

Efectos del cambio de sistema bipolar rígido a uno flexible en la política exterior de Estados Unidos a Centroamérica

Effects of the change from the rigid bipolar system to a flexible one in US foreign policy to Central America

Héctor Oyarzún Sirias¹

Maestrando RR.II Pontifica
Universidad Católica de Valparaíso

Recepción: 6/11/2019

Aceptación: 20/12/2019

Resumen: Centroamérica se encuentra ubicado dentro de la esfera de influencia natural de Estados Unidos, y, por tanto, siempre ha tenido que lidiar con los procesos que buscan su hegemonía. Así, el periodo de la guerra fría no fue ninguna excepción, pero con el cambio de sistema internacional de uno bipolar rígido a uno flexible, es válido preguntarse si este cambio afectó la política exterior de EEUU. Para contestarlo, se utilizan los preceptos teóricos como la periodización de la guerra fría propuesta por Fred Halliday, la teoría de sistemas de Morton Kaplan, el realismo sistémico estructural o neorrealismo de Kenneth Waltz, y la Teoría de hegemonía y agencia de Joseph Tulchin.

Palabras Clave: Agencia, Sistema Bipolar, Centroamérica, hegemonía, Guerra fría.

Abstract: Central America is located within the sphere of natural influence of the United States, and, therefore, has always had to deal with the processes that seek its hegemony. Thus, the period of the Cold War was no exception, but with the change of international system from a rigid bipolar to a flexible one, it is valid to ask whether this change affected US foreign policy. To answer it, the theoretical precepts are used as the periodization of the cold war proposed by Fred Halliday, systems theory by Morton Kaplan, systemic structural realism or neorealism by Kenneth Waltz, and the Theory of hegemony and agency by Joseph Tulchin.

Keywords: Agency, Bipolar system, Central America, Cold War, Hegemony.

¹ hector.oyarzun.s@mail.pucv.cl

“A mediados de los años setenta el mundo entró en lo que se ha denominado la segunda guerra fría, que coincidió con importantes cambios en la economía mundial, el período de crisis prolongada que caracterizó a las dos décadas a partir de 1973 y que llegó a su apogeo a principios de los años ochenta.”

Eric Hobsbawm, Historia del Siglo XX P.451

Basta con mirar un mapamundi para darse cuenta que Centroamérica se encuentra en una posición geoestratégica importantísima para Estados Unidos. Mucho antes de la guerra fría, en el afán de construir su esfera de influencia en Centroamérica, la doctrina Monroe, la doctrina del Destino Manifiesto y el Corolario Roosevelt vendrían a evidenciar su interés por hegemonizar la zona.

La doctrina Monroe (1823) como expresión de evitar una recolonización y poner un freno a la arremetida absolutista de la Santa Alianza declarando a “América para los americanos”, promovió el republicanismo a los Estados nacientes de América Latina y como garantía, la no intervención en los asuntos europeos. Por otro lado, la guerra México-estadounidense (1846-1848), dejó al descubierto los intereses expansionistas de Estados Unidos plasmado en la concreción del Tratado Guadalupe-Hidalgo, que anexó aproximadamente la mitad del territorio mexicano a los Estados Unidos, también en conformidad con la Doctrina del Destino Manifiesto que prometía la expansión de EEUU desde el océano Pacífico al Atlántico; y el Corolario Roosevelt (1904), que autorizaba a los Estados Unidos a intervenir en caso que una nación se desvíe de “*la senda que deben recorrer los países civilizados*”. Arguyendo estas razones, Estados Unidos acumuló entre el siglo XVIII, XIX y XX una larga lista de intervenciones militares no solo en Centroamérica, sino en toda América Latina.

Durante la guerra fría, esta tendencia hacia la búsqueda de hegemonizar esta zona no declinó. Sin embargo, durante el periodo conocido por como distensión (1969-1979) (Halliday, F. 1993), el sistema internacional cambió de un sistema bipolar rígido a uno flexible, generando según Morton Kaplan (1957), un cambio esencial en las reglas del sistema. Ante esto, Kenneth Waltz (1979) plantea que la estructura del sistema condiciona a los agentes, y por ende la relación de estos con otros agentes. Ante esta aseveración, es válido preguntarse ¿Cómo Afectó el cambio de un sistema bipolar rígido a uno bipolar flexible a las

doctrinas de política exterior de EEUU hacia Centroamérica-Panamá? Ante este planteamiento, la hipótesis de este ensayo radica en que la flexibilización de las alianzas intra-bloque provista por el nuevo sistema, amplió la capacidad de agenciar de los países centroamericanos, permitiendo así, el desarrollo de posturas contestatarias dentro de la región, como el surgimiento del Frente Sandinista de Liberación Nacional y el frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, o la aparición de instancias multilaterales latinoamericanas en apoyo al proceso de paz como el Grupo de Contadora.

Para demostrarlo, se utilizan importantes preceptos teóricos: La periodización de la guerra fría propuesta por Fred Halliday, la teoría de sistemas de Morton Kaplan, el realismo sistémico estructural o neorrealismo de Kenneth Waltz, y la Teoría de hegemonía y agencia de Joseph Tulchin.

