbditos extranjeros (52).

Ahora bien, en los casos relativos a embajadores, otros ministros públicos o cónsules, así como en aquellos en que sea parte un Estado, el Tribunal Supremo poseerá jurisdicción en única instancia. En los restantes que antes se mencionaron, el Tribunal concederá en apelación, tanto del derecho como de los hechos, con las excepciones que formule el Congreso (53).

La Suprema Corte, el más alto tribunal de Estados Unidos y el único expresamente creado por la Constitución, tiene jurisdicción original en sólo dos causas -una de ellas relativa a política exterior- a saber: en las que designatarios extranjeros se encuen-

. . .

(52) Elliot Morrison, Samuel et. al., Op. Cit., p. 905.

(53) Ibid, p. 906.

tran involucrados y aquellas en que un Estado es uno de los litigantes (54).

A pesar de los términos constitucionales, la Suprema Corte de Justicia se rehusa a interferir el ejercicio del poderío presidencial en la relación exterior, en la que la autoridad institucional o los reglamentos concretos deben respaldar la acción presidencial (55).

#### 1.5. Los Grupos de Presión.

En Estados Unidos los grupos de presión tienen una función relevante en la vida política. La escasa importancia que los partidos conceden a la ideología y su propósito básico de recopilar votos son factores relevantes del fenómeno, pero la opinión pública estadounidense es de hecho el elemento primordial del asunto. La idea de que el interés general es la suma de los intereses privados sigue viva en ese país, y por lo tanto, cada grupo de intereses privados lucha por sus intereses.

En este contexto, los grupos de presión y el cabildeo conforman una fisonomía muy especial a la política estadounidense, aunque la situación actual tiende a crear nuevas formas de presión sobre el Estado, a través de nuevas relaciones entre el sector público y la iniciativa privada.

. . . .

(54) Scroeder, Richard C., Op. Cit., pp. 68 y 69.

(55) Schneider, Jerrold E., Op. Cit., p. 3.

Los citados grupos actúan en forma simultánea sobre la opinión pública, los partidos y los gobernantes. Al presionar a través de la opinión pública, se valen en forma intensa de la prensa, la radio, la televisión, el cine y las manifestaciones, y utilizan los medios más modernos -encuestas de opinión, institutos de publicidad, etc.-.



"¿Dijiste media verdad?/Dirán que mientes dos veces,/Si dices la otra mitad".  
(Antonio Machado).

## 2. CONTEXTO IDEOLOGICO DE LA POLITICA DEL PRESIDENTE REAGAN HACIA CENTROAMERICA.

### 2.1. La óptica del Presidente Reagan en materia de política exterior.

Woodrow Wilson decía que Estados Unidos era "la única Nación idealista dotada del infinito privilegio de llevar a cabo su destino salvando al mundo"<sup>(56)</sup>. Al tomar posesión de la Presidencia, Ronald W. Reagan llevaba consigo una de las concepciones más cargadas de ideología en materia de política exterior que haya tenido Presidente estadounidense desde la Segunda Postguerra. En efecto, con el gobierno republicano la política exterior de Estados Unidos experimentaba un fuerte retorno hacia la idea de que ese país libera a los demás de gobiernos totalitarios. El prisma a través del cual el Presidente Reagan iba a enfocar los problemas mundiales era la ideología, en sustitución de la historia: "Estados Unidos es infinitamente virtuoso y la Unión Soviética es infinitamente mala"<sup>(57)</sup>.

De esta forma, el gobierno de Reagan establecía un punto de partida considerablemente distinto al del Presidente Carter. A partir de entonces iba a importar poco la relación entre el Norte

(56) Schlesinger Jr., Arthur, "Foreign Policy And The American Character", Foreign Affairs, Primavera de 1984, p. 4.

(57) Ibid., p. 5.

y el Sur, tal como lo concebía el gobierno saliente, es decir, una visión que trataba de tomar en consideración, además de los intereses de Estados Unidos, algunos elementos que los países en desarrollo consideraban de su interés en sus problemas internacionales.

El Presidente Reagan dejó a un lado esa idea y se concentró en la lucha entre Estados Unidos y la Unión Soviética: esto es, el conflicto Este-Oeste se puso a la cabeza de todos los problemas internacionales. Quería demostrar así, que su posición respecto de las relaciones globales con la Unión Soviética sería de "línea dura", que no dejaría avanzar al "comunismo" sobre terrenos capitalistas, sino que pondría a Moscú y sus aliados a la defensiva.

Según la mentalidad de los nuevos funcionarios, la seguridad se garantiza mediante el establecimiento de una superioridad militar estadounidense sobre la Unión Soviética -el "Imperio del Mal", como reiteradamente afirmaba el Presidente Reagan-, que no deje lugar a dudas, y que incluya la capacidad de asestar un "primer golpe" contra la Unión Soviética en caso de una guerra nuclear. Si existe la carrera armamentista, la culpa es de Moscú, y no de Washington, porque "el corazón estadounidense es puro". En todo caso, si las armas nucleares se llegan a utilizar, y si la guerra se puede ganar, Estados Unidos prevalecerá.

. . .

El 20 de enero de 1981, en su discurso de toma de posesión, el Presidente Reagan, en clara alusión a la Unión Soviética, señalaba:

Tenemos que darnos cuenta de que ningún arma en los arsenales del mundo es tan formidable como la voluntad y el valor moral de los hombre libres. Esta es el arma que nuestros adversarios en el mundo de hoy no tienen. Es el arma que poseemos los estadounidenses. Que lo entiendan bien los que practican el terrorismo y hacen - presa de sus vecinos<sup>(58)</sup>.

En la concepción de política exterior de los nuevos funcionarios del gobierno estadounidense, la Unión Soviética seguía con sus actitudes expansionistas, como un inalterable ente monolítico ajeno a las vicisitudes del devenir histórico, cuya conducta estaba regida por una lógica inmutable, que se caracterizaba por ser siempre la misma ayer, hoy y siempre. Así se daba un virtual regreso a la Guerra Fría, donde los reaganistas percibían que el Estado soviético era fanático, y buscaba concentrar, con implacable celo, sus maquinaciones en un plan maestro tendente a dominar el mundo.

(58) Reagan, Ronald, "Discurso de toma de posesión de la Presidencia", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, 1er. semestre de 1981, p. 335.

La relación entre las dos grandes potencias estaba planteada en los siguientes términos: ya no se trataba de "liberarse de ese excesivo miedo al comunismo" -en palabras del Presidente Carter-; ahora el enemigo estaba perfectamente identificado, y se intentaría contenerlo a toda costa y en cualquier lugar del mundo<sup>(59)</sup>.

En la plataforma del Partido Republicano el conflicto entre el Este y el Oeste estaba muy claro. Al Presidente Carter se le acusaba de haber sido incapaz de responder a las amenazas directas a la seguridad de Estados Unidos, de haber perdido el respeto del mundo, el honor y la libertad. Así lo esgrimían los republicanos:

Desde que Carter asumió la Presidencia en 1977, la Unión Soviética -o sus clientes- ha tomado Afganistán, Kampuchea, Etiopía y Yemen del Sur y ha fortalecido su posición en otras naciones del mundo subdesarrollado. El lazo soviético se está cerrando ahora alrededor de Africa del Sur, la fuente más abundante de materias primas críticas para Occidente<sup>(60)</sup>.

(59) Fontaine, Roger, "Castro's Specter", The Washington Quarterly, Otoño de 1980, p. 5.

(60) Plataforma del Partido Republicano, "Selección de la Plataforma del Partido Republicano", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, 1er. semestre de 1981, p. 278.

Es necesario poner de relieve que, si bien el enemigo primordial era la Unión Soviética, la lucha por la contención del comunismo se iba a librar no sólo contra la otra Superpotencia, sino también contra sus enemigos -de Estados Unidos- de menor peso. Aquí es donde las naciones periféricas adquirirían dimensiones importantes para Estados Unidos. La lucha se iba a escenificar directamente en las áreas de otras naciones, como sucedía desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

En esta perspectiva, los soviéticos amenazaban con destruir a Estados Unidos, expandir las tiranías marxistas por el Tercer Mundo y por América Latina, desgastar las alianzas de los Estados Unidos con Europa y el resto del mundo, y "poner en peligro los abastecimientos de energéticos situados en el extranjero"<sup>(61)</sup>. El equipo que se encontraba en los albores de alcanzar el poder, se dolía amargamente de una continua espiral descendente en la política exterior estadounidense. Con un nuevo liderazgo, ellos se comprometían a devolver a los Estados Unidos a su antiguo puesto de prestigio mediante la política de contención del comunismo.

Pero desde la óptica republicana, para frenar los avances de la Unión Soviética, Estados Unidos debería buscar la superioridad

...

(61) Ibid, p. 273.

dad militar, pues sólo desde una posición "de principio y fuerza" se podía negociar con la Superpotencia del Este. Lo decían en términos muy precisos los republicanos:

No basaremos nuestras políticas hacia la Unión Soviética en ingenuas expectativas, concesiones unilaterales, retóricas inútiles y maniobras insignificantes... pero reconoceremos que aquellas negociaciones que se conceden desde una posición de debilidad militar sólo pueden dar como resultado un daño mayor a los intereses norteamericanos (62).

## 2.2. La percepción inicial del gobierno republicano de la problemática centroamericana.

La crítica conservadora atacó con energía la política exterior del Presidente Carter, particularmente en vísperas de las elecciones presidenciales de 1980. El punto de partida de los republicanos era el globalismo económico con el cual el entonces gobierno estadounidense percibía las relaciones internacionales: la interacción entre el Norte y el Sur. Jeane Kirkpatrick, entonces profesora de la Universidad de Georgetown y quien pasaría a ocupar el cargo de Embajadora del Presidente Reagan ante las Naciones Unidas, publicó un controvertido artículo en la revista de tendencia conservadora Commentary, en el que arremetía, en forma por demás virulenta, contra la concepción Norte-Sur, la ayuda para que las

(62) Ibidem.

naciones en desarrollo condujeran su propio destino económico y la política de derechos humanos<sup>(63)</sup>. En otro artículo de la misma publicación, Kirkpatrick decía que esa estrategia era "luchar por los derechos humanos al lado del socialismo"<sup>(64)</sup>. En cambio, ella proponía, quizá en forma inconsciente, otro globalismo, que seguramente pensaba que era mejor para los intereses estadounidenses: la ubicación de la mayoría de los problemas internacionales, básicamente los que disminuirían la hegemonía de Estados Unidos (estaban frescas las revoluciones de Irán y Nicaragua), en el contexto entre el Este y el Oeste.

Desde esa perspectiva, la problemática centroamericana no podía ser otra cosa que una conspiración comunista, en donde era preciso luchar en contra de la Unión Soviética, Cuba y Nicaragua para que no expandieran el "comunismo" en Latinoamérica. Según -  
Jeane Kirkpatrick:

La política estadounidense ha probado ser incapaz no solamente en lo relativo al problema de la expansión cubano-soviética en el área, sino que ha contribuido a ello, a la alineación (pro-soviética) de un gran número de naciones, al crecimiento del neutralismo, a la desestabilización de los gobiernos amigos, al desarrollo de la influencia cubana, y al declive del poder estadounidense en la región<sup>(65)</sup>.

(63) Kirkpatrick, Jeane, "Dictaduras y duplicidad de criterios", Contextos, 8 de abril de 1981, pp. 6-9

(64) Kirkpatrick, Jeane, "U.S. Security & Latin America", Commentary, México, enero de 1981, p. 31.

(65) Ibid, p. 29.

Lo anterior no era sólo una perspectiva de alto contenido conservador, representaba también las ideas medulares del equipo que estaba listo a ocupar la Casa Blanca. En el informe\* elaborado por el Comité de Santa Fé\*\*, a recomendación del Consejo para la Seguridad Interamericana\*\*\*, en principio se reivindicaba la Doctrina Truman como la piedra angular de las relaciones entre los Estados Unidos y Latinoamérica. En este sentido, debía contenerse la intervención soviética.

En síntesis, se recomenzaban a desenterrar las ideas que harían posible una intervención más clara de los Estados Unidos en las naciones latinoamericanas. Asimismo, se ubicaba a esa región como prioritaria, como el traspatio de los Estados Unidos y se emprendería una política de contención del "comunismo". Señalaba Fontaine:

Espero que Estados Unidos retome la tarea de estimular la noción de que el Hemisferio Occidental es más que un concepto geográfico. Si no les gusta la expresión relación especial, busca-

\* Data de mayo de 1980.

\*\* Grupo de especialistas estadounidenses de corte conservador, reunido en torno al Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos de la Universidad de Georgetown, entre los que destacaba Roger Fontaine.

\*\*\* Círculo de intelectuales de tendencia muy conservadora.



remos otra. Debemos volver a promover las líneas de interés común que tenemos en el continente<sup>(66)</sup>.

La intención era clara, Estados Unidos debería imponerse por sobre cualquier proceso revolucionario en el continente, no debería ceder ni un ápice, tenía que mantener la "credibilidad" de su política hacia Latinoamérica a toda costa. Ahora bien, contra quien se combatiría, de una manera indirecta, sería contra la Unión Soviética, porque era la potencia que socavaba las bases estadounidenses en el área. No había duda, la problemática centroamericana quedaba ipso-facto ubicada en el conflicto entre las dos superpotencias, cada país que fuera "víctima" de una revolución caería, más temprano que tarde, en las manos de los soviéticos. La idea preconcebida de los asesores reaganistas, y contra lo que había que luchar, era:

Estados Unidos está siendo reemplazado por un sofisticado pero brutal superpoder extracontinental, que manipula estados clientes. La influencia soviética se ha expandido poderosamente desde 1959. La Unión Soviética está en la actualidad instalada con fuerza en el hemisferio occidental; Estados Unidos debe remediar esta situación<sup>(67)</sup>.

(66) Fontaine, Roger, "Entrevistas relativas a América Latina", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, México, 1er semestre de 1981, p. 323.

(67) Bouchey, Francis L. et. al., "Las relaciones interamericanas: escudo de la seguridad del nuevo mundo y espada de la proyección del poder global de Estados Unidos", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, 1er. semestre de 1981, p. 182.

Según se desprende de las ideas de la Embajadora Kirkpatrick -que el Presidente Reagan trataría de poner en práctica al llegar al poder-, el gobierno estadounidense debería apoyar a las naciones afines a sus intereses, aún siendo dictaduras o gobiernos represivos, y sin que importara mucho si violaban los más elementales derechos humanos. Las premisas eran las siguientes: los gobiernos autócratas con el transcurso del tiempo devenían en "democracias" representativas; en cambio, los regímenes emanados de una revolución, los "regímenes totalitarios" se dirigían inexorablemente al socialismo. En este contexto, la ayuda que se suministrara a los gobiernos "amigos" debería ser incondicional; se trataba de impedir el advenimiento del "comunismo" en el continente americano (68)

Los problemas inmediatos con los que se iba a enfrentar el equipo reaganista eran: la revolución sandinista convertida en gobierno y la guerra civil salvadoreña. Respecto de Nicaragua, según Estados Unidos, habría que presionar al régimen sandinista para que cumpliera sus "promesas" de democratizarse hechas a la Organización de los Estados Americanos. En El Salvador, tendría que incrementarse el flujo de la ayuda económica y militar, a fin de que el gobierno derrotara a la insurgencia. Con cierta razón, el gobierno del Presidente Reagan pensaba que la cadena se rompe por el eslabón más débil, y había que demostrar al mundo que los

(68) Kirkpatrick, Jeane, "Dictaduras y duplicidad de criterios", Contextos, 8 de abril de 1981, pp. 6-9.

Estados Unidos todavía eran una superpotencia: si su política exterior no demostraba contundencia en Latinoamérica, especialmente en su "traspatio" (América Central), era difícil que la creciente pérdida de credibilidad se detuviese.

El Salvador era visualizado como la "prueba de fuego" por los estrategas republicanos; allí se tenía que hacer presente la disposición estadounidense de cumplir con su objetivo. El mismo Ronald Reagan era de la idea de que en El Salvador, los revolucionarios "marxistas totalitarios", apoyados por La Habana y Moscú, estaban impidiendo la construcción de un gobierno democrático. Washington, estaría a la expectativa de una victoria del régimen salvadoreño incrementando la ayuda económica y militar para la derrota del movimiento guerrillero a cualquier costo. La política hacia ese país serviría, además, para sentar las bases de lo que serían el estilo y la esencia de la estrategia republicana hacia América Central.