Para analizar ex ante y ex post del cambio en el sistema internacional, en primera instancia se analizan las doctrinas de Política exterior de EEUU hacia Centroamérica y Panamá entre 1945-1969. En segundo lugar, se analiza el cambio de sistema bipolar rígido a flexible durante administraciones Nixon-Ford y Carter, y la política exterior hacia Centroamérica y Panamá. En tercer lugar, se describe la segunda guerra fría en la administración Reagan y su política exterior hacia Centroamérica y Panamá. Por último, se reserva un acápite para las reflexiones finales.

Algunas puntualizaciones

Antes de entrar de lleno en el análisis del cómo el cambio en la configuración del sistema internacional, al pasar de un mundo bipolar rígido a uno más flexible, modificó también el cómo EEUU se relacionaba con los países centroamericanos, es de vital importancia realizar algunas puntualizaciones conceptuales que ayudarán a delimitar la investigación. Por un lado, plantear que entenderemos por Centroamérica, y por el otro, dejar en manifiesto que, la estrategia de contención fue un eje transversal de la política exterior estadounidense durante la guerra fría, aunque en algunas administraciones con matices distintos (Loeza, S. 2013).

Según la geógrafa Hall (1985), conceptualmente, existe una diferencia al hablar de América Central y Centroamérica. La primera se refiere estrictamente a la región geográfica que comprende los territorios al norte de Colombia y a sur de México. La segunda en cambio, involucra el vínculo cultural, social, histórico, etnográfico y económico que comparten Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Se optó por analizar Centroamérica, ya que América Central incluye también a Belice y en 1969 aún era colonia de Gran Bretaña conocida como las Honduras Británicas. Así, en estricto rigor no pertenecía a la esfera de influencia estadounidense sino a la del Reino Unido. Por otro lado, si bien es cierto que, en muchos aspectos Panamá no es considerado un país centroamericano (Wallace, A. 2017), la posición geoestratégica del Canal de Panamá, que en esta época era parte activa del interés nacional estadounidense, hace que su inclusión en el presente trabajo sea sustancialmente provechoso.

Otro elemento a puntualizar, es que contrariamente a lo señalado por Barry R. Posen y Stephen Van Evera (1986) la estrategia de la contención incluida en la doctrina Truman es un eje transversal durante el periodo estudiado. No obstante, se puede realizar una precisión al diferenciar los distintos matices de la contención. Por ejemplo, la contención de Truman, Eisenhower y Reagan fue mucho más agresiva que la de Nixon-Ford y Carter. Tras la Diplomacia Itinerante de Kissinger y la Doctrina Brzezinski terminaron por cambiar las reglas esenciales del sistema internacional, y, por ende, hubo un cambio en las interacciones entre Estados Unidos y los países centroamericanos materializado en sus doctrinas de política exterior.

Política exterior de EEUU hacia Centroamérica y Panamá entre 1945-1969

Durante la guerra fría, el mundo estaba altamente polarizado. Así, las relaciones internacionales eran concebidas como un juego de suma cero, es decir, el poder e influencia que capturaba una potencia, iba en desmedro de la otra. De este modo, los países centroamericanos debían cuadrarse en uno de los dos polos de poder predominantes, Estados Unidos o la Unión Soviética, en el marco

de un sistema donde las alianzas eran sumamente rígidas (Kaplan, M. 1957) y de carácter permanente, debido al alto grado de disciplinamiento impuesta por los actores polares, a fin de que no se produjeran actitudes contestatarias, que pusieran en peligro el equilibrio del sistema (Doughert, J. y Pfaltzgraff, R. 1993, 168).

Un dato revelador, sobre el proceso hegemónico de EEUU sobre Centroamérica, es que antes de la II guerra mundial, jamás habían viajado más de 150.000 norteamericanos a Centroamérica y al Caribe en un año, pero entre 1950 y 1970 la cifra creció de 300.000 a 7 millones, lo que permite inferir la estabilidad que entregaba esta región al encontrarse alineada a los intereses de Washington (Hobsbawm, E. 1998, 267).

Por tanto, siendo América zona de influencia estadounidense, estaba resguardada por un cordón de seguridad al alero de EEUU, proporcionado por el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) firmado en 1947 por Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, entre muchos otros signatarios. Es importante mencionar que, una de las razones expuestas para la abolición del ejército costarricense en 1949, es precisamente la incorporación al TIAR.

Como se mencionó con anterioridad, la doctrina Truman que buscaba contener el avance del comunismo, fue un eje transversal durante toda la guerra fría. Así, durante la primera guerra fría (1946-1953) y el antagonismo oscilatorio (1953-1969), todas las acciones estadounidenses en Centroamérica estuvieron avocadas en esa línea. Una de las grandes acciones de la administración Truman en Centroamérica, fue el apoyo al figuerismo en Costa Rica. Tras el triunfo de las elecciones de 1948 por parte de Otilio Ulate, los oficialistas apoyados por Calderón Guardia desconocieron las elecciones y esto desató una guerra civil. A pesar que Calderón Guardia había sido un aliado para Washington, su alianza electoral con el Partido Comunista de Costa Rica fue percibido como una amenaza. De este modo, EEUU tendió los puentes necesarios para respaldar al Movimiento de Liberación Nacional encabezado por José Figueres Ferrer. Esto permitió la promulgación de la constitución de 1949, vigente hasta nuestros días.