El triunfo de la revolución nicaragüense se entendía en Washington como la caída de ese país en el ámbito del socialismo, sin reparar para nada en el proyecto original del Sandinismo, que contaba con un contenido pluralista. La medida inicial para obligar al gobierno nicaragüense a cumplir sus "promesas democráticas", era: cortarle la ayuda económica que había aprobado el Congreso du

rante el último año de la Administración Carter; además, ya se vislumbraba el apoyo a los rebeldes contrarrevolucionarios: "Con el tiempo habrá suficiente agitación dentro del país (Nicaragua) para derrocar a los sandinistas de línea dura, que intentan establecer, y de hecho lo están haciendo, una dictadura impenetrable y rígida"<sup>(69)</sup>

A Cuba se le había estigmatizado como un "Estado vasallo de los soviéticos", agresor extracontinental y organizador de la subversión guerrillera financiada, dirigida y abastecida por Fidel Castro. Hacia Cuba, el Comité de Santa Fé recomendó una línea "francamente punitiva"<sup>(70)</sup>.

Al caso de Granada se ubicaba como un error de la política exterior del gobierno del Presidente Carter, por donde empezaría un obligado ejemplo de rectificación. La pequeña isla caribeña de 110 mil habitantes y con una superficie de 344 kilómetros cuadrados, que estrenaba apenas un régimen revolucionario, debía estar entre las prioridades del futuro gobierno de Ronald Reagan. Las razones esgrimidas por los republicanos eran: las buenas relaciones cubano-granadinas, y el apoyo del Decimoquinto Congreso de la Internacional Socialista al gobierno de Maurice Bishop<sup>(71)</sup>.

. . .

(69) Fontaine, Roger, Op. Cit., p. 312.

(70) Maira, Luis, "América Latina, pieza clave en la política de la Administración Reagan", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, 2º semestre de 1981, p. 329.

(71) Ibid, pp. 240-241.

Cabe mencionar que no se concedía relevancia al resto de América Latina en los diseños de política previos a la toma del poder por parte de Ronald Reagan; era como si esa región no existiera virtualmente. Respecto de México y América del Sur, los planificadores republicanos privilegiaban, como es usual en ese partido, las relaciones bilaterales. Con México, se decía, se deberían iniciar pláticas de alto nivel técnico relativas a los energéticos, la inmigración y el comercio. Con Brasil, se debería intentar un mejoramiento de las relaciones, venidas a menos con el Presidente Carter.

El problema de las relaciones con los países latinoamericanos de mayor desarrollo económico no era la relación bilateral "per se", sino más bien, su subordinación a la estrategia de Estados Unidos hacia Centroamérica; esto es, su alineación o al menos, su neutralización. Tal era el caso de Brasil y México, en una primera instancia y de Argentina y Venezuela, en un nivel menor<sup>(72)</sup>. Se trataba de que la relación especial con esos países no fuera más que un instrumento para que todas esas naciones aceptaran la hegemonía de los Estados Unidos en América Latina. Claro, no se estaba tomando en consideración que la razón de ser de la política exterior de dos de ellas, Venezuela y México, distaba mucho de es-

. . .

(72) Ibid, p. 247.

tar sujeta a la sola relación y subordinación respecto de Washington. Esto representaba un punto fundamental, que a principios de 1983 se materializará en el Grupo Contadora, una de las fuerzas que representó, principalmente en 1984 y 1985, un importante elemento disuasivo a la política intervencionista del Presidente Reagan hacia Centroamérica.

Otra dimensión que merece señalarse, era la de los aliados "leales" a los norteamericanos; es decir, países con regímenes políticos autoritarios, con rigidez política interna, y que al exterior defendían la égida anticomunista. Dentro de éstos quedaban inscritos los siguientes: Haití, Guatemala, Jamaica, Honduras, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile. Encajaban, con perfección, dada su política exterior semejante a la estadounidense, en los cãnones de las dictaduras que recibirían un nuevo trato, debido a la compatibilidad de intereses con Washington <sup>(73)</sup>.

(73) Ibid, p. 251.

"Por otra parte, yo no aludo a los hombres, sino (en abstracto) a la sede del poder, como aquellas sencillas e imparciales criaturas - del Capitolio Romano, que con su ruido defendían a quienes estaban en él, no por ser ellas, sino por estar allí".

(Thomas Hobbes).

### 3. LAS DISTINTAS AGENCIAS DEL GOBIERNO EN SU LUCHA POR FORMULAR Y EJECUTAR LA POLITICA HACIA AMERICA CENTRAL.

#### 3.1.1. El Departamento de Estado.

Entre los elementos innovadores del gobierno republicano en el proceso de toma de decisiones, la revalorización del Departamento de Estado como formulador y ejecutor de la política exterior era un elemento básico de la estructura de organización. Se pretendía la elaboración de una política coherente y unificada, que tuviera una proyección unísona. Era obvio el desplazamiento del Consejo Nacional de Seguridad en beneficio de la diplomacia estadounidense. Al Consejo, desde la perspectiva del gobierno del Presidente Reagan, "le estaría vedado: a) tomar decisiones de manera unilateral; b) intervenir en la aplicación o conducción de la política exterior, y, principalmente; c) afectar (ya sea porque intente cambiar, o tomar por su cuenta) políticas ya decididas; es decir, eliminar sus actividades 'espontáneas' (sic)." (74).

. . . .

(74) Sosa, Ana Pricila, "La restructuración del gobierno de Ronald Reagan y la política exterior", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, 2º semestre de 1981, pp. 215.

Desde un punto de vista retórico, el Departamento de Estado recuperaba su posición de conductor por excelencia de la política exterior, de participante con prioridad en la formulación, y de asesoría, conjuntamente con la Casa Blanca. En este contexto, a Alexander Haig, Secretario de Estado del Presidente Reagan durante los dos primeros años de esa Administración, le correspondería "hacer política", si consideramos su amplia experiencia burocrática; en tanto la Casa Blanca se le reservaba al grupo integrado por ideólogos. El General Haig, por ejemplo, había sido Jefe del "Staff" de la Casa Blanca durante la Presidencia de Richard Nixon, y también llegó a ocupar el cargo de Comandante de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

El papel que desempeñaría el Departamento de Estado no se prestaría a duda alguna, según las previsiones. El Secretario Haig intentó aplicarlo durante su gestión pero no mediante la realización de un esquema conciliador, sino más bien, con la aplicación de una actitud disciplinadora hacia las demás instancias gubernamentales inmersas en la política exterior estadounidense. Dicho proceso parecía más evidente en la medida en que el Presidente Reagan tomaría "las decisiones más importantes y generales, dejando a su equipo el trabajo de la interpretación particular; la elaboración de las políticas más específicas y a aplicación de las mismas (75). Lo anterior lo señaló el Consejero de Política Presi-

(75) Ibid, p. 206.



sidencial de Ronald Reagan, Edwim Meese III, en los albores del primer mandato del ex-gobernador de California, y con posterioridad, sería una de las características de la toma de decisiones del Mandatario estadounidense no sólo durante sus primeros cuatro años, sino también en el último cuatrienio.

La relación con Centroamérica, área a la cual se vislumbra como prioritaria, iba a ser manejada por el Departamento de Estado. Pero el paso de la teoría a la práctica no fue precisamente fácil. Una cuestión era el planteamiento del problema en términos teóricos, otra, el sinuoso camino de la realidad. Al tomar el poder, el gobierno republicano enfrentaba la arremetida de la insurgencia salvadoreña y la difícil relación con el gobierno revolucionario de Nicaragua. En principio, el Presidente Reagan contaba con un grupo de ideólogos que veían medrar en la zona el fantasma del comunismo. Tenía, también planes concretos para instrumentarlos. Sin embargo, el acuerdo tácito que parecía existir en torno al grupo republicano mostró los primeros síntomas de debilidad dentro del propio seno del gobierno reaganista. No eran suficientes la dureza en el ejercicio del poder, la exacerbación nacionalista o las políticas del Departamento de Estado.

Si América Latina era la región en donde había que demostrar la voluntad del gobierno reaganista de contener el comunismo,

el puesto de Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos, adquirió relevancia, por lo cual la disputa para ocuparlo fue intensa. La aparente paradoja estriba en que las primeras desavenencias no se dieron entre el gobierno republicano y la oposición demócrata, sino entre los mismos funcionarios del gobierno reaganista. Los diferendos y los problemas comenzaron a surgir de entre los diversos círculos que integraban el poder, entre ellos los sectores más conservadores. Cada grupo empezó a reñir por cuotas de poder, apenas logrado el triunfo electoral.

Los desacuerdos, si bien tenían más contenido de lucha por el poder que cuestiones de fondo, dejaron entrever grados de lucha intensos. El Secretario de Estado, Alexander Haig, propuso a Thomas Enders, el Consejo de las Américas al empresario Joseph Green y el grupo más otordoxo de extrema derecha a Lewis Tambos<sup>(76)</sup>.

Aunque el cargo lo obtuvo finalmente Thomas Enders, su ratificación se dió cinco meses después de que el Presidente Reagan había tomado el poder, cuando ya habían pasado una serie de intensos debates en el Congreso. El Senador Jesse Helms, de la extrema derecha, la "Moral Majority"\* , que dada su posición conservadora debía haber permitido una relativamente fácil rati-

(76) Maira, Luis, "La política centroamericana de la Administración Reagan: del diseño armonioso a las primeras dificultades", Centroamérica: Crisis y Política Internacional, p. 148.

\* Círculo de grupos conservadores, religiosos, de índole fundamentalista, vinculados al Partido Republicano, que, en asuntos de política exterior, se distinguen por nacionalistas y por apoyar un uso más activo de la fuerza militar estadounidense en las crisis internacionales.

ficación del nombramiento de Enders, desde su cargo de Presidente del Subcomité de Asuntos Interamericanos del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, dilató la ratificación. El legislador buscó, abiertamente, la postulación del también extremista Lewis - Tambs, y quiso imponerse al Presidente Reagan y al Secretario Haig, al bloquear prácticamente el trabajo del Subcomité a su cargo<sup>(77)</sup>. La reacción lógica de Alexander Haig fue argumentar ante el Jefe del Ejecutivo que no podría cumplir con su cometido de regresar la unidad de mando a la política exterior, si no se nombraba a una persona de su confianza.

La ratificación de Enders, sin embargo, no se dió sino hasta el 23 de junio de 1981, cinco meses después de que se inició el primer mandato de Ronald Reagan. En esta forma, la toma de posesión de sus dos principales colaboradores, Everett Briggs y Stephen W. Bosworth, se prolongó hasta julio de 1981. Lo anterior era un reflejo de la falta de claridad en la estrategia, que si bien fue resultado del inicio del gobierno republicano en el área general de su política exterior, en el caso de América Latina adquirió particular relevancia, cuestión tanto más importante si consideramos el momento desafortunado por el que pasaban los aliados de Washington en Centroamérica, además de lo desfavorable de esta situación para el interés nacional de Estados Unidos.

(77) Ibid, pp. 148-149.

### 3.1.1. Los Secretarios de Estado, Alexander Haig y George Shultz: entre radicales y pragmáticos.

Pronto se empezaron a presentar las diferencias entre - ideólogos y pragmáticos. Los distintos proyectos de política en- traron en contradicción, pero ya no sobre el papel, sino en el mis- mo campo de la formulación y la conducción de las políticas de la Administración Reagan. Los diferendos, como era natural, trascen- dieron al campo institucional. Los ideólogos, que visualizaban la influencia soviética como el principal enemigo a vencer en Centro- américa, fueron desplazados a un segundo plano en la formulación y en la aplicación de la política hacia la zona. Miembros de la de- recha radical, como Roger Fontaine, que habían desempeñado una - importante posición en el período de las elecciones, tuvieron que conformarse con puestos secundarios. Mientras la Casa Blanca (a la que llegaron bastantes ideólogos de extrema derecha), tuvo esca- so peso en el diseño y la ejecución de la política exterior duran- te los dos primeros años del gobierno reaganista.

Fue en el Departamento de Estado, en la Secretaría Adjun- ta para Asuntos Interamericanos, en donde un conjunto de "pragmáti- cos" agrupados en torno a Thomas Enders, comenzó a aplicar un esti- lo duro y conservador, basado no ya en consideraciones meramente técnicas, sino en el desarrollo de una actividad diplomática y en cuadros de negociación encargados de ganar aliados y disminuir la

. . .

influencia de los adversarios de la estrategia del gobierno estadounidense en relación a Centroamérica<sup>(78)</sup>. Enders pasó a ser el diseñador efectivo de la política de Washington no solamente hacia Centroamérica, sino también hacia Sudamérica.

En sus primeras declaraciones como Secretario Adjunto, en julio de 1981, Enders hizo hincapié en la necesidad de revisar políticas que se habían aplicado y proyectos pendientes para de esa manera, tener un plan de trabajo hacia el mes de septiembre. Esto pospuso todavía más la puesta en práctica de una política bien definida hacia la crítica región de Centroamérica. El 16 de julio de ese año, planteó ante la opinión pública que el tratamiento de Estados Unidos al problema salvadoreño debería basarse en propiciar el desarrollo de elecciones "libres" combinadas con el diálogo entre el gobierno y los grupos no violentos. Respecto de Nicaragua, recomendaba la aplicación de una serie de medidas que tendían a presionar al gobierno nicaragüense, a fin de obligarlo a sentarse a la mesa de negociaciones.

Lo anterior hizo ver al gobierno republicano lo que por fuerza debía haber considerado desde el principio: la formulación de una política a largo, mediano y corto plazo, y el consecuente

(78) Ibid, p. 150.

abandono de la ingenua creencia en la fácil restauración del poderío estadounidense en la zona<sup>(79)</sup>. En esta forma se fue incubando una política bien estructurada hacia Centroamérica, misma que, como se ha dicho, se elaboró en forma paulatina en las oficinas de Thomas Enders.

El proceso de toma de decisiones no fue, empero, lo fácil que el Secretario de Estado, Alexander Haig, hubiera querido; dentro del mismo Departamento a su cargo, las medidas que el pretendía tomar a finales de 1981, lo alejaban de las propugnadas por su colaborador en asuntos interamericanos del Departamento de Estado. Para Haig, Jefe de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) durante el gobierno de Carter, la solución militar estaba por sobre cualquier otra cosa. En su fallida visión militarista y en sus ansias de poder, pretendía demostrar que la política exterior de los Estados Unidos tenía unidad de mando. Según se desprende de la prensa estadounidense de diciembre de 1981, Haig estaba tratando de imponer en el Departamento de Estado y en el Pentágono, la aplicación de una política de "triple ataque" para solucionar, desde su perspectiva, el conflicto salvadoreño. La fórmula comprendía tres niveles: intervención directa de infantes de marina en El Salvador, ataque a Nicaragua y bloqueo naval a Cuba<sup>(80)</sup>.

. . .

- (79) Gleijeses, Piero, "Tilting at Windmills: Reagan in Central America", Estados Unidos, Ed. John Hopkins Foreign Policy Institute of Washington, Abril de 1982, p. 6.
- (80) Schwartz, Carole y Cuenca, Breny, "El camino militar electoral de la Administración Reagan para El Salvador versus la negociación política", Centroamérica: Crisis y Política Electoral, México, Ed. Siglo XXI, - p. 125.

Los desacuerdos entre el Secretario de Defensa, Caspar Weinberger y el Secretario Haig se hicieron públicos en noviembre de 1981. El Secretario de Defensa se oponía al envío de tropas estadounidenses a América Central y el Caribe. Si bien las diferencias entre el Jefe de la diplomacia estadounidense y el Pentágono se atenuaron, Weinberger continuó reacio al envío de "marines", porque se necesitaban "planes de contingencia relativos a medidas que puedan resultar necesarias para defender los intereses vitales de Estados Unidos en la región"<sup>(81)</sup>.

A las voces que se opusieron a una intervención militar, se debe agregar las del Jefe de Consejeros del Presidente Reagan, Edwin Meese; el Vicepresidente George Bush; el Director de la Agencia central de Inteligencia, William Casey; el Jefe del Equipo Operaciones y Política del Presidente Reagan, James Baker; y el Consejero de Seguridad Nacional, Richard V. Allen. Todos -- ellos, según las propias palabras de Haig, temían "un nuevo Vietnam". Días después, el mismo Presidente Reagan se vió precisado a declarar que no pensaba poner estadounidenses a combatir en ninguna parte del mundo<sup>(82)</sup>.

(81) Ibid, p. 128.

(82) Gwertzman, Bernard, "Haig says urged pressure on cubans over Salvador in 1981", The New York Times, 25 de marzo de 1984, pp. 1 y 9.

La pugna burocrática descrita con antelación, era por demás ilustrativa. Reflejaba, en primer término, el aislamiento en que el General Haig se encontraba dentro del equipo republicano. Se recordará que, hasta el último momento se resolvió que él fuera el Secretario de Estado, al quedar descartado George Shultz. En forma adicional, a Haig se le invitó a formar parte del equipo electoral del entonces candidato Ronald Reagan, pero no era un miembro original del grupo republicano que llegó al poder en enero de 1981.

El mismo Haig relata en sus memorias la dificultad de ejercer el mando en el Departamento de Estado, considerando que los miembros de la Casa Blanca le hacían una "guerra de guerrillas", según sus propias palabras.

Otro acontecimiento que merece ser mencionado es que el puesto de "crisis manager", que otorga capacidad de dirección en el caso concreto de una crisis ante una incapacidad o ausencia del Presidente, que Alexander Haig había buscado afanosamente, le fue otorgado al Vicepresidente George Bush en abril de 1981. La importancia política del nombramiento y la exclusión del Secretario de Estado deja entrever la escasa voluntad presidencial de otorgar mayor poder a Haig (83).

(83) Reston, James, "Shultz's First Year", The New York Times, 3 de agosto de 1983, p. 23.



Asimismo, en el debate interburocrático influyó la profunda ruptura entre lo que se tenía pensado que hiciera el Departamento de Estado, y el papel que realmente se le asignó durante la toma de ciertas decisiones difíciles, como sucedió cuando no se aplicó su recomendación del proyecto de "triple ataque" de finales de 1981. La imposición del punto de vista de la Casa Blanca y del Departamento de Defensa por sobre el Departamento de Estado, hizo prevalecer la no intervención directa de tropas estadounidenses en Centroamérica y el Caribe. En tal situación, se impuso la perspectiva de personalidades más cercanas al Presidente Reagan. El Departamento de Estado, en esta ocasión, afortunadamente para los nicaragüenses, salvadoreños y cubanos no fue a la voz cantante de la política exterior estadounidense, y ésta no mostró una proyección unísona.

La existencia de diversos grupos con diferentes perspectivas evitó, al menos en esos momentos críticos, que el movimiento revolucionario en El Salvador y la Junta Sandinista se enfrentaran a tropas estadounidenses. Impidió, asimismo, la invasión a Cuba que, por otro lado, hubiera podido significar un enfrentamiento con la Unión Soviética. Se impuso, así, una visión "pragmática" y más racional en la política exterior de Estados Unidos.

Conviene subrayar que las divergencias ideológicas y de estilo, más claras en el campo de la política exterior, contribu-

yeron a la renuncia de Alexander Haig como Jefe de la diplomacia estadounidense. Se puede decir que, la verdadera causa de su remplazo fue la rivalidad con uno de los miembros conservadores más influyentes del gabinete, el Secretario de Defensa, Caspar Weinberger.

Al Secretario Haig se le cuestionó su carácter agresivo y prepotente, en contraste con el del resto de los miembros del equipo y del Presidente Reagan; también su posición eurocentrista y conciliadora pero sólo en Europa Occidental, puesta de relieve en sus intentos de mediación ante Gran Bretaña en el conflicto de las Malvinas, misma que dañó las relaciones de Washington con Latinoamérica, y contribuyó a su remplazo.

Gerge Shultz asumió el cargo de Secretario de Estado el 1º de julio de 1982, en sustitución de Alexander Haig. Shultz, un republicano moderado, se adhería a la línea de los pragmáticos en política exterior. Con una amplia experiencia en la iniciativa privada y el sector público -dentro de éste fue con anterioridad Secretario del Trabajo, Director de la Oficina de Administración y Presupuesto y Secretario del Tesoro-\*, Shultz se hizo cargo del Departamento de Estado con un estilo distinto al que trató de implantar su antecesor. Desde el principio, se propuso mantener una imagen conciliadora, dispuesta al diálogo con sus compañeros en el gobierno.

. . .

\* Dirigió el Departamento del Trabajo de 1969 a 1970, la Oficina de Administración y Presupuesto de 1970 a 1972 y el Departamento del Tesoro de 1972 a 1974.

El Canciller Shultz y sus colaboradores inmediatos, no obstante lo anterior, fueron ganando terreno en la formulación y en la aplicación de la política exterior estadounidense con el transcurso del tiempo . Particularmente en las regiones críticas, como Centroamérica y el Medio Oriente, George Shultz asumió la voz de mando.

Aún sin contar con el consentimiento o incluso teniendo la oposición del Pentágono, el Jefe de la diplomacia estadounidense impulsó el uso de la fuerza como instrumento de la diplomacia. En esta forma, trató de crear y aplicar estrategias de política que fueran menos ideológicos y de carácter pragmático.

Desde 1983, la influencia del Secretario Schultz se incrementó, al igual que su grado de acceso al Presidente Reagan. Así, utilizó su posición para recomendar al Jefe del Ejecutivo estadounidense la aplicación de una línea "dura", a fin de lograr que la fuerza abriera el paso a la fase de negociaciones. Lo anterior se pudo observar en la invasión a Granada y en las relaciones entre Washington y Managua. Con relación a la invasión a Granada, la decisión , en contra de la postura del Pentágono y del Estado Mayor Conjunto, fue una recomendación del Canciller Shultz y del Consejo ro para Asuntos de Seguridad Nacional, Robert McFarlane, al Presidente Reagan. Esta alternativa contó con un ambiente propicio en

. . .

la opinión pública estadounidense: era el momento del incidente en que fue atacada la base de los infantes de marina en Beirut, el 1º de septiembre de 1983.

Por su parte, la Secretaría de Estado Adjunta para Asuntos Interamericanos se pronunció a favor de la invasión el 17 de octubre de ese año, y contó con la aprobación del Secretario Shultz y del Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, Lawrence S. Eagleburger.

En cuanto a la forma en que se tomó la decisión de invadir Granada, en una reunión de distintas agencias gubernamentales, el Departamento de Estado planteó optar por una instancia "verdadamente dura", considerando que mil ciudadanos estadounidenses se encontraban en Granada, en medio del "caos", después del Golpe de Estado que derribó al Primer Ministro, Maurice Bishop<sup>(84)</sup>.

Por su parte, los representantes de los militares se pronunciaron por una operación limitada para salvar a los estadounidenses. El Presidente Reagan se decidió por la invasión, después de percatarse de que el Pentágono no tenía una opción viable digna de llevarse a la práctica<sup>(85)</sup>.

. . .

(84) Southerland, Daniel, "Shultz star once again on the rise", The Christian Science Monitor, 3 de noviembre de 1983, p. 1.

(85) Gelb, Leslie, "Shultz, Pushing a Hard Line, Becomes Key Voice in Crises", The New York Times, 7 de noviembre de 1983, pp. 1-12.

A finales del primer período de gobierno del Presidente Reagan, el Secretario Shultz continuó ocupando una posición prioritaria en la formulación y en la aplicación de la política hacia América Central. Cuando se llegó a hablar de un punto muerto en la relación entre Washington y Managua, en el debate público entre los secretarios de Defensa y de Estado, Caspar Weinberger y George Shultz, respectivamente, el Secretario de Estado se volvió a manifestar en pro de la política del Presidente Reagan hacia Centroamérica, que estaba vigente.

Por su parte, el Jefe del Pentágono, Caspar Weinberger, se pronunció, el 28 de noviembre de 1984, en el "Club Nacional de Prensa de Estados Unidos", a favor del empleo de la fuerza, solamente bajo las siguientes condiciones: si existía apoyo de la opinión pública y del Congreso estadounidense; en caso de que fuera un "último recurso"; y se los intereses vitales y de seguridad de los Estados Unidos se encontraban amenazados.

El Canciller Shultz, por su cuenta, advirtió que el uso de la fuerza militar era una "responsabilidad del Estadista", aún cuando no contara con el apoyo de la opinión pública<sup>(86)</sup>. En cambio, afirmó que en una dimensión moral y práctica, Estados Unidos necesitaba conjugar el poder y la diplomacia, y agregó que:

. . .

(86) Editorial, "U. S. Must be ready to use it's power, Shultz declares", The New York Times, 11 de diciembre de 1984, pp. 1-4.

Los estadounidenses tienden a creer, algunas veces, que el poderío y la diplomacia son dos alter nativas distintas. Estado refleja una escasa comprensión. La verdad es que el poder y la diplomacia deben ir siempre juntos (sic.)<sup>(87)</sup>.

Por último, puso de relieve que el uso del poder era legítimo, en los siguientes casos: cuando ayuda a liberar a un pueblo; si su objetivo es la búsqueda de la paz o apoya la liberación de un pueblo; si respalda las soluciones pacíficas, y cuando es aplicado con los mayores esfuerzos que eviten pérdidas inútiles<sup>(88)</sup>.

De esta manera, la opinión del Secretario Shultz volvió a imponerse y se continuó con la política que se había venido aplicando.

### 3.1.2. Los Secretarios de Estado Adjuntos para Asuntos Interamericanos: una posición inestable.

Tratándose de América Central no se puede soslayar el papel desempeñado por los distintos Secretarios de Estado Adjuntos para Asuntos Interamericanos. Habíamos afirmado que dicho puesto adquirió relevancia en la medida en que el Presidente Reagan otorgó prioridad a las relaciones con Centroamérica, aunque normalmen-

. . .

(87) Shultz, George, "Excerpts From Adress By Shultz on Fighting Terrorism", The New York Times, 11 de diciembre de 1984, p. 4.

(88) Ibidem.

te no es un cargo de nivel. En el lapso que comprende del 23 de junio de 1981 hasta el 27 de mayo de 1983, Thomas Enders, se mantuvo en ese puesto. Fu el arquitecto de la estrategia conocida como política de dos niveles\*: en relación a El Salvador, el impulso del apoyo al gobierno en la guerra civil, y al mismo tiempo, la realización de negociaciones entre el gobierno y la insurgencia de ese país; respecto de Nicaragua, proponía la aplicación de presiones efectivas para obligar a los sandinistas a sentarse a la mesa de negociaciones<sup>(89)</sup>.

Puede decirse que Enders estuvo a cargo de la formulación de la política de Estados Unidos hacia América Latina durante sus gestiones, aunque recibió fuertes presiones por parte de los sectores más conservadores de la opinión pública, del Consejo de Seguridad Nacional y del Pentágono, que lo consideraban "débil ante el comunismo". Llegó a tener un poder de decisión desproporcionado al que normalmente se le asigna a un funcionario de su nivel, en el escalafón gubernamental estadounidense. En parte, lo anterior fue resultado de que el Secretario Shultz, al encontrarse muy ocupado con los problemas del Medio Oriente, delegara un considerable caudal de responsabilidades en su subalterno<sup>(90)</sup>.

. . .

(89) Dickey, Christopher, "Central America; From Quagmire to Cauldron?", Foreign Affairs, Núm. 3, Vol. 62, pp. 660-661.

(89) Ibid. p. 661.

\* Two-track-policy en inglés.

Aunque desde que Thomas Enders se ocupó del cargo aplicó la "two-track policy", no fue sino hasta enero de 1983, cuando la propuso formalmente en un documento de trabajo. Entonces la Embajadora Kirkpatrick y el Consejero de Asuntos de Seguridad Nacional, William P. Clarck, lo criticaron con severidad. Estos dos funcionarios pretendían quitar el monopolio de los asuntos centroamericanos al Secretario Adjunto Enders y al Secretario Shultz<sup>(91)</sup>; sin embargo, lo único que lograron fue forzar la renuncia de Thomas Enders, sin que hayan podido desplazar el Departamento de Estado en la formulación y la instrumentación de la política de Washington hacia América Central.

El Presidente Reagan nombró a Langhorne Motley sustituto de Thomas Enders. Del Secretario de Estado Adjunto Motley se esperaba poco o más bien nada. Con escasa experiencia en el tema, apenas había estado adscrito a la Embajada de Estados Unidos en Brasil, en 1981. Antes de este nombramiento sus antecedentes eran de comerciantes de bienes raíces en Alaska. Sin embargo, desempeñó un buen papel como diplomático por nombramiento y era bien visto por los sectores conservadores de Washington.

Langhorne Motley, en contra de lo que se pensaba, se fue convirtiendo en una pieza importante de la política hacia América

(91) Goshko, John y Cannon, Lou, "White House Moves to Toughen Latin Policy", The Washington Post, 28 de mayo de 1983, pp. 25.



Central, con la anuencia del Secretario de Estado Shultz. Entre otras cosas, fue uno de los principales soportes de la invasión a Granada.

Por otra parte, influyó para que se iniciara el diálogo de Manzanillo entre Managua y Washington, y fue el principal promotor de la visita del Secretario Shultz a Nicaragua, en junio de 1984. Asimismo, trabajó en armonía con el General Paul Gorman, Comandante de las Fuerzas Militares de los Estados Unidos en América Central (92).

Todo lo anterior, lo realizó Motley sin efectuar grandes innovaciones, sino a través de la recuperación de la "two-track-policy" concebida por Thomas Enders\*.

(92) Taubman, Philip. "The Resident Rascal of the State Department", The New York Times, 4 de noviembre de 1984, p. 29.

- \* Cabe subrayar que, el 1º de mayo de 1985, Langhorne Motley presentó su renuncia. Le substituyó Elliot Abrams, un connotado conservador que buscaría recuperar la retórica conservadora más extrema de la política de Estados Unidos hacia América Central. Sin embargo, prevaleció la "two-track-policy", lo que nos sirve para observar que si bien la línea política siguió un rumbo similar, las críticas y los problemas que enfrentaría quien estuviera a cargo de la Secretaría de Estado Adjunta para Asuntos Interamericanos eran de grandes dificultades.

3.1.3. El Embajador Especial para Asuntos de América Central: creación de un puesto para atenuar la crítica doméstica.

El 27 de abril de 1983, el Presidente Reagan designó a Richard Stone como Embajador Itinerante de Estados Unidos para Asuntos de América Central. Con ese nombramiento, Stone, un republicano conservador, realizó una serie de giras por Latinoamérica con la intención aparente de lograr un acuerdo negociado a la problemática centroamericana. La creación de tal puesto fue vista, por la prensa estadounidense, como un gesto conciliatorio para con los legisladores, a fin de lograr un consenso bipartidista. Cabe recordar que en ese entonces, el Presidente Reagan enfrentaba - agrias críticas del Congreso y se aprestaba a lograr la aprobación de su presupuesto de ayuda económica y militar para Centroamérica para el año fiscal de 1984. Igualmente necesitaba crear instancias que disminuyeran las críticas contra su eventual campaña para las elecciones presidenciales de 1984, misma que después cristalizó.

Richard Stone, un ex-legislador federal con muy poca experiencia en política exterior, aislado en su puesto en el Departamento de Estado, presentó su renuncia el 17 de febrero de 1984, sin haber logrado influir significativamente en la política hacia Centroamérica (93).

(93) Omang, Joannes "White House Moves to Toughen Latin Policy", "The Washington Post", 10 de enero de 1984, p. 23.

Harry Shlaudeman, diplomático de carrera, fue el sustituto de Stone. A pesar de que no llegó a adquirir gran preminencia en la política hacia América Central, el Embajador Shlaudeman tuvo la oportunidad de darle cierta importancia a su puesto. En este sentido, participó en las nuevas reuniones del diálogo entre - - Washington y Managua, propiciado por las naciones del Grupo de Contadora. Sin considerables resultados positivos en sus gestiones, desempeñó una función que se enmarcó en la instancia negociadora de la "two-track-policy", y fundamentalmente en los esfuerzos de la Administración por atenuar las críticas domésticas a la política del presidente Reagan hacia Centroamérica.

### 3.2. La Agencia Central de Inteligencia.

#### 3.2.1. El desarrollo de las actividades "encubiertas" contra el Sandinismo.

En agosto de 1981, Thomas Enders estuvo en Managua para iniciar negociaciones con el gobierno sandinista, pero bajo las condiciones que quería la Administración Reagan, como lo dijera después el citado funcionario, Washington pretendía otorgar a los líderes nicaragüenses una oportunidad para el diálogo, pero los sandinistas debían hacer "lo que nosotros (el gobierno del Presidente Reagan) digamos"<sup>(94)</sup>. El Secretario Adjunto Enders no espe

. . .

(94) Gutman, Roy, "America's Diplomatic Charade", Foreign Policy, Otoño de 1984, p. 4.

cificó las demandas de Estados Unidos, que se presume, se referían a la "democratización" de Nicaragua y al cese del apoyo a la insurgencia salvadoreña. Solo si se cumplían tales requisitos, el diálogo podría iniciarse. Según el funcionario estadounidense, los sandinistas no respondieron a las inquietudes de Washington <sup>(95)</sup>.

El Presidente Reagan, por su parte, firmó un estudio del servicio de espionaje elaborado por la Agencia Central de Inteligencia y aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional, a cuyo cargo estaba Richard Allen, en el que autorizaba las actividades encubiertas contra Nicaragua, a fin de asegurar el interés nacional estadounidense. Pedía al Congreso 19 millones de dólares para poder dar comienzo a las actividades. El programa planteaba el entrenamiento de 500 insurgentes en territorio hondureño, para combatir la presencia cubana en Nicaragua, y la infraestructura de apoyo cubano-sandinista a la insurgencia regional <sup>(96)</sup>. Corría el mes de noviembre de 1981 y se iniciaba el movimiento de los contrarrevolucionarios nicaragüenses, mismo que después adquiriría dimensiones mucho mayores.