El apoyo de EEUU a un gobierno civil fue una excepción en este periodo, y se destaca el hecho que Costa Rica es el único país centroamericano en mantener gobiernos civiles y democráticos durante toda la guerra fría.

En cuanto a la administración Eisenhower, A pesar que su prioridad era terminar con la guerra de Corea, también dedicó acciones concretas para Centroamérica. De hecho, su vicepresidente Richard Nixon, visitó algunos aliados importantes como al General Somoza García en Nicaragua, quien con anterioridad fuese mencionado en una célebre frase del secretario de Estado de Franklin Roosevelt, Cordell Hull, quien señaló que: “puede ser que Somoza sea un hijo de puta, pero es nuestro hijo de puta”, advirtiendo la superioridad de los intereses estadounidenses sobre otros preceptos morales. La relación Eisenhower- Somoza era tal, que tras el atentado que le terminaría costando la vida, el presidente estadounidense dispuso un avión para trasladar al dictador al Hospital Gorgas, en zona de dominio estadounidense en Panamá, para que fuese operado. Con la llegada de Anastasio Somoza Debayle al poder, la dinastía completaría cuarenta y dos años al mando de Nicaragua.

Eisenhower dio continuidad a la doctrina Truman, como prueba de ello, Kissinger atribuye a esta administración la organización del golpe de estado a Jacobo Arbenz Guzmán en Guatemala, acusado de comunista por realizar una reforma agraria que afecto los intereses de United Fruit Company (Kissinger, H. 1996, 380). De aquí en más, la inestabilidad política se apoderaría de Guatemala y completaría más de treinta años de gobiernos militares.

También, Eisenhower observó la revolución cubana en primera fila. Todos los informes de la Agencia Central de Inteligencia CIA, apuntaban que Batista caería, por lo que se recomienda que el poder quede en manos de una junta militar y que se convoque a elecciones (Sáenz de Ugarte, I. 2016). Así mismo, desde EEUU no se tenía plena claridad de la postura ideológica de Fidel Castro, y suponían que, en caso de querer consolidarse, necesariamente debía tener buenas relaciones con Washington. La administración Eisenhower reconoce el nuevo gobierno revolucionario, pero una vez que se dan cuenta de su preferencia hacia la URSS, comienzan los planes para aplicar la contención y desestabilizar al régimen

cubano. Estos planes, serán retomados por la administración Kennedy.

El único país centroamericano que Eisenhower visitó fue Panamá. Esto se explica por la relación especial desarrollada entre ambos desde el proceso de independencia de Colombia en 1903, la cual se concretó con la ayuda de los Estados Unidos pero no antes de que los norteamericanos hubiesen establecido la Zona del Canal, bajo su propia soberanía, a ambos lados de lo que sería el Canal de Panamá.

La llegada de John F. Kennedy a la Casa Blanca se vio marcada por el afán de contener la expansión del comunismo en América Latina, donde podrían verse animados e influenciados por el “mal” ejemplo cubano. Para ello, la estrategia constaba de una doble oferta que incluía el progreso económico y la democracia. Así, esta especie de estrategia de zanahoria y garrote, contenía, por un lado, la ayuda económica mediante la Alianza Para El Progreso, y por el otro, una activa doctrina de seguridad nacional que buscaba modificar la misión exclusiva de las fuerzas armadas latinoamericanas, que era garantizar el orden interno, incorporando a sus funciones el combate a aquellas ideologías, organizaciones o movimientos que, dentro de cada país, pudieran favorecer o apoyar al comunismo.

La zanahoria económica, consistía en una inversión de nada despreciables 20 mil millones de dólares en América Latina (Díaz Fariñas, L. 2013), lo que permitiría en Centroamérica palear las desigualdades económicas de los regímenes pro-norteamericanos, mediante la construcción de hospitales, carreteras, escuelas, entre otras obras. El garrote de la doctrina de seguridad nacional se materializó mediante la reestructuración y modernización del Instituto del Hemisferio Occidental para la Cooperación en Seguridad en 1963, que pasó a llamarse United States Army School of the Americas (USARSA), conocido popularmente como Escuela de las Américas. Esta institución preparó a muchos miembros del alto mando del ejército en América Latina con especial énfasis en la contención del comunismo. Entre ellos, se encuentran personajes importantes como, el salvadoreño Roberto D’Aubuisson, el guatemalteco Efraín Ríos Montt, y los panameños Omar Torrijos Herrera y Manuel Noriega.

La contención, también se vio plasmada por el intento de invasión de Bahía

de Cochinos, plan heredado de la administración anterior que tuvo que desplegar veinticinco días después de asumir la presidencia. Esta operación buscaba cooperar con una brigada de cubanos exiliados e instalar un gobierno provisional anticastrista. Por recomendaciones del Secretario de Estado Dean Rusk, limitó la operación en las fuerzas de despliegue a la mitad, en desmedro del plan original del alto funcionario de la CIA Richard M. Bisell. Como ya sabemos, el operativo fue un “fracaso perfecto” que terminó por afianzar la relación entre la URSS y Cuba (Voss, M. 2016). Uno de los puntos de tensión más álgidos durante este periodo conocido como antagonismo oscilatorio, se vivió debido a la instalación de misiles soviéticos cubanos, denominada la crisis de los misiles. Sin ahondar en esta crisis, su resolución que se concretó gracias al acuerdo público en que la URSS retiraba los misiles de Cuba y EEUU no intentaría nuevamente una invasión. No obstante, con posterioridad se habla de una especie de canje de misiles, ya que EEUU retiró misiles instalados Turquía.

Este entendimiento entre las potencias generó un periodo denominado coexistencia pacífica. Prueba de esto es la firma del Tratado de Moscú de 1963, que consistía en la prohibición parcial de ensayos nucleares en la atmósfera, en el espacio exterior y bajo el agua.

A pesar de ello, la lógica del subsistema internacional en América Latina, especialmente en Centroamérica, seguía operando bajo los términos y reglas de la primera guerra fría (1946-1953) mediante una activa aplicación de la doctrina de la contención. En otras palabras, la presencia de la revolución cubana que “amenazaba seriamente la dominación estadounidense” (Hobsbawm, E. 1998, 446), no permitió el desarrollo de una coexistencia pacífica en América Latina, que presupone la renuncia a la guerra como medio de resolver las disputas internacionales. De esta manera, es recurrente durante la guerra fría, que cada vez que se enfrentaban los valores que facilitaban la distensión contra los que hacían necesaria la implementación de la Doctrina Monroe, esta última era la que predominaba.

Esta lógica del sistema bipolar rígido característico en este periodo, se expresa, por ejemplo, en el encuadramiento de la Constitución Salvadoreña de

1962 al bloque anticomunista, la cual prohibía las doctrinas anárquicas y contrarias a la democracia, prohibición que los gobiernos militares aplicaron en contra del Partido Comunista Salvadoreño y de los movimientos de izquierda. En la misma línea, en 1963, se da un golpe de estado en Honduras a Ramón Villeda Morales, cuyo gobierno era acusado de infiltración comunista. A pesar que este golpe no fue apoyado por Kennedy, la excusa dada por los militares responde a una alineación hacia la cruzada anticomunista de Washington. Luego de esto, el poder en Honduras sería alternado por gobiernos militares hasta la década de los ochenta.

Tras el asesinato de Kennedy, la administración Johnson concentró sus esfuerzos en la guerra de Vietnam. Para 1968, las agencias de inteligencia norteamericanas ya se temían planes de desestabilización regional. Por ello, coordinó las diversas estrategias contrainsurgentes y terroristas desplegadas por las dictaduras militares o los regímenes cívico-militares instalados en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. Con este propósito, el presidente Johnson realizó una gira por los cuatro países mencionados.

A la administración Johnson, también le tocó lidiar con el golpe de Estado a Arnulfo Arias en Panamá. Los coroneles José María Pinilla y Omar Torrijos, se tomaron el poder alegando fraude electoral en las elecciones que habían elegido a Arnulfo Arias. Según ellos, luego del golpe se restauraría el orden democrático, pero esto sucedió veintiún años después. Esto no fue sorpresa para Washington, puesto que informes de la CIA habían advertido a Johnson de este posible escenario, señalando que los coroneles no han mostrado señales de anti americanos, pero que tendían a ser más nacionalistas y más difíciles de manejar que sus predecesores civiles (La Estrella de Panamá, 2016).

Cambio de sistema bipolar rígido a flexible durante administraciones Nixon-Ford y Carter, y la política exterior hacia Centroamérica y Panamá

A principios de los años setenta hubo un relajamiento de la guerra fría producto del fracaso estadounidense en Vietnam y las crisis económicas de la época. Entonces hubo un acercamiento entre Estados Unidos y la URSS que dio

paso a la distensión (1969-1979).

El realismo pragmático de la doctrina Nixon, facilitó un modelo de diplomacia itinerante conducida por Kissinger, la cual tuvo éxitos importantes como la concreción de las Conversaciones sobre Limitación de Armas Estratégicas SALT I, los acuerdos de París que pusieron fin a la participación estadounidense en guerra de Vietnam, el contrarrestar la influencia soviética en Egipto, y la apertura con China, entre otros avances.

En Centroamérica, Nixon continuó con la contención del comunismo, pero esta vez intentaría lograrlo mediante un interlocutor cuyo mensaje fuese escuchado por América Latina y que fuera capaz de hacerle frente al liderazgo de Fidel Castro, por ello, desarrolló una relación cercana con el presidente mexicano Luis Echeverría. Este plan de disputar el liderazgo de Castro, no surgió muchos efectos, ya que se veía opacado por la permisividad y silencio de Estados Unidos en la seguidilla de golpes de estado realizados en América Latina durante este periodo.