Las actividades "secretas", respaldadas por Estados Unidos, en contra del Sandinismo, se convertirían después, en las mayores de esa índole desde la guerra de Vietnam. Cabe subrayar que

(95) Ibid, p. 10.

(96) Ibidem.

no obstante que el Presidente Reagan enfrentó una fuerte oposición de la Cámara de Representantes, el Congreso autorizó de 1981 a 1984, alrededor de 92 millones de dólares para el financiamiento de la guerra secreta contra Nicaragua<sup>(97)</sup>.

El Presidente Reagan recurrió, a su vez, desde el principio de su Administración, a los servicios de William Casey para que dirigiera la Agencia Central de Inteligencia. Casey, con una amplia experiencia en materia de espionaje, y con un alto grado de acceso al Jefe del Ejecutivo, se encargó de organizar a las fuerzas contrarrevolucionarias nicaragüenses, que de contar con 500 elementos en 1981, para 1984 tenían alrededor de 15 mil<sup>(98)</sup>.

Además, controlaba los vuelos de espionaje, planeaba ataques y elaboraba sofisticadas redes de comunicación que servían de apoyo a las actividades preliminares en contra del gobierno sandinista<sup>(99)</sup>.

Asimismo, realizó incursiones en el ámbito de las relaciones diplomáticas: William Casey recomendó al Presidente Reagan que su Administración declarara persona "non grata" a Nora Astorga,

. . .

- (97) La Rocque, Gene R., "Into the Fray: Facts on the U.S. Military in Central America", The Defense Monitor, Vol. III, Núm. 3, 1984, pp. 11-12
- (98) Casey, William, "What's Behind Reagan Strategy in Nicaragua", U. S. News and World Report, 23 de abril de 1984, p. 27.
- (99) Editorial, "Inside CIA", U.S. News and World Report, 25 de junio de 1984, p. 27.

mientras que el Departamento de Estado organizaba una recepción normal para dar la bienvenida a una Embajadora, propuesta por el gobierno sandinista como Representante de Managua en Washington. La CIA buscó y tuvo éxito al plantear al Presidente Reagan, sus inquietudes de que la Sra. Astorga era una terrorista, y que no debía permitir que formara parte del cuerpo diplomático en Washington. Este incidente demostró el peso adquirido hasta entonces por el espionaje estadounidense. Ciertamente representó un triunfo personal de Casey, pero evidenció también, la ascendencia de la CIA en términos generales <sup>(100)</sup>.

### 3.2.2. Objetivo primordial de Estados Unidos en Centroamérica: derrocamiento del gobierno sandinista.

En la medida en que la Administración Reagan "controló" la guerra civil en El Salvador a mediados de 1984, con el triunfo de José Napoleón Duarte (un demócrata cristiano), Nicaragua se convirtió en el problema fundamental en la región. A la disminución de las probabilidades de un cambio de tipo revolucionario, se sumó la radicalización del régimen nicaragüense. Casey se encontró en el primer plano de la aplicación de la política hacia Nicaragua, en la preparación de los planes para derrocar al Sandinismo, y prácticamente sin competencia de otras agencias del gobierno de Reagan.

. . . .

(100) Dudney, Robert S. y Kelly, Orr, "The CIA becomes central again", The Economist, 28 de abril de 1984, p. 36.

Lo anterior podría interpretarse en la forma siguiente: el Presidente Reagan optó por debilitar paulatinamente al gobierno de Nicaragua, acosándolo fundamentalmente con la guerra "secreta", con presiones políticas, militares y económicas, y era al espionaje estadounidense a quien correspondía ejecutar acciones de esa índole: las actividades encubiertas.

De hecho la CIA resistió presiones tendientes a darle mayor participación en la aplicación de la "línea dura" de la política hacia América Central. La Casa Blanca y el Pentágono no sólo se abstuvieron de restarle poder en ese aspecto, sino que popusieron asumiera funciones de asesinato de "terroristas" en la región.

Inclusive Casey pretendió en 1983, que las operaciones "encubiertas" contra Nicaragua fueran cedidas al Departamento de Defensa, pero Caspar Weinberger quien encabezaba el Pentágono, se apresuró a rechazar el ofrecimiento. Al respecto, un funcionario del espionaje estadounidense afirmó que "el Pentágono no quiere jugar con ese balón... el Estado Mayor Conjunto no desea parte alguna de la operación insurgente. Así, el asunto va a la CIA. Nosotros somos un sustituto de política"<sup>(101)</sup>.

(101) Dudney, Robert S. y Kelly, Orr, Op. Cit., 25 de junio de 1984, p. 27.

Ahora bien, si el Presidente Reagan había optado por una política que combinaba las negociaciones con las presiones, éstas últimas se instrumentarían fundamentalmente a través de "las actividades encubiertas" y a la Agencia Central de Inteligencia correspondía concretar el objetivo. Al Departamento de Defensa y al Estado Mayor Conjunto les hubiera tocado esa acción, solamente si se hubiera tratado de una guerra total. Primero, se trataba de debilitar al Gobierno de Nicaragua, después se le podría derrocar<sup>(102)</sup>.

### 3.3. El Departamento de Defensa y el Joint Chiefs of Staff (Estado Mayor Conjunto).

#### 3.3.1. La preparación de escenarios y la "racionalidad" del poderío militar.

El sector militar se encontraba a la expectativa, en la preparación de escenarios militares para un posible involucramiento de tropas estadounidenses, si bien sin desempeñar una función preponderante en la política global hacia la zona.

El Presidente Reagan, bajo su condición constitucional de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, aparentemente era partidario del uso de la fuerza militar para la consecución de fines políticos. En distintos momentos de su gestión, se mostró incluso más audaz que el mismo Ejército estadounidense. Los militares, en

(102) Ignatis, David, y Rogers, David, "Aiding the Contras", The Wall Strett Journal, 25 de marzo de 1985, p. 28.



cambio, llegaron a manifestar que para entrar en acción, precisaban de objetivos claros y de suficiente apoyo popular. Así, fue el Jefe del Ejecutivo estadounidense quien, a recomendación del Secretario Shultz, ordenó la invasión a Granada. Correspondió al Pentágono y al Estado Mayor Conjunto la puesta en práctica de la operación (103).

El Secretario Weinberger y los Jefes del Estado Mayor Conjunto, en vísperas de la invasión a Granada, demandaban más informes de los servicios de inteligencia y planeación, en tanto Shultz decía que iban a golpear en ese momento en que el hierro estaba caliente. Y agregaba que ni se actuaba para "salvar" a los mil ciudadanos estadounidenses en la isla, la opinión pública de Estados Unidos iba a protestar (104).

Shultz pretendía, también, desembarazarse del riesgo cubano-soviético en el Caribe, y parar el "radicalismo regional" (105).

En su momento, la Administración Reagan justificó que la amenaza a la seguridad nacional estadounidense y los objetivos de parar el "radicalismo" en el Hemisferio Occidental, eran motivos suficientes para perpetrar la operación militar contra Granada.

(103) Halloran, Richard, "Reagan as Military Commander", The New York Times, Enero de 1984, p. 25.

(104) Editorial, "Weighing the Proper Role", Time, 7 de noviembre de 1983, p. 38.

(105) Gwertzman, Bernard, "An Invasion Prompted by Previous Debacles", The New York Times, 26 de octubre de 1983, p. 1.

En la superficie, el argumento fue la protección de la vida de los ciudadanos estadounidenses en esa nación; más en el fondo subyacía la idea de extirpar la "influencia soviética" del Continente Americano, y asegurar que no hubiera más países como Cuba en esa zona. El Presidente quiso demostrar que, Estados Unidos utilizaría la fuerza como una prolongación de su voluntad política. La moraleja era que Estados Unidos podía hacer que la Unión Soviética retrocediera en el avance de su influencia sobre los países en desarrollo. Según los funcionarios del Ejecutivo estadounidense, al expulsar a los cubanos y sus socios de Europa Oriental, los intereses estratégicos de Estados Unidos estaban satisfechos. Como decía el Presidente Reagan, Granada "era una colonia cubano-soviética (que estaba siendo) utilizada como un bastón militar de gran envergadura para exportar el terrorismo y minar la democracia"<sup>(106)</sup>.

El Secretario de Estado, George Shultz, lo dijo en términos precisos después de la invasión a Granada: "si queremos (ejercer) el papel e influencia de una Gran Potencia, entonces tenemos que aceptar las responsabilidades de ese inmenso poder"<sup>(107)</sup>.

(106) Isaacson, Walter, "Granada and Lenanon Illustrate the Uses and Límite of Power", Time, pp. 16-21.

(107) Ibidem.

Con frecuencia se manejó que el Secretario de Defensa, Caspar Weinberger, y los Jefes de Estado Mayor Conjunto eran partidarios de una "línea dura" hacia Centroamérica<sup>(108)</sup>. Conviene aclarar, sin embargo, que sí lo eran, pero bajo ciertas condiciones. En otro discurso ante el National Press Club de Estados Unidos, el 28 de noviembre de 1984, el Secretario Weinberger estableció una definición reveladora de lo que pensaban los militares acerca de la política militar exterior de Washington. Dicho discurso recuperó las preocupaciones del sector militar, planteadas a Weinberger por John Vessey, Presidente del Estado Mayor Conjunto, y por otros militares con importantes cargos en la Administración del Presidente Reagan.

El Jefe del Pentágono dejó entrever, en otra ocasión, que se necesitaba una modificación de la "Ley de Poderes de Guerra" de 1973, para que el Congreso no interfiriera en las prerrogativas del Presidente para hacer uso de la fuerza en el exterior. El Secretario Weinberger señaló, asimismo, que vis-a-vis la penetración extracontinental en América, el Congreso debía otorgar mayor ayuda económica y militar, así como proporcionar entrenamiento a las naciones "democráticas" -aliadas de Estados Unidos- en la región. Por último, se pronunció en contra del uso limitado del poder, debido a que resultaba "insuficiente", y generalmente implicaba el "es-

. . .

(108) Greenberger, Robert, "Hard Linnners in Reagan Administratiois for More Pressure On Sandinistas", The Wall Street Journal, Estados Unidos, 13 de noviembre de 1984, p. 36.

tancamiento sin fin". Este discurso representó la más clara definición de política militar estadounidense durante el primer mandato del Presidente Reagan (109).

El Secretario Weinberger llegó a pronunciarse en igual forma, a favor de la aplicación de la Doctrina Monroe. En este sentido, afirmó que la adquisición por parte de Nicaragua de "armamento ofensivo", representaba un peligro para la "seguridad nacional" de Estados Unidos, y agregó que, por lo tanto, no se debía soslayar la Doctrina Monroe, salvaguardia del continente americano de la intervención de potencias extra-regionales (110).

Las declaraciones de referencia tenían la aparente intención de justificar un involucramiento masivo de Estados Unidos en Nicaragua, si se precisaba destruir la "subversión" nicaragüense.

En este contexto, al sector militar correspondería asumir un papel de mayor peso en América Central, pero sólo en caso de que se declarara una guerra abierta Managua. Mientras la política vigente, de presiones combinadas con el diálogo, siguiera su curso, al Pentágono y al Estado Mayor Conjunto se les reservaban funciones más bien complementarias.

(109) Halloran, Richard, "U. S. will not drift into combat role, Weinberger says", The New York Times, 29 de noviembre de 1984, p. 9.

(110) Taylor, Stuart, "A Revival in Washington For the Monroe Doctrine", The New York Times, 13 de noviembre de 1984, p. 9.

En relación a las actividades bélicas de Estados Unidos en América Central, los militares estadounidenses montaron un impresionante arsenal militar en Honduras, y contribuyeron a que se le otorgara mayor ayuda económica y militar a El Salvador y a los "contras", a fin de tener bases de donde pudieran apoyarse para intervenir, si éste era el caso.

De la ayuda económica y militar proporcionada por el Presidente Reagan a los países centroamericanos, El Salvador y Honduras fueron los mayores receptores entre 1981 y 1984. En relación a El Salvador, el gobierno estadounidense evitó que esa nación cayera en manos del "comunismo", según sus propias concepciones. Respecto de Honduras, la ayuda económica y militar aumentó considerablemente a partir de 1982. Esta nación, se precisa subrayarlo, representaba la punta de lanza de la política de Washington en la región, y era virtualmente una base militar estadounidense.

A continuación se anexa un cuadro sobre la ayuda militar y económica de los Estados Unidos a los países que eran sus aliados en América Central, aunque también habría que mencionar a Nicaragua, que fue suprimida de las naciones que recibían ayuda.

. . .

Ayuda de Estados Unidos a países centroamericanos <sup>(111)</sup>  
(En millones de dólares)

País	Clase de ayuda	1981	1982	1983	1984
El Salvador	Militar	35.50	82.00	81.30	196.60
	Económica	104.00	186.11	245.60	323.50
Honduras	Militar	8.90	31.30	37.30	77.40
	Económica	36.10	78.10	102.70	169.70
Costa Rica	Militar	0.01	2.10	2.60	9.10
	Económica	13.30	50.60	212.40	174.70
Nicaragua	Militar	0.00	0.00	0.00	0.00
	Económica	58.40	5.80	0.00	0.10

Honduras, con sus numerosas instalaciones militares y su participación en "ejercicios" militares casi ininterrumpidos de 1981 a 1984 con los Estados Unidos en Centroamérica, se convirtió desde entonces en parte esencial de la agresión contra la insurgencia salvadoreña y el gobierno nicaragüense. De las bases estadounidenses en Honduras, empezaron a partir los vuelos de "reconocimiento" sobre El Salvador, a fin de recolectar información destinada al gobierno del Presidente Duarte. En las mismas bases, los infantes

. . . .

(111) Morrison, David C., "Central America Scenario", National Journal, 19 de septiembre de 1987, p. 2.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

de marina tenían un lugar en el cual legalmente instalaban la infraestructura militar estadounidense en territorio hondureño, destinado a eventualidades de combate (alrededor de 1,200 infantes de marina permanecían allí en forma permanente). También desde Honduras operaban los "contras" nicaragüenses<sup>(112)</sup>.

### 3.4. El Consejo de Seguridad Nacional y la Embajada ante las Naciones Unidas.

El Consejo de Seguridad Nacional\*estuvo destinado a desempeñar un papel accesorio en la política exterior de Estados Unidos desde que el Presidente Reagan tomó el poder en enero de 1981. En primer lugar, el Consejo de Seguridad Nacional perdió jurídicamente, el derecho de acceso directo al Jefe del Ejecutivo. En segundo lugar, se redujo el equipo del Consejo, y se suprimió el vocero de prensa del organismo. En tercer lugar, su función se limitaría a enviar información diaria al Presidente, y a participar en los debates sobre política exterior, cuando estuvieran presentes los representantes de la Agencia central de Inteligencia, los Departamentos de Estado y de Defensa, el Estado Mayor Conjunto, el Presidente y el Vicepresidente<sup>(113)</sup>.

De los Consejeros de Seguridad del Presidente Reagan durante su primer mandato -Richard V. Allen, William P. Clark y Robert

. . .

(112) Moft, Gordon, "Honduras, key to U.S. role in Central America", The New York Times, 14 de octubre de 1984, pp. 88-89.

(113) Sosa, Ana Priscila, Op. Cit., p. 215.

\* La Oficina del Consejo de Seguridad Nacional que tiene su sede en la Casa Blanca.

McFarlane- ninguno desempeñó un papel primordial en la política exterior hacia Centroamérica en esa etapa.

Robert McFarlane, Consejero de Seguridad Nacional hasta principios de 1985, en vez de cuestionar la política hacia Centroamérica al llegar al puesto a finales de 1983, la aceptó. Creía que entre una guerra y el no hacer nada, se requería de una acción intermedia, como las actividades "secretas". En una entrevista, el 12 de mayo de 1984, afirmó que el pueblo estadounidense tenía que luchar contra el gobierno nicaraguense mediante la opción de la guerra "secreta"(114)\*.

Cuando fungió como Embajadora de Estados Unidos ante la Organización de las Naciones Unidas, Jeane Kirkpatrick fue una ferviente admiradora del uso de la fuerza en Centroamérica. Adherida pues a la "línea dura", quedó prácticamente fuera del diseño y la aplicación de la política estadounidense hacia la región. Su función fue esencialmente de ideólogo. En este contexto, en el foro de las Naciones Unidas difundió su teoría: que los regímenes totalitarios (comunistas) estaban condenados a pertenecer al bloque

. . .

(114) Gwertzman, Bernard, "Security Adviser to Reagan backs convert activities", The New York Times, 14 de marzo de 1984, p. 1.

- \* Si bien la primera versión de la Enmienda Boland -que prohibía el su ministro de ayuda militar para los antisandinistas- se remonta a 1983, fue en los años fiscales de 1984 y 1985 cuando el Congreso rechazó reiteradamente las solicitudes del Presidente Reagan para financiar a los contras con ayuda adicional, aunque para 1984 les otorgó únicamente 24 millones de dólares para fines no militares; esto marcó el inicio a gran escala de la entrega de armas a Irán y del desvío de fondos a los contras, antecedentes del escándalo Irán-Contras y de una participación más activa del Consejo de Seguridad Nacional en la política exterior de Estados Unidos.



soviético por toda la eternidad; en cambio, los gobiernos autoritarios (que no fueran comunistas) se convertirían, tarde o temprano, en "democracias".

La Embajadora Kirkpatrick, consciente de las limitaciones de su puesto en el campo real de la elaboración y de la aplicación de la política exterior de Estados Unidos\*, se afanó por obtener un cargo que le diera mayores oportunidades de acción. No obstante, falló en alcanzar el puesto de Consejera del Presidente Reagan para Asuntos de Seguridad Nacional, cuando lo dejó vacante William Clark, a finales de 1983. El Secretario Shultz se opuso, y logró que tal posición se le adjudicara a Robert McFarlane. Con posterioridad, buscó la dirección de la Agencia Central de Inteligencia y la misma Secretaría de Estado<sup>(115)</sup>. A final de cuentas se impuso el secretario Shultz, con una posición intermedia en el conflicto centroamericano, pues tenía mayor influencia sobre el Presidente Reagan.

...

\* El 2 de diciembre de 1984 en una entrevista de prensa, Kirkpatrick señaló: "no he sido la formuladora de la actual política centroamericana (del Presidente Reagan), sólo he tenido influencia considerable en uno o dos aspectos. Uno de ellos fue el apoyo al proceso de Contadora, y el otro la formación de la Comisión Kissinger".

(115) Goshko, John, "Kirkpatrick Poses Personnel Problem", The New York Times, 10 de noviembre de 1984, pp. 1-5.

"Ahora.../Cuando el soldado se afianza bien el casco en la cabeza,/Cuando el arzobispo se endereza la mitra,/Cuando el retórico saca de nuevo el cartabón para medir su madrigal;/Ahora.../Cuando el político y el sociólogo,/El filósofo y el artista/Viran hacia la derecha porque parece que va a ganar el tirano".  
(León Felipe).

#### 4. UNA OPOSICION LIMITADA.

##### 4.1. La Comisión Kissinger. Una asignación oportuna.

En 1983, el Presidente Reagan se aprestaba a despejar de obstáculos el camino que lo llevaría a las elecciones presidenciales de noviembre de 1984. Su política hacia Centroamérica, aunque no en su esencia, era cuestionada severamente por la Cámara de Representantes, con mayoría de miembros del Partido Demócrata. El Jefe del Ejecutivo estadounidense instituyó la Comisión Nacional Bipartidista para América Central o Comisión Kissinger, el 10 de agosto de 1983.

La Comisión Kissinger se integró con doce miembros demócratas y republicanos, que tenían encomendada la misión de crear un consenso bipartidista en torno a la política del Presidente Reagan hacia Centroamérica. Este había decidido defender sus acciones hacia la región, como quedó de manifiesto en abril de 1983, en su discurso ante una sesión conjunta del Congreso estadounidense.

Pretendía, en el plano doméstico, lograr credibilidad ante la opinión pública de los Estados Unidos, disminuir las críticas de los congresistas demócratas, y quitar escollos de la búsqueda de un segundo período en la Casa Blanca.

La Comisión Nacional Bipartidista para Centroamérica debía recomendar políticas a corto, mediano y largo plazo, a fin de resguardar a la región de la penetración "comunista", según el grupo republicano en el poder. Henry Kissinger, Presidente de la Comisión, afirmó en noviembre de 1983, que las recomendaciones tendrían que estar listas antes de que el Congreso de los Estados Unidos reiniciara sus labores, antes de que empezaran verdaderamente las elecciones primarias, para que en esa forma, la citada Comisión no fuera parte del proceso político partidista (comicios de candidato presidencial en cada partido, principalmente).

El informe de la Comisión Kissinger propuso que se debería elaborar una política estadounidense que respondiera al desafío económico, social y político en Centroamérica y a las amenazas internas y externas a su seguridad y estabilidad<sup>(116)</sup>. En realidad, las investigaciones de la Comisión no difirieron de la concepción del Presidente Reagan sobre el conflicto centroamericano, en el sentido

. . . .

(116) Kissinger, Commission, "Key Sections From Study of Latina Region by Kissinger Panel", The New York Times, 12 de enero de 1984, pp. 14-16.

de que era el resultado de la confrontación entre el Este y el Oeste. Si bien en principio reconocía las raíces autóctonas de la crisis, desviaba luego su atención a la "penetración" cubano-nicaraguense-soviética.

La concepción de la Comisión Kissinger se igualó a la del Presidente: "Los gobiernos emanados de los triunfos marxista-leninista se convierten en totalitarios. Tal es su objetivo, su origen, su doctrina y su historial"<sup>(117)</sup>.

Uno de los aspectos más relevantes del Informe Kissinger, fue su propuesta de otorgar 8 mil millones de dólares en un plazo de cinco años, en ayuda económica y militar, a los países centroamericanos, con la esperada exclusión de Nicaragua. Lo anterior puso en evidencia que en la percepción de los elementos de la Comisión y en la del Presidente Reagan virtualmente no existían diferencias. Además, el 24 de enero de 1984, el Departamento de Estado recomendó la adopción de casi todas las disposiciones de la Comisión Kissinger; la diplomacia estadounidense solamente rechazó las propuestas relativas a la certificación semestral por parte del Ejecutivo al Legislativo sobre las mejoras en los derechos humanos en El Salvador y la creación de la Organización para el Desarrollo de América Central

. . .

(117) Kissinger, Comisión, Report of the National Bipartisan Commission on Central America, p. 88.

(CADO). El Presidente Reagan aceptó la proposición del Secretario Shultz, y envió un paquete de ayuda económica y militar al Congreso, con el nombre de "Plan Jackson".

En esta forma, la Administración republicana empezaba a despejar el camino que la llevaría a la reelección de Ronald Reagan. Existía ya un informe bipartidista, que si no se aprobaba, serviría para acusar a los legisladores de negligencia o insensibilidad ante los peligros de "perder" Centroamérica, en el caso de que triunfara la insurgencia salvadoreña y de que Nicaragua cayera definitivamente en la "esfera soviética". Los opositores a la política centroamericana del Presidente Reagan, a su vez, no podían culpar al Ejecutivo de no haberse esforzado por solucionar la problemática en la región. Por eso, la Comisión Kissinger se había integrado con afiliados del Partido Demócrata y del Republicano.

La Administración Reagan no dejó lugar a duda, a través del informe de la Comisión Kissinger, de la importancia de Centroamérica como zona de seguridad vital para Estados Unidos. Aparte del objetivo explícito de aplicar una política que respondiera a los retos internos y a las amenazas extracontinentales, se requería lograr un consenso para la política estadounidense que se estaba instrumentando.

Dos vastas corrientes coincidieron en el Informe Kissinger. Por un lado, los problemas internos de Centroamérica; por el otro, la influencia extracontinental. Una ponía de relieve la necesidad de ayuda externa -de Estados Unidos- y las reformas "democráticas"; la otra demandaba asistencia militar. Ambas fueron recuperadas por la Comisión Kissinger, misma que entendió la visión del Presidente Reagan. El objetivo primordial era entonces, eliminar los desafíos a la seguridad de Estados Unidos.

El informe entonces, representaba la conceptualización más precisa, en relación al planteamiento de un consenso en el seno del sistema político estadounidense -al hacer partícipe al Partido Demócrata-. Así, el Presidente Reagan tenía el resquicio a través del cual podría intervenir militarmente en El Salvador y Honduras y socavar al Sandinismo<sup>(118)</sup>.

#### 4.2. El Congreso: cuestionamiento de tácticas y coincidencias de objetivos.

El Presidente Reagan compareció ante una sesión conjunta del congreso de los Estados Unidos, el 27 de abril de 1983, con la doble intención de defender su política hacia América Central y pedir que se le autorizaran 600 millones de dólares en ayuda económica.

(118) Selser, Gregorio, "Informe Kissinger contra Centroamérica", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, 1er. semestre de 1984, p. 369.

ca y militar para la región<sup>(119)</sup>. El Senador Christopher Dodd, a propuesta de Thomas O'Neill, Presidente de la Cámara de Representantes, y de Robert Byrd, líder de la minoría demócrata en el Senado, se encargó de dar la respuesta demócrata al Presidente Reagan; ante la Cámara Alta, el legislador Dodd afirmó que la insistencia del Jefe del Ejecutivo estadounidense, al tratar de dar solución al conflicto centroamericano con el incremento de la asistencia militar, era una "fórmula para el fracaso"<sup>(120)</sup>.

En esa ocasión, el Senador Dodd dejó en claro que la oposición no se refería a los objetivos, sino a los medios empleados por el gobierno republicano. Afirmó que todos los ciudadanos estadounidenses coincidían en rechazar el establecimiento de bases militares soviéticas y de "Estado marxistas" en Centroamérica. De entrada, aceptaba pues la premisa de la estrategia del Presidente Reagan: Centroamérica representaba un peligro para la "seguridad" de los Estados Unidos. Recalcó, asimismo, que su país debía prepararse para defender su "seguridad" y la de los habitantes del continente americano, en caso necesario, por "medios militares". En esta forma, subrayó que muchos legisladores republicanos y demócratas creían que "los medios" seleccionados por el Presidente Reagan para solucionar la problemática regional no eran los adecuados.

. . .

(119) Reagan, Ronald, "President Reagan's Address to a Joint Session of Congress on Central America", The New York Times, 28 de abril de 1983, p. 8.

(120) Dodd, Christopher, "Text of Democrats' Response to Reagan's Speech", The New York Times, 28 de abril de 1983, p. 9.

El gobierno estadounidense, dijo al Senador Dodd, en vez de hacer algo por encontrar las causas que alimentaban la revolución, se había decidido por una costosa solución militar. También hizo hincapié en lo que después se convertiría en una constante, a excepción del caso nicaragüense, tema en que la oposición demócrata se manifestaba en contra de las tácticas pero no de los objetivos de Ronald Reagan: "nosotros (los legisladores) le hemos concedido (al Presidente Reagan) lo que nos ha solicitado (en ayuda económica y militar para Centroamérica)"<sup>(121)</sup>. Además, precisó que hasta esa fecha, el Poder Legislativo había otorgado 700 millones de dólares en asistencia económica y militar a El Salvador, a partir del ascenso a la Presidencia de Ronald Reagan. Aclaraba que toda la ayuda aprobada hasta entonces había sido proporcionada tras la autorización del Congreso.

Ahora bien, el caso del Senador Dodd representaba un ejemplo ilustrativo del marco en el cual se daba el debate estadounidense sobre América Central. Dodd siempre ha sido un político liberal del Partido Demócrata y fue uno de los opositores más constantes a la política de Washington hacia la región. en esa ocasión, su discurso no reflejaba solamente su punto de vista, sino también el de los representantes del Partido Demócrata en ambas Cámaras del Capitolio, pues habló a nombre de esa agrupación política.

(121) Ibíd.



Cabe agregar que en el caso de Granada, la Cámara de Representantes aprobó por unanimidad, el 1º de noviembre de 1983, una resolución que invocaba la aplicación de la "Ley de Poderes de Guerra" porque el Presidente Reagan no consultó al Congreso antes de la invasión a Granada (122). Al respecto, es preciso señalar que, los representantes cuestionaron la decisión, pero por el hecho de que no se les haya hecho partícipes, porque no se les había consultado en su calidad de miembros del Poder Legislativo; fue un cuestionamiento de forma. Cabe agregar que la resolución no pudo ser aplicada en virtud de la rápida derrota de la resistencia granadina.

El Salvador nos sirve como una ilustración de los límites del debate sobre América Central. A pesar de los intensos cuestionamientos de los congresistas demócratas a la política del Presidente Reagan hacia San Salvador, el gobierno de ese país, recibió alrededor de 394 y 727 millones de dólares en ayuda militar y económica, respectivamente, en los primeros cuatro años de gobierno del Presidente Reagan. La celebración de comision generales en El Salvador en mayo de 1984, y el triunfo José Napoleón Duarte en los comicios para la Presidencia, sirvieron para atenuar las críticas de los legisladores contra la política hacia El Salvador, ya que antes de este gobierno se apoyaba a un régimen militar, que por tener esta ca-

. . .

(122) Agencia de Información de Estados Unidos, "La Cámara de Representantes ante la invasión de Granada", pp. 1-8.

racterística, era difícil de ser respaldado abiertamente en Washington. El funcionamiento de la "democracia" salvadoreña quitó a la oposición legislativa estadounidense la oportunidad de seguir explotando este tema.

A mediados de 1984, el Presidente electo salvadoreño, José Napoleón Duarte, estuvo en Washington. Su visita sirvió como efecto demostrativo para observar la supuesta funcionalidad de la viabilidad democrática, según la perspectiva de la Administración Reagan, en la región centroamericana. El Presidente Duarte se entrevistó, además del Presidente Reagan, con connotados opositores a la política del Ejecutivo hacia Centroamérica: Tip O'Neill, Presidente de la Cámara de Representantes; Clarence Long, Presidente del Subcomité de Asuntos Externos de la Cámara de Representantes, y Michael Barnes, Presidente del Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental de la Cámara de Representantes. A pesar de sus críticas a la política del Presidente Reagan hacia Centroamérica, todos coincidieron, por esta ocasión, en que los representantes aprobarían los 93 millones de dólares en ayuda suplementaria de emergencia para el gobierno salvadoreño para el año fiscal de 1985. Cuando se llegó el momento, el Presidente Duarte pudo recibir los fondos aprobados por ambas Cámaras del Congreso.

. . . .

#### 4.2.1. Controversias sobre la ayuda "encubierta".

El tema de la ayuda a los contrarrevolucionarios nicaragüenses fue el punto básico de manifestación de las desavenencias entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en relación a la política de Washington hacia Centroamérica. Los "contras" propiciaron un debate aleccionador sobre la naturaleza de la oposición demócrata y dejaron al descubierto que el gobierno nicaragüense era indeseable en Washington. Prevalció el concepto de "seguridad" puesto en la palestra por el Presidente Reagan: Nicaragua era un "peligro" para los intereses vitales de los Estados Unidos en el continente americano. La ayuda gubernamental a los "contras" representaba la preocupación del Ejecutivo, compartida por el Congreso, por acabar con el baluarte del "marxismo" en Centroamérica -según los reaganistas-: el Sandinismo.

Por ello a continuación se inserta un cuadro de la ayuda aprobada por el Congreso de Estados Unidos para los contrarrevolucionarios nicaragüenses durante el primer mandato de Reagan. Cabe subrayar que, a pesar de los intensos debates en torno a otorgar o no dicha asistencia a los "contras", después de agrias críticas y de votaciones contrarias en una primera instancia, los legisladores terminaban por aprobar y liberar los fondos.

**AYUDA DE LOS ESTADOS UNIDOS A LOS  
CONTRARREVOLUCIONARIOS NICARAGUENSES**  
(En millones de dólares)<sup>(123)</sup>

Año Fiscal	1981	1982	1983	1984
Cantidad	19.00	30.00	30.00	24.00

Por otro lado, en marzo de 1984, a raíz del minado de los puertos nicaragüenses por parte de la Agencia Central de Inteligencia, algunos congresistas protestaron, pero no por el minado de los puertos en sí, sino porque no se les había informado oportunamente, lo que vuelve a poner de relieve que las divergencias entre los legisladores y los funcionarios estadounidenses no eran de fondo, sino de tácticas. En este sentido, el Senador Patrick Moynihan, Vice presidente del Comité de Inteligencia del Senado, declaró que "como diablos" iba a pronunciarse sobre el minado, si el Ejecutivo no había informado al Comité de Inteligencia de tales actividades<sup>(123)</sup>.\*

(123) Bonner, Raymond, "The Thousand Small Escalations of Our Latin War", The Washington Post, 16 de septiembre de 1984, pp. B1-B4.

(124) Taubman, Philip, "How Congress Was Informed of Mining of Nicaraguan Ports", The New York Times, 16 de abril de 1984, p. 4.

\* A principios de 1985, el debate sobre "la ayuda encubierta" sirvió para aclarar en qué consistía la oposición del Congreso. En su campaña en pro de los fondos para los "contras", el Presidente Reagan afirmó en su intención era "reestructurar" al "gobierno nicaragüense". En este sentido, había que señalar que reestructurar implicaba el cambio de gobierno, y representaba un elemento novedoso en la retórica antisandinista de Ronald Reagan. Pues bien, los opositores del Congreso respecto de la política de Washington hacia Managua ni siquiera se molestaron en cuestionar su significado. Estuvieron de acuerdo, en cambio, en que los sandinistas realizaban cosas "increíblemente estúpidas", como lo afirmara el Representante Michael Barnes.