Carter por su parte, trajo la agenda globalista de su Consejero de Seguridad Nacional Brzezinski, que dio un giro a la política exterior basándola en la moral, el multilateralismo, la diplomacia preventiva, la defensa de los derechos humanos y el uso de la negociación en lugar de la fuerza. Es importante señalar que el sistema internacional era concebido desde la teoría de la interdependencia compleja, por el cual, la contención tendría que estar basada en generar medidas de confianza mutua, que permitieran a la Unión Soviética sentirse parte del status quo del sistema, dejando a un lado su rol de potencia revolucionaria y desestabilizadora.

En cuanto a algunos factores exógenos que facilitaron la transición hacia un sistema bipolar flexible, fue la consolidación económica de Japón, China y la Unión Europea, lo que confirmó ciertas tendencias hacia la multipolaridad, por lo menos, en el plano económico.

Este cambio en la manera de percibir el mundo, transformó al sistema bipolar rígido a uno flexible, caracterizado por un mayor índice de flexibilidad en las relaciones tanto inter-polos de poder, como intra-polos. Los parámetros

permissividad-actitud contestataria también fueron ampliados. En ese sentido, la lucha por la primacía, que caracterizó el periodo de la guerra fría, se transforma en una distensión, que a la larga cambió las reglas esenciales del sistema (Allard, R. 2017).

En términos prácticos, Joseph Tulchin (2016) diría que los Estados tienen la percepción y conciencia sobre su capacidad de acciones dentro de un margen de maniobra, la cual es compleja y anticipatoria. A esto lo denominaremos Agencia, que debe entenderse como agenciar para defender sus intereses. Esta capacidad de acción debe ser complementada con la voluntad de los estados para utilizarla. La agencia es sumamente importante, puesto que su correcto empleo tiene un impacto en el sistema internacional. Cabe señalar que, la hegemonía puede disminuir la capacidad de agenciar, mas no eliminarla. No obstante, gracias al cambio en el sistema internacional, de cierta manera, se redujo la influencia de los EEUU sobre las naciones del hemisferio y debilitado su hegemonía. Así, al ser inversamente proporcionales la hegemonía y la agencia, esta última aumentó significativamente.

En este periodo, países como El Salvador y Guatemala continuaban nominalmente al menos, teniendo elecciones presidenciales. Estos comicios se caracterizaron por su semi-competitividad, donde la participación de fuerzas plurales era limitada, y cuyos resultados no podían alterar la composición y la dirección del gobierno (Torres-Rivas, Edelberto. 2008, 175-180). Así, las elecciones de 1972 en El Salvador y las de 1974 en Guatemala fueron abiertamente fraudulentas, cuyo ganador legítimo fue la Democracia Cristiana: Napoleón Duarte y Ríos Montt, este último en alianza con los social demócratas, entre otros partidos políticos.

Por otro lado, el poder en Honduras continuó cooptado por los militares a través de sucesivos golpes de Estado desde 1963, lo que revela, además, pugnas en el interior de una cúpula militar corrompida por los negocios privados.

En Nicaragua, la dinastía Somoza continuaba a través de Anastasio Somoza Debayle. En 1972, un tremendo terremoto azotó Managua, dejando aproximadamente veinte mil muertos y cuantiosos daños estructurales. El

presidente Nixon, quien ya había visitado Managua siendo vicepresidente de Eisenhower, no dudó en tenderle la mano.

A lo que Panamá respecta, desde Lyndon Johnson ya se sabía que la estadía norteamericana en Panamá era compleja e insostenible y, por tanto, había que buscar una salida beneficiosa para los intereses estadounidenses. En la misma línea, desde 1960 que Estados Unidos había apoyado los acuerdos para un régimen de descolonización en todas partes del mundo. Su presencia en Panamá contradecía ese compromiso y restaba credibilidad al país, algo que preocupaba a los presidentes. Ante esta situación, Nixon comenzó a gestionar negociaciones con las autoridades panameñas. El 7 de febrero de 1973, se concretó el acuerdo Track-Kissinger, el cual estableció el marco en el que se realizarían las futuras negociaciones de transición (Autoridad del Canal de Panamá. 2019). Entre los puntos, se destaca la abrogación del Tratado de 1903 y sus reformas; el término del concepto de perpetuidad, es decir, acordarían una fecha fija; el reconocimiento de la soberanía panameña en la zona del canal; el arriendo del Canal de Panamá a EEUU mientras dure la negociación y una participación justa de los beneficios económicos en este periodo.

Como ya se mencionó, la llegada de James Carter y de su Consejero de Seguridad Nacional Brzezinski a la casa blanca, trajo consigo la imposición de una agenda globalista que buscaba un cambio en la política exterior poniendo énfasis en otros valores como el multilateralismo. En ese marco, la administración Carter acordó la “vietnamización” de Corea del Sur, el acuerdo Camp David que calmó el conflicto árabe-israelí y la continuación de las políticas de Nixon-Ford como, la reanudación de las relaciones diplomáticas con China, la firma del Tratado Torrijos-Carter para resolver el tema del Canal de Panamá, y el SALT II, aunque este último no fue ratificado por el congreso.

En cuanto a la cuestión canalera con Panamá, la administración Carter avanzó teniendo como base el tratado Track-Kissinger que ya había gestado el marco general de las futuras negociaciones. De esta manera, se dio paso a la negociación de lo que en el futuro sería el Tratado Torrijos- Carter, que primero, buscaba asegurar la neutralidad del canal; segundo, EEUU se aseguró veinte

años más de arrendamiento del canal y tercero, le puso fecha a la entrega absoluta para el 31 de diciembre de 1999. Así, el 7 de septiembre de 1977 el General Omar Torrijos viajó a Washington para firmar el tratado junto a James Carter.

Por otra parte, en su cruzada por los derechos humanos, entra en vigencia la enmienda Humphrey-Kennedy a la Ley de Asistencia a la Seguridad en octubre de 1978, la cual prohibía el otorgamiento de créditos vinculados con proyectos de defensa, la venta de armamentos y la participación en programas de entrenamiento y capacitación militar, a países donde se violaran los DD.HH. (Canelo, P. 2008, 138). Más allá de las limitaciones que produjo esta especie de embargo de armas, la señal enviada desde Washington tuvo un peso trascendental, sobre todo en territorios donde mantener la contención del comunismo se estaba poniendo a prueba, como en el lejano Irán y en Centroamérica, a través de la formación de distintos grupos guerrilleros como el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua, el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador, el Frente Revolucionario Popular Lorenzo Zapata (FRPLZ) en Honduras y el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) en Guatemala.

Esta señal de EEUU daba a entender que, el apoyo irrestricto con el que hasta entonces habían contado los regímenes autoritarios, ya no lo tenían en tanto utilizaran medidas que atentasen contra los DD.HH para mantenerse en el poder. Por poner un claro ejemplo de cómo esta señal afectó en la práctica la proliferación de las guerrillas centroamericanas, se puede observar el caso de Nicaragua, donde un contingente importante de la Guardia Nacional de Somoza, terminó huyendo a Miami, sobre todo las altas cúpulas, o bien, terminaron volviendo a sus respectivas casas.

Finalmente, el 19 de Julio de 1979 el Frente Sandinista de Liberación Nacional se hace con el poder en Nicaragua. Como bien señala Hobsbawm la Unión Soviética no había hecho ni controlado estas revoluciones, pero las acogió como aliadas. Prueba de ello, es la posterior ruptura entre el Comandante Guerrillero Edén Pastora y la cúpula del FSLN, especialmente con los dirigentes

Daniel y Humberto Ortega. Esto lo llevaría a renunciar a todos sus cargos en el gobierno y el FSLN, acusando a la dirección del partido, de haber abandonado los principios originales de la organización para haberla llevado hacia planteamientos comunistas y cercanos a Cuba y la Unión Soviética, lo que posteriormente, lo llevaría a comandar una parte de la Contra operando desde Costa Rica, punto que retomaremos más adelante.

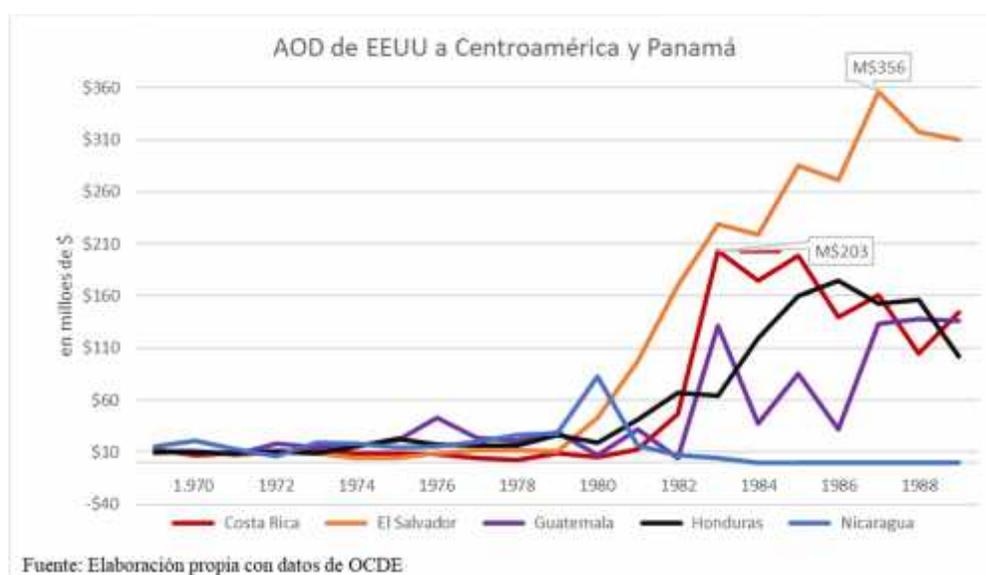
Esta revolución generó gran revuelo por dos motivos. El primero, el triunfo sandinista era una inyección moral y material (puesto que también armaron y pertrecharon) a los otros grupos guerrilleros que estaban disputando el poder en la región, sobre todo en El Salvador. En segundo lugar, hizo a Washington plantearse seriamente la posibilidad que esta revolución generara un efecto dominó, donde Nicaragua podría arrastrar hacia el comunismo a todos los países centroamericanos e incluso a México, por lo que se preguntaban, y esto ¿Dónde se detendrá? Las percepciones a este nivel, siempre generan acciones reactivas, las que en este caso se vieron materializadas en la administración Reagan.