#### 4.3. Centroamérica en la campaña electoral de 1984: un debate revelador.

El conflicto centroamericano fue un tema relevante del debate sobre la política exterior durante la campaña electoral para la Presidencia en los comicios de 1984. Cabe acotar, no obstante, que los aspectos económicos fueron los objetos primordiales de la discusión, como suele ocurrir normalmente. Sin embargo, cabe señalar "que existe, aunque secundariamente, una preocupación por los asuntos internacionales; y por otro, que esa preocupación es crecientemente selectiva, dirigiéndose sobre todo a aquellos temas que son vistos como más cercanos a la seguridad y prosperidad de Estados Unidos"(sic.)<sup>(125)</sup>.

Ante esta situación, existe interés por las cuestiones de seguridad ligadas al conflicto Este-Oeste y a las zonas más tradicionales de contención. "La economía internacional, los problemas energéticos y las relaciones entre el Este y el Oeste, parecen ir configurando cada vez más lo que alguien ha denominado un área de intermestic policy en que es difícil hacer la distinción entre interés nacional e interés internacional"(sic.)<sup>(126)</sup>.

Ahora bien, en Centroamérica, dichas elecciones presidenciales aparecieron "estrechamente vinculadas a un endurecimiento

(125) Insulza, José Miguel, "Elecciones presidenciales y política exterior", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, Núm. 14, 2º semestre de 1983, p. 94.

(126) Ibid, p. 95.

creciente y a las posibilidades de intervención directa en los conflictos que vive la región"(127).

También, el proceso electoral interesó como una "prueba" del respaldo tangible con que contaba, entre el electorado estadounidense, la "línea dura" de la llamada contención del "comunismo". En última instancia, el mismo proceso electoral condicionó las decisiones que durante el período de elecciones primarias y la propia campaña final, adoptó la Administración(128).

Sobre Centroamérica, en la campaña electoral, los demócratas estuvieron aparentemente, a favor de una solución negociada y los republicanos reiteraron su postura de contención del comunismo. Si bien éstos últimos mostraron una posición de bloque, los demócratas manejaron posiciones de índole variada. Los precandidatos presidenciales de esa afiliación política diferenciaron su postura de la del Presidente Reagan, pero al mismo tiempo, deslindaron posiciones con sus compañeros de partido. Cabe señalar que sus declaraciones no significaban necesariamente lineamientos de política en el caso de que llegaran al poder, pero constituían, no obstante, una declaración de principios globales, producto de negociaciones entre distintas corrientes del partido, que en cierta medida influirían en el futuro presidente.

(127) Ibid, p. 87

(128) Ibidem.

No obstante lo anterior, los aspirantes demócratas fueron variando el tono del discurso hasta prácticamente igualarlo al del Jefe del Ejecutivo, en la medida en que avanzaron las elecciones. La opinión pública estadounidense estaba a la derecha y los precandidatos demócratas que tuvieron posibilidades de alcanzar la nomina ción de su Partido para la Presidencia, Gary Hart y Walter Mondale, se asimilaron finalmente a la perspectiva del Presidente Reagan. Te mían, posiblemente, que se les estigmatizara como "perdedores" de Nicaragua y "débiles ante el comunismo" en El Salvador<sup>(129)</sup>.

El Presidente Ronald Reagan, a su vez, reiteró posiciones anteriores en el sentido de que se debería presionar a Nicaragua pa ra que estableciera un régimen "democrático". Fue atacado en numerosas ocasiones por su política de "regionalización de la guerra" en Centroamérica, hasta que el candidato del Partido Demócrata, Wal ter Mondale, pareció cambiar de posición y declaró que si los sandi nistas insistían en "exportar" la revolución, les impondría una "cuarentena".

Por otro lado, las plataformas electorales de republicanos y demócratas insistieron en un deslinde de posiciones: el Partido Republicano ubicó el conflicto en el marco de las relaciones entre

. . .

(129) Insulza, José Miguel, Op. Cit., p. 96.

el Este y el Oeste, y propuso soluciones a corto, mediano y largo plazo, pero dejando siempre la opción militar como recurso disponible. El Partido Demócrata priorizó la distensión en las relaciones soviético-estadounidenses, reconoció los orígenes económicos y sociales del conflicto centroamericano, propuso una solución negociada, pero no pudo desprenderse de la preocupación por la "seguridad" estadounidense, fenómeno que había sacado a relucir al Presidente Reagan, porque abría las puertas al intervencionismo cubano-nicaragüense-soviético en el continente americano.

#### 4.3.1. La Plataforma Electoral del Partido Demócrata: sólo buenas intenciones.

Para 1984, la Plataforma Electoral de los demócratas estableció que América Latina era un tema de "alta prioridad" para Estados Unidos. En los lineamientos destacó dos problemas fundamentales: la crisis centroamericana y la deuda de América Latina. Sobre la crisis económica, planteó la canalización de mayores recursos económicos a la región, a través de los organismos internacionales. En relación al conflicto centroamericano, reconoció sus orígenes internos, pero no lo pudo separar por completo del enfrentamiento entre Washington y Moscú, por lo que tuvo que aceptar las premisas que manejaba el Presidente Reagan. En este contexto, subrayó que la crisis abría la oportunidad para el involucramiento soviético y de sus satélites. Se pronunció, en consecuencia, a favor de solucio-



nes políticas mediante el camino diplomático, y propueso el apoyo al proceso de Contadora. Afirmó, no obstante, que los esfuerzos de Estados Unidos para terminar con el conflicto, deberían acompañarse de preparativos para defender sus intereses vitales, "si éstos eran desafiados" (130).

Recomendó, por otro lado, el establecimiento de un proceso de consultas con los principales líderes latinoamericanos para que se alcanzara un consenso en torno a la política de Estados Unidos hacia Centroamérica. Reconoció, también, que los problemas económicos de América Latina representaban una amenaza para los intereses de Washington y para su estabilidad en el aspecto político (131).

Los demócratas expresaron su rechazo a "la militarización y americanización del conflicto", y se identificaron, en apariencia, con las gestiones de los países del Grupo Contadora. En esta forma, señalaron su aparente apoyo a "los esfuerzos de los países integrantes (del Grupo Contadora) para obtener la solución pacífica de los conflictos en la región centroamericana" (132).

. . .

(130) Manatt, Charles, "The 1984 Democratic National Platform", 1984, pp. 33-34.

(131) Ibid, p. 135.

(132) Vega, María Teresa y Sánchez, Georgina, "América Latina: ¿Continuidad con cambios?", Carta Mensual: Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, septiembre de 1984, p. 104.

Es necesario poner de relieve que, las plataformas electorales de los partidos políticos estadounidenses no tienen el carácter de programa de gobierno, ni obligan al candidato triunfante. En este sentido, representan más bien un documento político importante que refleja la correlación de fuerzas dentro de determinado partido y que sirve de guía al candidato.

Lo anterior quedó manifestado con los pronunciamientos electorales del candidato presidencial demócrata, Walter Mondale, que si bien en principio dejó ver una posición flexible terminó por igualar su postura a la del Presidente Reagan en relación a Centroamérica, en vísperas de las elecciones: en plena Convención del Partido Demócrata, Mondale afirmó que la plataforma no era el lugar para restringir la política exterior o el uso de la fuerza bajo ningún motivo<sup>(133)</sup>.

En forma adicional, los esfuerzos del Partido Demócrata por lograr una política alternativa a la del gobernante Partido Republicano no tuvieron éxito. Las distintas posiciones de los precandidatos presidenciales demócratas se diluyeron en la medida en que avanzó el proceso electoral.

. . .

(133) Ibid, p. 104.

#### 4.3.2. La perspectiva de los precandidatos presidenciales demócratas. Walter Mondale capitula.

A principios de 1984, los aspirantes a ocupar la nominación presidencial demócrata coincidían en sus intentos por parecer que tenían una alternativa de política estadounidense hacia Centroamérica. En general, proponían un cambio en el rumbo militarista de la política del Presidente Reagan hacia América Central, y concentraban su atención en el respeto a los derechos humanos. Existía consenso, con ciertos matices, en demandar un mayor respeto a los derechos humanos en El Salvador, cortar el apoyo a los contrarrevolucionarios nicaragüenses y apoyar las actividades de los países de Contadora. Aunque en general, respetaron los lineamientos del partido, solamente dos precandidatos mostraron una posición ambigua: el ex-gobernador de Florida, Reubin Askew, y el Senador por Carolina del Sur, Ernest Hollings. Estos apoyaron la invasión a Granada, estuvieron en contra de un acercamiento con Cuba, y su posición sobre El Salvador no era muy clara (134).

El Senador John Glenn también se adhirió a la estrategia demócrata, si bien estaba ubicado a la derecha de su Partido. Su posición, empero, no fue de trascendencia debido a que pronto se retiró de la contienda electoral. A la izquierda del Partido Demó

(134) Shribdman, David, "Where they stand", The New York Times, 31 de diciembre de 1983, pp. 1-8.

crata se ubicaron el Senador Alan Cranston y el ex-legislador George McGovern. Ambos fueron partidarios de una visión más objetiva de la crisis centroamericana, y algo cercana a la del Grupo Contadora, misma que no tuvieron oportunidad de explicitar con mayor detalle debido a su pronto retiro de la campaña.

Las perspectivas verdaderamente interesantes fueron las de los precandidatos que lograron llegar a la Convención Nacional del Partido Demócrata: Jesse Jackson, Gary Hart y Walter Mondale. El reverendo Jesse Jackson criticó a lo largo de su lucha al Presidente Reagan, debido a que su perspectiva sobre el problema centroamericano era una "interpretación equivocada de la historia". El, según declaró, cambiaría la concepción de "patio trasero" por una política de "buena vecindad" entre los Estados Unidos y América Latina (135).

El Reverendo Jesse Jackson también criticó severamente la diplomacia de "las cañoneras", la política del "gran garrote" y la amenaza militar. Propuso la reanudación de relaciones diplomáticas entre Washington y La Habana. Además, se pronunció en contra de la invasión a Granada. Pero ocupó el último lugar entre los precandidatos que se disputaron la nominación presidencial en la Convención Demócrata para la Presidencia.

(135) Shribdman, David, "Where they stand", The New York Times, Estados Unidos, 29 de diciembre de 1983, pp. 1-18.

El 14 de marzo de 1984, Walter Mondale, ante el Consejo de Relaciones Internacionales de Chicago, resumió su política hacia Centroamérica en la siguiente forma: condicionamiento de la ayuda militar al gobierno salvadoreño a las mejoras en el campo de los derechos humanos; fin de la guerra "secreta" contra Nicaragua; completo apoyo a las actividades de Contadora y reducción de los efectivos militares estadounidenses en Honduras, con el previo con sentimiento de las autoridades nicaragüenses de que retirarían a sus asesores cubanos (136).

El Senador Gary Hart, por su parte, también ante el Consejo de Relaciones Internacionales de Chicago, el 16 de marzo de 1984, expuso su concepción de la problemática centroamericana de la manera siguiente: los problemas regionales no son de la incumbencia de Estados Unidos; la pobreza, el hambre y la represión causan las revoluciones, no la intervención de la Unión Soviética y Cuba; Estados Unidos con frecuencia se ha colocado del lado del perdedor el apoyar la represión y el privilegio; la intervención militar estadounidense exagera los nacionalismos e invita a la participación soviética y la seguridad estadounidense no se garantiza con la imposición de la voluntad de Washington (137).

(136) Nava, José Manuel, "Declaraciones de Mondale", Excelsior, 15 de marzo de 1984, pp. 1-30.

(137) Hart, Gary, "Address to the Council on Foreign Relations of Chicago", The New York Times, 15 de marzo de 1984, p. 8.

Si bien los pronunciamientos del Senador Hart tenían un contenido electoral, es decir retórico, no dejó de sorprender su posición radical. Ubicó, por ejemplo, el problema centroamericano en una dimensión más objetiva, no únicamente que el Presidente Reagan, sino que sus propios compañeros demócratas. Aunque también se debe considerar que en esa ocasión, hablaba ante un foro de carácter liberal, como lo es el Consejo de Relaciones Exteriores de Chicago. Más tarde, a raíz de sus triunfos en los "caucuses" y elecciones primarias de Nueva Inglaterra -seis Estados de la Unión Americana de tendencia liberal-, el legislador Hart afirmó que su triunfo significaba un rechazo a la continua presencia militarista (del Presidente Reagan) en Centroamérica. Y agregó que la opinión pública estadounidense mostraba una "clara refutación" de la perspectiva de Ronald Reagan en relación a la zona. No obstante, conforme las elecciones se realizaban en Entidades Federativas donde el electorado era menos liberal, Hart también variaba paulatinamente de posición. A partir del mes de abril de 1984, los precandidatos Gary Hart y Walter Mondale parece que llegaban a un acuerdo tácito: no provocar enfrentamiento entre ellos en relación al problema centroamericano y concentrar sus ataques en contra de la política regional del Jefe del Ejecutivo estadounidense.

. . . .

Sin embargo, en su campaña por el Estado de Connecticut, el Senador Hart prácticamente igualó su posición con Mondale al señalar que, si bien estaba por el retiro de los infantes de marina de Centroamérica, era partidario de la permanencia de un reducido número de asesores militares en El Salvador y en Honduras, y de la continuidad de la presencia de los Estados Unidos en Panamá (138).

Se necesita tener en consideración que las citadas declaraciones fueron expresadas por Hart, cuando su campaña experimentaba un repunte y se encontraba en el primer lugar entre los aspirantes a ocupar la candidatura presidencial demócrata. El legislador por Colorado ya estaba, pues, en una posición similar a la de Mondale, ya que había girado de un cierto radicalismo hacia un punto menos espinoso.

Con posterioridad, la candidatura del Senador Hart se debilitó ostensiblemente, dejando la iniciativa al aspirante más viable, Walter Mondale.

El ex-vicepresidente, Walter Mondale, representaba a los sectores tradicionales del Partido Demócrata, y por lo mismo, no se pronunciaba a favor de fórmulas novedosas en relación a la solución de la problemática centroamericana; se limitaba a mostrar una

. . .

(138) Madden, Richard, "Connecticut vote is taken by Hart; 52 delegates won", The New York Times, 27 de marzo de 1984, p. 1.

posición contraria a la política del Presidente Reagan, pero con un tono cada vez más moderado conforme se aproximaban las elecciones.

En respuesta al minado de los puertos nicaragüenses, se limitó a decir que era "casi un acto de beligerancia" y que la Unión Soviética lo utilizaría en contra de Estados Unidos en la Corte Internacional de Justicia<sup>(139)</sup>. Esto denotaba una mentalidad apegada a los sectores más ortodoxos del Partido Demócrata, pero no representaba un proyecto alternativo a la estrategia republicana, sino que era un mero lema de campaña.

Después, aunque continuó favoreciendo la solución negociada por encima de las fórmulas militares, fue disminuyendo sus críticas. En vísperas de las elecciones presidenciales, ya investido como nominado demócrata, Mondale afirmó que si Nicaragua rechazaba un compromiso de buena fe y continuaba exportando la revolución, le impondría un bloqueo militar. Dijo que, la crisis centroamericana era parte del conflicto entre el Este y el Oeste, y calificó al gobierno sandinista de totalitario. Asimismo, se manifestó a favor del uso de la fuerza militar en Granada "para proteger la vida" de ciudadanos estadounidenses. Con lo anterior se desvanecieron las diferencias entre Mondale y Reagan.

. . .

(139) Omang, Joanne, "Democrats' Reaction. Outrage and Dismay", The Washington Post, 10 de abril de 1984, p. 1.



#### 4.3.3. La Plataforma Electoral del Partido Republicano.

La Plataforma Electoral del Partido Republicano reiteró la idea de que el conflicto centroamericano debería ser considerado en el contexto del conflicto entre el Este y el Oeste puso casi al mismo nivel la solución armada y el acuerdo negociado. Reafirmó la importancia de la zona para los intereses y la seguridad de Estados Unidos y reivindicó posibles intervenciones militares. Se puede decir que no agregó nada que el equipo republicano en el poder no hubiera afirmado con antelación. En primer lugar, señaló que toda la región -Centroamérica y el Caribe- se encontraba gravemente amenazada por la expansión comunista inspirada y apoyada por la Unión Soviética y Cuba. Presentó la invasión a Granada como la "liberación" de un pueblo y reafirmó la creencia estadounidense de que la fuerza es positiva si se una para liberar<sup>(140)</sup>. Este "principio" significó prácticamente un corolario adicional a la Doctrina Monroe, y planteó la incógnita de si los republicanos lo utilizarían en un futuro previsible en Nicaragua o El Salvador.

Sobre Cuba, los republicanos no "se hacían ilusiones" acerca de la dictadura de Castro, y recalcaban que sólo la firmeza y la voluntad de los Estados Unidos frustrarían sus intentos por exportar la subversión y destruir la democracia. A Nicaragua se le caracterizó como un "santuario comunista que exporta el terror y

(140) Republican Party's 1984 Platform, "Excerpts From Republican Party's, Platform", The New York Times, 24 de agosto de 1984, p. 9.

las armas". Por lo tanto, se debía continuar apoyando a los "combatientes por la libertad". Además, defendían la política hacia El Salvador porque el Presidente Reagan ayudaba a los salvadoreños a "delinear" su futuro<sup>(142)</sup>.

Cabe añadir que, si bien no existían planes novedosos en la Plataforma Electoral del Partido Republicano, la alusión al involucramiento militar para "liberar" a los pueblos constituía un virtual apoyo a las manifestaciones de fuerza para que el Presidente Reagan las utilizara cuando lo creyera conveniente. Si como se asentaba en el texto: "Los marxistas de Nicaragua amenazan no solamente a Costa Rica y Honduras, sino también a El Salvador y Guatemala" entonces, a fin de salvar a la "democracia", se haría uso de la fuerza para la liberación del "comunismo" en la región entera<sup>(143)</sup>

(142) Ibid, p. 10.

(143) Ibidem

"La capacidad de acción del todo no es tá nunca a la libre disposición de un único sujeto de poder, como existen siempre limitaciones del poder de cada uno de sus depositarios por otros y no se da una omnipotencia social absoluta, sólo puede atribuirse, en último término, el poder objetivo de una organización a ella misma como un todo".

(Hermann Heller).

### CONCLUSIONES.

Cuando Ronald Reagan asumió el poder en 1981, Estados Unidos experimentaba un repunte del conservadurismo en el pensamiento y la práctica política, entre otros aspectos. En las relaciones con el exterior, todavía frescos los reveses con Irán y Nicaragua de la época del Presidente James Carter, para los nuevos tiempos la lógica de la seguridad nacional iba a ser delineada en el marco del conflicto entre el Este y el Oeste. La perspectiva vigente durante el lapso 1977-1981 quedaba atrás.

Con la Unión Soviética, antes de volver a sentarse a la mesa de negociaciones para una probable reducción de los arsenales bélicos, la Administración entrante propuso el despliegue de más armamento nuclear en Estados Unidos y Europa Occidental, con el objeto de dialogar desde una posición de fuerza.

En lo relativo a los problemas regionales, Washington buscó tratar con Moscú a través de la política de contención del "comunismo", que se manifestó en el creciente flujo de recursos económicos y militares a los gobiernos de los países aliados -susceptibles de caer dentro de la influencia soviética-, y en forma paralela, se redujo esa ayuda a las naciones que tenían regímenes impopulares en Estados Unidos.

Jeane Kirkpatrick supo captar el sentir de la corriente conservadora de la política exterior estadounidense. Suministró la base ideológica en la cual iban a sustentarse las relaciones con los países en desarrollo que tenían dificultades de desestabilización. De acuerdo a los cánones del poder de Washington, realizó una diferenciación clara entre "autócratas moderados", aliados de Washington, y autócratas menos amistosos de convicciones extremistas (regímenes totalitarios). Los primeros devenían en "democracias" tarde o temprano, mientras que los "gobiernos totalitarios" estaban condenados a pertenecer al comunismo ad perpetuum.

La Administración Carter no supo manejar las crisis de Nicaragua e Irán, porque según Kirkpatrick, creyó en una alternativa democrática al gobierno en el poder, en la imposibilidad de mantener el status quo y en las bondades de un nuevo gobierno, aunque estuviera encabezado por marxistas.

. . .

Por lo anterior, propuso que se formulara un programa moral y estratégicamente realista y aceptable en términos políticos, mismo que sirviera de justificación al Presidente Reagan, con la intención de que Estados Unidos negociara con los gobiernos no democráticos amenazados por la subversión soviética.

En este contexto, la ebullición política en Centroamérica tenía que ser enfrentada con la política de contención, porque no era más que la evidencia del avance del "comunismo", perpetrado por la Unión Soviética y Cuba, pues negaba la "democracia pluralista" y "el mundo libre".

No había otro lugar más apropiado para recuperar la credibilidad de Estados Unidos en el mundo, que su "patio trasero", es decir, Centroamérica. Esta fue el campo de acción atingente para poner de relieve su renovada voluntad de conservar sus zonas de influencia. De ahí la relevancia que adquirió la política del Presidente Reagan hacia la región, y la obsesión del equipo republicano por reestructurar al Gobierno de Nicaragua, no "perder" El Salvador y mantener el establishment en el resto de las naciones centroamericanas.

En los cánones de la Administración Reagan, El Salvador era más vulnerable ante el avance del "comunismo", mientras que -

Nicaragua ya estaba en ese medio. Estados Unidos podía ejercitar sus músculos y dejar claro que esas pequeñas naciones no iban a escapar a su hegemonía. Los recursos de sus enemigos en esos países no resistirían el poderío de la superpotencia del capitalismo.

Por otra parte, en forma paralela a la vigencia de las distintas opciones de política de la Administración Reagan hacia América Central, hubo una serie de discrepancias al interior de la misma. El sistema político no actuó como un ente monolítico, sino más bien como una organización plural. Aparentemente, el Departamento de Estado estuvo facultado para ser la agencia gubernamental que llevara la dirección de la política hacia la zona; empero, la competencia prevaleciente entre todas esas dependencias volvió más difícil el proceso de toma de decisiones. A pesar del indudable y preponderante papel que la diplomacia realmente ejerció, el Pentágono no dejó de tener acciones decisivas. El rechazo a la sugerencia del Secretario Haig -invasión simultánea a Cuba, Nicaragua y El Salvador para extirpar el "comunismo" del continente americano-, a finales de 1981, fue una muestra fehaciente de la diversidad de alternativas de política existentes en el seno del Ejecutivo estadounidense.

En ese momento, el Jefe del Pentágono, Caspar Weinberger, pudo bloquear la propuesta del Departamento de Estado. Al respecto, cabe señalar que Weinberger representaba los intereses del De-

partamento de Defensa y del sector militar, y contando con una visión más "racional", que pugnaba por evaluar los pros y contras de un involucramiento prematuro en los tres países señalados, pudo evitar la aplicación de una decisión que quizá hubiera sido comprometedora ante la opinión pública de Estados Unidos y del mundo. Sabía los riesgos que entrañaba aceptar un involucramiento directo sin suficiente apoyo popular y del Congreso.

Fue con la llegada de George Shultz al Departamento de Estado, cuando se empezaron a notar más las actividades de esa instancia gubernamental. Entonces se instrumentó la "política de sentidos (two-track policy)", misma que conjugaba las negociaciones con las presiones, pero que ponía énfasis en éstas últimas.

De esta manera, en medio de una intensa lucha de posiciones, Shultz se convirtió en la voz cantante de la política hacia Centroamérica.

A pesar de lo anterior, entratándose de otros campos de dicha política, la acción la desarrolló la agencia ad hoc. Las maniobras militares las instrumentó el Pentágono y la Agencia Central de Inteligencia fue la encargada de instrumentar la two track policy, si bien ésta última desbordó tales parámetros en algunos casos como en el minado de los puntos nicaraquenses.

. . . .

En términos generales, conviene subrayar que la CIA y el Pentágono coincidieron con la idea de que en Centroamérica no hubiera otra Cuba ni otro Vietnam. Las actividades de ambos eran parte de la estrategia de negociaciones acompañada de presiones que ideó el Departamento de Estado.

En síntesis, al Departamento de Estado tocó la función de formular políticas, mientras la CIA, el Departamento de Defensa y el Estado Mayor Conjunto estuvieron a la espera de mejores tiempos para ubicarse en el primer lugar de la palestra.

Por lo que corresponde a las desavenencias entre el Ejecutivo y el Legislativo, fueron parte relevante del debate político interno entre 1981 y 1984. Los legisladores, incluso la Cámara de Representantes con mayoría democrata, compartían la opinión de que el Sandinismo representaba un peligro para los intereses de seguridad de Estados Unidos. Los demócratas se limitaron a recuperar el concepto de seguridad como lo había esgrimado públicamente el Presidente Reagan; pero fallaron, quizá por esto mismo, en sus intentos por elaborar una alternativa a la política de Washington hacia la región delineada por el Jefe del Ejecutivo. Así, criticaron los medios -como aconteció con las trabas y los debates que los representantes realizaron en torno a otorgar o no ayuda "encubierta" a los "contras"-, pero compartieron la idea de que el "comunismo" (de Nicaragua) desafiaba a los Estados Unidos.

. . . .



En momentos cruciales, los demócratas se adhirieron a la política del Presidente Reagan: oposición al supuesto desembarco de aviones MIG en Nicaragua (noviembre de 1984), ya que consideraban, como no cesaba de repetirlo la propia Administración, que eran una amenaza para la seguridad de Estados Unidos.

En las elecciones generales efectuadas en noviembre de 1984, la oposición de los demócratas a la política de Washington hacia Centroamérica quedó en entredicho: no presentaron un proyecto alternativo coherente, y terminaron por aceptar la estrategia del Presidente Reagan. Aunque la posición pública de los precandidatos presidenciales de esa afiliación política no fue homogénea, la del más prominente, Walter Mondale -quien se convirtió en el aspirante presidencial demócrata-, terminó por asimilarse a la postura del Presidente Reagan.

Cabe subrayar que, cualquier revolución armada ha sido identificada en Washington con la ideología marxista y por ende con el expansionismo soviético. En dicho marco general, ha existido el consenso en la clase política y en la opinión pública estadounidense de que las revoluciones en Centroamérica son, en principio, perniciosas para la seguridad nacional de Estados Unidos. Esto sirvió para que incluso los demócratas, ya fuera como parte de la campaña electoral y/o en defensa abierta del sistema político, aceptaran en forma paulatina que los movimientos radicales en América -

. . .

Central eran perpetrados por dirigentes marxistas y que sus centros de filiación eran Moscú y Managua. El Sandinismo y la insurgencia salvadoreña quedaron pues incluidos en la lista de movimientos inaceptables para Washington.

La Comisión Kissinger se encargó de manifestar el consenso en torno a los acontecimientos en Nicaragua y El Salvador, y a la actitud que deberían asumir los Estados Unidos. Los miembros del panel -en el que figuraban demócratas y republicanos, liberales y conservadores- terminaron por reconocer que la seguridad nacional estadounidense se encontraba en peligro ante el triunfo del Sandinismo y ante una eventual victoria revolucionaria del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional de El Salvador.

En otro orden de ideas, la two track policy y el Informe de la Comisión Kissinger sirvieron al Presidente Reagan para que triunfara con su política y dejara sin banderas a la oposición, pues la citada two track policy permitió que siguiera vigente la posibilidad de negociaciones, facilitando así la continuación del flujo de recursos a los aliados de Estados Unidos; y la Comisión Kissinger -grupo bipartidista- creó el consenso suficiente para la formulación de una política global y sobre todo, contribuyó a que el gobierno de Nicaragua fuera visto como "una amenaza de seguridad permanente" en Washington, y que debería evitarse la existencia de "regímenes marxista-leninistas" en el hemisferio occidental.

. . .

Con base en lo anterior, desde el primer cuatrienio del **Presidente Ronald Reagan**, su gobierno estableció la delimitación de Centroamérica como parte de su zona de influencia. Cumplió la promesa de que la Unión Soviética no se expandiera en Centroamérica, propiciando, al contrario, la adopción de una política de bajo perfil por parte del Kremlin.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Aron, Raymond, La República Imperial, España, Ed. Alianza 1976, 388 pp.
- 2.- Castañeda, Jorge G., y Pastor, Robert A., Límites en la Amistad: México y Estados Unidos, México Ed. Joaquín Mortiz/Planeta, 1989, 499 pp.
- 3.- CICADE-CIDE, Centroamérica: Crisis y Política Internacional, México, 1ª edición, Ed. Siglo XXI, 1982, 312 pp.
- 4.- Departamento de Estado y Departamento de Defensa, El incremento militar en Nicaragua y la subversión centroamericana, Estados Unidos, Ed. Departamento de Estado, 1985, 32 pp.
- 5.- Domhoff, William G., ¿Quién gobierna Estados Unidos?, México, 13ª edición, Ed. Siglo XXI, 1982, 249 pp.
- 6.- Echeverría Zuno, Alvaro, Centroamérica: La Guerra de Reagan, México, Ed. El Día en Libros, 1983, 281 pp.
- 7.- Fulbright, William, La arrogancia del poder, México 1ª edición, Ed. Siglo XXI, 1976, 327 pp.
- 8.- García-Moreno Elizondo, Alejandro, State Department's - - Limitation's in the making of Foreign Policy, Estados Unidos, Ed. Universidad John Hopkins, 1982, 12 pp.

- 9.- Gleijeses, Piero, Tilting at Windmills, Reagan in Central America, Estados Unidos, Ed. John Hopkins Institute, 1982, 40 pp.
- 10.- Hackett, Clifford F., The Congressional Foreign Policy Role, Estados Unidos, 1979, Ed. The Stanley Foundation, 3-27 pp.
- 11.- Haig Jr., Alexander, Caveat, Realism and Foreign Policy, Estados Unidos, Ed. Mc Millan Publishing Company, 1983, pp. 1-302.
- 12.- Kissinger, Henry, Report of the National Bipartisan Commission on Central America, Estados Unidos, 1ª edición, Ed. Seal of the President of the United States, 1984, 132 pp.
- 13.- Linowitz, Sol M. y Plaza, Galo, et. al., The Americas at a Crossroads. Report of the Interamerican Dialogue, Estados Unidos, 1ª edición, Ed. The Wilson Center, 1983, 63 pp.
- 14.- Manatt, Charles, The 1984 Democratic National Platform, Estados Unidos, 1ª edición, Ed. Building America, 1984, 58 pp.
- 15.- Morison, Samuel Eliot et. al., Breve Historia de los Estados Unidos, México, 2ª edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1980, 967 pp.

- 16.- Motley, Langhorne, Comparecencia del Secretario de Estado Adjunto ante el Congreso, Estados Unidos, 1ª edición, Ed. Agencia de Información de Estados Unidos, 1985, 26 pp.
- 17.- Nowels, Larry Q., Central America and U.S. Foreign Assistance: Issues for Congress in 1984, Estados Unidos, 1ª edición, Ed. Foreign Affairs and National Defense Division, 1985, 17 pp.
- 18.- Peñaloza, Tomás, La formulación de la política exterior en los Estados Unidos de América y su impacto sobre México, México, Ed. El Colegio de México, 1ª edición, 1977, 36 pp.
- 19.- Ruíz Paniagua, Rosalva y Sosa Ferreira, Ana Priscila La Política Gubernamental Norteamericana hacia Cuba, 1959 - 1982, México, 1ª edición, 1982, UNAM, 239 pp.
- 20.- Schoultz, Lars, Fundamentos y Premisas de la Política Exterior de los Estados Unidos, Estados Unidos, 1ª edición, Ed. Comisión para el Futuro de las Relaciones México - Estados Unidos, 1988, 43 pp.
- 21.- Schroeder, Richard C., Reseña del Gobierno de los Estados Unidos, México 1ª edición, Ed. Agencia de Información de Estados Unidos, 1981, 112 pp.

- 22.- Schwartz, Carole y Cuenca, Breny, Centroamérica: Crisis y Política Internacional, México, 1ª edición, Ed. Siglo XXI, 1982, 137 pp.
- 23.- Serafino, Nina M., U.S. Assistance to Nicaragua Guerrillas: Issues for the Congress, Estados Unidos, 1ª edición, Ed. Agencia de Información de Estados Unidos, 1985, 14 pp.

HEMEROGRAFIA

## a) Artículos publicados en las siguientes revistas:

- 1.- Aguilar Zínzer, Adolfo y Paredes, Carlos Federico, "El debate sobre Centroamérica en el Congreso norteamericano y su interrelección con el debate en América Latina", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 15, 1er. Semestre de 1984, México, pp. 29-64.
- 2.- Allison, Grahm T. y Halperin, Morton, "Política burocrática un paradigma; y algunas implicaciones de política", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 10, 2º semestre de 1981, México, pp. 227-254.
- 3.- Bacchus, William, "El contexto de la elaboración de la política exterior", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 10, 2º semestre de 1981, México, pp. 255-274.
- 4.- Barros, Alexandre, "La dimensión estratégico-militar de la política latinoamericana de Estados Unidos en la perspectiva de la crisis centroamericana y la guerra de las Malvinas", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 17, 1er semestre de 1985, México, pp. 79-90.