La segunda guerra fría en la administración Reagan y su política exterior hacia Centroamérica y Panamá

Pero a principios de los años ochenta hubo otra escalada de la Guerra Fría con la llegada del presidente republicano Ronald Reagan a Washington y la también conservadora Margaret Thatcher al gobierno de Inglaterra. El triunfo de un movimiento de izquierda en Nicaragua a fines de los setenta y la invasión de la URSS a Afganistán en 1979 reavivaron el enfrentamiento este-oeste, inaugurando así en palabras de Halliday, la segunda guerra fría (1981-1988).

Así, se planteó la doctrina Reagan, la cual rescataba la obligación moral de defender el interés nacional del imperio del mal contra el cual unas fuerzas de defensa masiva y una política inquebrantable eran la única respuesta (Keneddy, P. 1987, 422). Por tanto, cabe inferir que, para Reagan, era “inmoral” negociar con “el mal” como la habían hecho las administraciones antecesoras y, por tanto, la tarea legítima era destruirlo, por lo cual, a la larga, estaba impedido de desarrollar una diplomacia flexible.

Como consecuencia de la doctrina Reagan y a las percepciones generadas desde el potencial efecto dominó que podría causar la revolución popular sandinista en Nicaragua, en toda Centroamérica, Reagan no dudó en hacer más activa la contención del comunismo. Así, Reagan aumentó significativamente la Ayuda Oficial Al Desarrollo (AOD) bilateral de EEUU hacia aquellos países centroamericanos donde la lucha contra las guerrillas era candente. Por el contrario, cortó toda ayuda y créditos de baja concesionalidad en donde las guerrillas habían tomado el poder.



Como se muestra en el gráfico, desde la llegada de Reagan se disparó la AOD tanto a El Salvador, que estaba en plena guerra civil y siendo ayudada por el FSLN de Nicaragua, como también en Costa Rica y Honduras, ambas zonas de campamentos de las Contras (de Edén Pastora y lo que quedaba de la Guardia Nacional respectivamente).

En ese mismo contexto, el presidente Reagan realizó una gira por Centroamérica, precisamente a Costa Rica y Honduras, el 3 y 4 de diciembre de 1982. Además, Reagan aprovechó esta oportunidad para levantar el embargo de armas a Guatemala, que había sido afectado por la enmienda Humphrey-Kennedy (Prensa Libre, 2015).

A pesar de los esfuerzos de Reagan por restaurar el statu quo anterior a la distensión, el fracaso final del modelo de democracias semi-competitivas ocurrió como una crisis en el interior de las fuerzas armadas. La cúpula militar se dividió y se produjeron sendos golpes de Estado, el 15 de octubre de 1979 en El Salvador y en marzo de 1983 en Guatemala.

Aparte de la doctrina Reagan, esta administración puso en práctica dos doctrinas más. La doctrina Kirkpatrick justificaba el apoyo a dictaduras anticomunistas mediante la diferenciación de regímenes totalitarios —China y la URRS, por ejemplo—, y autoritarios que sí podría apoyar como Guatemala y las Contras en Nicaragua, entre otros. En la misma línea, la doctrina Weinberger buscaba solucionar el síndrome de Vietnam, señalando que cada compromiso de tropas en el extranjero debía responder al interés nacional. Además, que la composición, tamaño y despliegue de las tropas, debía ser permanentemente evaluado y ajustado a los objetivos que también van cambiando según la dinámica del conflicto.

Como ya se mencionó con anterioridad, luego del cambio de sistemas la capacidad de agenciar de los países centroamericanos se acrecentó, así también la de México, que junto con Francia reconocieron al FMLN (El Salvador) como un grupo insurgente. El presidente mexicano Miguel de La Madrid tuvo excelentes relaciones con el viejo mundo y por una inquietud del Primer Ministro Sueco Olof Palme, comenzó a realizar gestiones diplomáticas para que los países de América Latina generaran un espacio de entendimiento para terminar con las violentas guerras civiles. De esta manera, el 7 de enero de 1983 en la isla panameña Contadora, los mandatarios de México, Colombia, Venezuela y Panamá se reunieron para abordar el asunto.