- 5.- Borja, Arturo, "El nombramiento del Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos", Boletín Mensual Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 6, junio de 1981, México, pp. 67-69.
  - 6.- Borja, Arturo, "La política exterior de la Administración Reagan o el 'desfase' de la 'óptica estratégica'", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 6, junio 1981, México pp. 67-69.
  - 7.- Borja, Arturo, "Las dimensiones domésticas de la política centroamericana de Reagan", Boletín Mensual Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 5, mayo de 1981, México, pp. 54-57.
  - 8.- Borja, Arturo, "La política norteamericana hacia El Salvador en el 'período de transición'", Boletín Mensual Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 3, abril de 1981, México, pp. 38-39.
  - 9.- Borón, Atilio, "La crisis norteamericana y la racionalidad neoconservadora", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 9, 1er. semestre de 1981, México, pp. 31-58.
- . . .

- 10.- Borón, Atilio, "Entre Roosevelt y Reagan 'contenidos y límites de la alternativa neoriberal'", Estados Unidos: Perspectiva Interamericana, CIDE, Núm. 14, 2º semestre de 1983, México, pp. 47-72.
- 11.- Bochev, Francis L. et al., "Las relaciones interamericanas: escudo de la seguridad del nuevo mundo y espada de la proyección del poder global de Estados Unidos", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 9, 1er. semestre de 1981, México, pp. 181-214.
- 12.- Casey, William, "What's Behind Reagan Strategy in Nicaragua", U. S. News & World Report, 23 de abril de 1984, Estados Unidos, pp. 27-29.
- 13.- Chace, James, "Deeper into the Mire", The New York Times Review, 1º de marzo de 1984, Estados Unidos, pp. 40-48.
- 14.- Dickey, Christopher, "Central America: From Quagmire to Cualdrón", Foreign Affairs, 1984, Estados Unidos, pp. 659-694.
- 15.- Cohe, Stephen D., "The Making of U. S. Trade Policy", Special Features Service, Ed. Embassy of the United States of America, Núm. 49, abril de 1989, México, pp. 1-9.

- 16.- Domínguez, Jorge L., "El debate sobre América Latina en las elecciones", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 14, 2º semestre de 1983, pp. 201-204.
- 17.- Donovan, Robert H., "The Media and Foreign Policy", Special Features Service, Ed. Embassy of the United States of America, Núm. 49, abril de 1989, México, pp. 1-6.
- 18.- Dudney, Robert S. y Kelly, Orr, "Inside CIA", U. S. News & World Report, 25 de junio de 1984, Estados Unidos, pp. 27-28.
- 19.- Editorial, "Weighing the Proper Role", Time, 7 de noviembre de 1983, Estados Unidos, pp. 26-40.
- 20.- Editorial, "The CIA becomes central again", The Economist, 28 de abril de 1984, Estados Unidos, p. 36.
- 21.- Farer, Tom J., "Contadora: The Hidden Agenda", Foreign Policy, Núm. 59, Verano de 1985, Estados Unidos, pp. 59-72.
- 22.- Feinberg, Richard E., "Centroamérica: opciones para la política norteamericana en los ochenta", Foro Internacional, El Colegio de México, Núm. 2, octubre-diciembre de 1982, México, pp. 121-132.

- 23.- Fontaine, Roger, "Castro's Specter", The Washington Quarterly, Otoño de 1980, Estados Unidos, pp. 2-27.
- 24.- Fontaine, Roger, "Entrevistas relativas a América Latina formuladas a Roger Fontaine", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, 1er. semestre de 1981, México, pp. 302-324.
- 25.- García, María Rosa, "Dos Administraciones, ¿Dos políticas hacia Nicaragua?", Boletín Mensual Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 5, mayo de 1981, México, pp. 51-53.
- 26.- García, María Rosa, "La 'óptica estratégica' de la administración Reagan", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 3, marzo de 1981, México, pp. 25-29.
- 27.- Grabendorff, Wolf, "Interstate conflict behaviour and regional potential for conflict", Journal of Interamerican Studies and World Affairs, agosto de 1982, Alemania Federal, pp. 267-293.
- 28.- Grabendorff, Wolf, "La crisis centroamericana: ¿Europa Occidental vs. Estados Unidos?", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 12, 2º semestre de 1982, México, pp. 293-304.
- . . .

- 29.- Gutman, Roy, "America's Diplomatic Charade", Foreign Policy, Ed. Carnegie Endowment for Peace, Núm. 56, Otoño de 1984, Estados Unidos, pp. 3-23.
- 30.- Halloran, Richard, "Reagan as Military Commander", The New York Times Magazine, enero de 1984, Estados Unidos, pp. 25-60.
- 31.- Hughes, Barry B., "El contexto interno de la política exterior norteamericana", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 10, 2º semestre de 1981, México, pp. 275-290.
- 32.- Insulza, José Miguel, "A un año de aplicación del esquema de la administración de la política exterior", Boletín Mensual Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE Núm. 3, marzo de 1982, México, pp. 29-31.
- 33.- Insulza, José Miguel, "Centroamérica y Estados Unidos", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 17, 1er. semestre de 1985, México, pp. 113-133.
- 34.- Insulza, José Miguel, "Elecciones presidenciales y política exterior", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 14, 2º semestre de 1983, México, pp. 87-114.

- 35.- Insulza, José Miguel, "Hacia una política latinoamericana", Nexos, febrero de 1983, México, pp. 14-17.
- 36.- Insulza, José Miguel, "Nuevos elementos de la crisis centroamericana", Boletín Mensual Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 1, enero de 1982, México, pp. 23-25.
- 37.- Isason, Walter, "Grenada and Lebanon Illustrate the Uses and Limits of Power", Time, 7 de noviembre de 1983, Estados Unidos, pp. 16-21.
- 38.- Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S., "Relaciones transgubernamentales y organizaciones internacionales", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 10. 2º semestre de 1981, México, pp. 302-380.
- 39.- Kirkpatrick, Jeane, "Dictaduras y duplicidad de criterios", Contextos, Ed. S.P.P., Núm. 13, 8 de abril de 1981, México, pp. 6-23.
- 40.- Kirkpatrick, Jeane, "U. S. Security & Latin America", Commentary, enero de 1981, Estados Unidos, pp. 28-33.
- . . .

- 41.- La Rocque, Gene R., "Into the Fray: Facts on the U. S. Military in Central America", The Defense Monitor, Núm. 3, 1984, Estados Unidos, pp. 1-16
- 42.- Ladd, Everett Carl, "Public Opinion: Force for Stability in U. S. Foreign Policy", Special Features Service, Ed. Embassy of the United States of America, Núm. 49, abril de 1989, México, pp. 1-6.
- 43.- Maira, Luis, "América Latina: pieza clave en la política de la Administración Reagan", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 10, 2º semestre de 1981, México, pp. 215-254.
- 44.- Maira, Luis, "El Marco Global de las Relaciones entre Estados Unidos y América Latina", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 15, 1er. semestre de 1984, México, pp. 17-28.
- 45.- Maira, Luis, "El pensamiento político norteamericano frente al de América Latina y el Caribe: un choque de visiones antagónicas", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 17, 1er. semestre de 1985, México, pp. 31-47.

- 46.- Maira, Luis, "las dimensiones domésticas de la política centroamericana de Reagan", Boletín Mensual Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 5, mayo de 1983, México, pp. 54-57.
- 47.- Maira, Luis, "Marco político y proyectos nacionales en las elecciones de 1984 en Estados Unidos", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 14, 2º semestre de 1983, México, pp. 17-46.
- 48.- Moneta, Carlos J., "El Conflicto de Malvinas: Algunas consideraciones sobre sus efectos en el marco regional e internacional", Nueva Sociedad, octubre de 1982, Venezuela, pp. 25-41.
- 49.- Morrison, David, "Central America Scenario", National Journal, 19 de septiembre de 1987, Estados Unidos, pp. 2320-2326.
- 50.- Mott, Gordon, "Honduras, Key to U.S. role in Central America", The New York Times Magazine, 14 de octubre de 1984, Estados Unidos, pp. 88-89.
- . . . .



- 51.- Muñoz, Herald, "La política latinoamericana de la Administración Reagan: una interpretación crítica", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 17, 1er. semestre de 1985, México, pp. 17-30.
- 52.- Parry, Robert y Barger, Brian, "How The White House ran the secret 'contra' war. Reagan's shadow CIA", The New Republic, 24 de noviembre de 1986, Estados Unidos, pp. 23-27.
- 53.- Partido Republicano, "Selección de la Plataforma del Partido Republicano", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 9, 1er. semestre de 1981, México, pp. 270-282.
- 54.- Perlmutter, Amos, "El centro político presidencial y la política exterior: una crítica a las orientaciones revisionistas y de política burocrática", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 10. 2º semestre de 1981, México, pp. 291-308.
- 55.- Reagan, Ronald, "Discurso de toma de posesión de la Presidencia de Estados Unidos", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 9, 1er. semestre de 1981, México, pp. 333-336.

- 56.- Rico Ferrat, Carlos M., "El impacto de la 'crisis de consenso' sobre la toma de decisiones en política exterior en Estados Unidos", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, Núm. 10, 2º semestre de 1981, México, pp. 35-58.
- 57.- Rothenberg, Morris, "A partir de Reagan: Los soviéticos y América Latina", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 12, 2º semestre de 1982, México, pp. 381-385.
- 58.- Ruiz, Rosalva, "El golpe de Estado en Guatemala, el proceso electoral salvadoreño, la propuesta mexicana de paz y el reacomodo de la posición norteamericana en Centroamérica", Boletín Mensual Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 5, mayo de 1982, México, pp. 50-53.
- 59.- Ruiz, Rosalva, "La crisis de las Malvinas y la política exterior", Boletín Mensual Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, Núm. 6, junio de 1982, México, pp. 62-65.
- 60.- Seaman, Barret, "The Presidential and the Executive Branch: 'Primary Responsibility'", Special Features Service, Ed. Embassy of the United States of America, Núm. 49, abril de 1989, México, pp. 1-9.

- 61.- Schlesinger, Arthur, "Foreign Policy and the American Character", Foreign Affairs, Primavera de 1984, Estados Unidos, pp. 1-16.
- 62.- Schneider, Jerrold E., "The U. S. Congress: Challenging Executive Dominance in Foreign Policy, Special Features Service, Ed. Embassy of the United States of America, Núm. 49, abril de 1989, México, pp. 1-9.
- 63.- Selser, Gregorio, "Informe Kissinger contra Centroamérica", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, Núm. 15, 1er. semestre de 1984, México, pp. 369-370.
- 64.- Serafino, Nina M., "Dateline Managua: Defining Democracy", Foreign Policy, Ed. Carnegie Endowment for International Peace, Núm. 70, Primavera de 1988, Estados Unidos, pp. 166-183.
- 65.- Sosa, Ana Priscilia, "La reestructuración del gobierno de Ronald Reagan y la política exterior", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 10, 2º semestre de 1981, México, pp. 203-224.
- 66.- Vega, María Teresa y Sánchez, Georgina, "América Latina: ¿Continuidad con cambios", Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, CIDE, Núm. 9, septiembre de 1984, México, pp. 97-108.
- . . .

## b) Artículos publicados en los siguientes periódicos:

- 1.- Anderson, Jack, "Privatization of the War", The Washington Post, Estados Unidos, 17 de febrero de 1985, P.E. 18.
- 2.- Bonner, Raymond, "The Thousand Small Escalations of Our Latin War", The Washington Post, Estados Unidos, 16 de abril de 1984, pp. B1 y B4.
- 3.- Dodd, Christopher, "Text of Democrat's Response to Reagan's Speech", The New York Times, Estados Unidos, 28 de abril de 1983, p. 9.
- 4.- Editorial, "U. S. Must be ready to use its power, Shultz declares", The New York Times, Estados Unidos, 10 de diciembre de 1984, pp. 1 y 4.
- 5.- Gelb, Leslie, "Shultz Pushing a Hard Line, Becomes Key Voice In Crisis", The New York Times, Estados Unidos, pp. 1 y 12.
- 6.- Goshko, John, "Kirkpatrick Poses Personnel Problem", The New York Times, Estados Unidos, 10 de noviembre de 1984, pp. 1 y 5.

- 7.- Goshko, John et al., "White House Moves to Toughen Latin Policy", The Washington Post, Estados Unidos, 28 de mayo de 1983, pp. 1 y 25.
- 8.- Greenberger, Robert, "Hard Liners in Reagan Administration for More Pressure on Sandinistas", The Wall Street Journal, Estados Unidos, 12 de noviembre de 1984, p. 2.
- 9.- Gwertzman, Bernard, "An Invasion Prompted by Previous Debacles", The New York Times, Estados Unidos, 26 de octubre de 1983, pp. 1 y 9.
- 10.- Gwertzman, Bernard, "Haig says he urged pressure on Cubans over Salvador", The New York Times, Estados Unidos, 26 de octubre de 1983, pp. 1 y 9.
- 11.- Gwertzman, Bernard, "Security Adviser to Reagan Backs Covert Activities", The New York Times, 14 de mayo de 1984, Estados Unidos, p. 1.
- 12.- Halloran, Richard, "U. S. will not drift into combat role", Weinberger says", The New York Times, Estados Unidos, 29 de noviembre de 1984, pp. 1 y 4.

- 13.- Hart, Gary, "Andress to the Council on Foreing Relation Chicago", The New York Times, Estados Unidos, 15 de marzo de 1984, p. 8.
- 14.- Hoffman, David, "Sandinistas Called a Faction", The Washington Post, Estados Unidos, 5 de marzo de 1985, pp.8.
- 15.- Ignatis, David et. al., "Aiding the Contras", The Wall Steet Journal, Estados Unidos, 5 de marzo de 1985, pp. 1 y 28.
- 16.- Kissinger, Commission, "Key Sections From Study of Latin Region by Kissinger Panel", The New York Times, Estados Unidos, 12 de marzo de 1984, p. 1
- 17.- Madden, Richard, "Connecticut vote is taken by Hart", The New York Times, Estados Unidos, 27 de marzo de 1984, p. 1.
- 18.- Mondale, Walter, "Interview with Walter Mondale", The Washington Post, Estados Unidos, p. 16.
- 19.- Nava, José Manuel, "Sugestivas declaraciones de Mondale", Excelsior, Estados Unidos, 15 de marzo de 1984, p. 1.

- 20.- Omang, Joanne, "Democrat's Reaction. Outrage and Dismay", The Washington Post, Estados Unidos, 10 de abril de 1984.
- 21.- Omang, Joanne, "White House Moves to Toughen Latin Policy", The Washington Post, Estados Unidos, 23 de mayo de 1983, pp. 1-23.
- 22.- Plataforma Republicana, "Republican Party's Platform", The New York Times, Estados Unidos, 24 de agosto de 1984, pp. 8 y 9.
- 23.- Reagan, Ronald, "President Reagan's address to a joint session of Congress", The New York Times, Estados Unidos, 28 de abril de 1983, p. 8.
- 24.- Reston, James, "Shultz's First Year", The New York Times, Estados Unidos, 3 de agosto de 1983, p. 23.
- 25.- Selser, Gregorio, "Verdad y fantasía de la influencia legislativa en la política de Reagan hacia Centroamérica", El Día, México, 12 de junio de 1983, p. 12.
- 26.- Shribdman, David, "Where they stand", The New York Times, Estados Unidos, 31 de diciembre de 1983, p. 8.

- 27.- Shultz, George, "Excerpts Form Adress By Shultz on Fighting Terrosism", The New York Times, Estados Unidos, 11 de diciembre de 1984, p. 4.
- 28.- Southerland, Daniel, "Shultz star once again on the rise", The Christian Science Monitor, Estados Unidos, 3 de noviembre de 1983, p. 1.
- 29.- Szulc, Ted, "Reagan fields a tough new team for Central America", Los Angeles Times, Estados Unidos, 15 de mayo de 1983, p. 1.
- 30.- Taubman, Philip, "How Congress Was informed of mining of Nicaragua ports", The New York Times, Estados Unidos, 16 de abril de 1984, pp. 1 y 4.
- 31.- Taubman, Philip, "The Resident Rascal of the State Department", The New York Times, Estados Unidos, 4 de octubre de 1984, p. 29.
- 32.- Taylor, Stuart, "A Revival in Washington for the Monroe Doctrine", The New York Times, Estados Unidos, 13 de noviembre de 1984, p. 9.
- 33.- Weinberger, Caspar, "Andress by Secretary of Defense Caspar Weinberger to National Press Club", The New York Times, Estados Unidos, 29 de noviembre de 1984, p. 16.



DOCUMENTOS

- 1.- Agencia Internacional de Información de Estados Unidos, "Dante Fascell contra las operaciones militares de Cuba y Nicaragua en Centroamérica", México, Embajada de los Estados Unidos en México, 28 de marzo de 1985, pp. 12.
  
- 2.- Agencia Internacional de Información de Estados Unidos, "La Cámara de Representantes ante la invasión a Granada", México, Embajada de los Estados Unidos en México, 2 de noviembre de 1983, pp. 1-8.
  
- 3.- Agencia Internacional de Información de Estados Unidos, "Discurso del presidente Reagan ante una Sesión Conjunta del Congreso", Embajada de los Estados Unidos en México, 1985, pp. 12.