Las voluntades internacionales no pararon ahí, y en 1985 cuatro mandatarios más (Perú, Argentina, Brasil y Uruguay) reunidos en Lima, anunciaron su compromiso de apoyar las gestiones necesarias para acabar con los conflictos centroamericanos. Estos ocho países terminarían conformando con posterioridad, el Grupo de Río.

La administración Reagan no miró con buenos ojos estas iniciativas por dos

razones. La primera, porque esta iniciativa gestada por un europeo, en cierta medida pasaba a llevar la Doctrina Monroe: América para los americanos. Y Segundo, porque las Contras que apoyaba veían mucho más provecho negociar directamente con el gobierno sandinista, que mediante un arreglo multilateral del asunto.

El Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo, finalmente lograron acercar a las partes. Y tras arduas rondas de negociaciones denominadas Acuerdos de Esquipulas, los cinco presidentes (el comandante sandinista Daniel Ortega por Nicaragua, el liberal José Azcona por Honduras, los demócratas cristianos Venicio Cerezo y Napoleón Duarte por Guatemala y El Salvador respectivamente, con los buenos oficios de Oscar Arias por Costa Rica) firmaron un compromiso para recuperar la paz en Centroamérica. Estas gestiones de Arias, lo hicieron merecedor del Premio Nobel de la Paz de 1987 y el Premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional 1988.

Comentarios finales

Un conjunto de factores endógenos como la implementación de las doctrinas Nixon y Brzezinski en esta nueva concepción del mundo desde la interdependencia compleja, y la potente señal que se envió a los gobiernos autoritarios a través de la enmienda Humphrey-Kennedy; además, de factores exógenos como las tendencias hacia lo multipolar al menos en el plano económico con la consolidación de economías como la de China, Japón y la Unión Europea, terminaron por modificar el sistema internacional existente, desde uno bipolar rígido a uno flexible.

Así, Centroamérica no quedó ajeno a este cambio de sistema, no obstante, tuvo algunas variantes, como la ausencia de coexistencia pacífica debido a la percepción y amenaza de generar un efecto dominó desde la revolución cubana.

Este cambio en el sistema se plasmó en el aumento en la capacidad de agenciar los intereses propios de los países centroamericanos. Esto quedó en expreso a través de posturas más contestatarias hacia la histórica hegemonía

norteamericana. Producto a ello, se registraron tres manifestaciones distintas: la caída de aliados estratégicos, el surgimiento de grupos insurgentes y el espacio necesario para crear instancias multilaterales sin el alero de Estados Unidos.

Bibliografía

Autoridad del Canal de Panamá. 2019. Historia del Canal de Panamá.
<https://micanaldepanama.com/tratados/los-acuerdos-tack-kissinger/>

Canelo, Paula. 2008. Los Derechos Humanos en el proceso en su laberinto. Buenos Aires.

Díaz Fariñas, Lázaro. 2013. A cincuenta años de la alianza para el Progreso: el debate por el socialismo. *Economía y Desarrollo*, 149 (1): 139-157

Doughert, James y Pfaltzgraff, Robert. 1993. Teorías en pugna en las relaciones internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.

Hall, Carolyn. 1985. América Central como región geográfica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*. 11: 5-24.

Halliday, Fred. 1993. "Los finales de la Guerra Fría". En: Después de la caída. Compilado por Robin Blackburn. Barcelona: Crítica.

Hobsbawm, Eric. 1998. Historia del siglo XX. Buenos Aires: Crítica.

Kaplan, Morton. 1957. *System and Process in International Politics*. Hoboken: John Wiley & Sons,

Keneddy, Paul. 1987. Auge y caída de las grandes potencias. Editor digital: Titivillus ePub base r1.2

Kissinger, Henry. 1996. La Diplomacia. Barcelona: Ediciones B S.A.

La estrella de Panamá. 2016. El golpe de 1968: detalles olvidados por la historia oficial. La Estrella de Panamá. 9 de octubre.
<https://www.laestrella.com.pa/nacional/161009/1968-golpe-detalles-historia-olvidados>

Loaeza, Soledad. 2013. Estados Unidos y la contención del comunismo en América Latina y en México. *Foro Internacional*, 211, LIII (1): 5-56.

Posen, Barry R. y Stephen Van Evera. 1986. "Defense Policy and the Reagan administration: abandonment of containment". En *Conventional Forces and American Defense Policy. An International Security Reader*. Compilado por

- Steven E. Miller, Sean M. Lynn-Jones y Marengo Research Llc. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press. 19- 61.
- Prensa Libre. 2015. Embargo militar a Guatemala. 3 de noviembre. Obtenido de: <https://www.prensalibre.com/hemeroteca/embargo-militar-a-guatemala>
- Raúl Allard. 2017. Algunos enfoques teóricos surgidos a partir de 1975. Valparaíso: Foro de Altos Estudios Sociales.
- Roosevelt Theodore. 1904. Mensaje Anual del presidente al Congreso de los Estados Unidos, 6 de diciembre de 1904.
- Sáenz de Ugarte, Iñigo. 2016. La CIA, Fidel Castro y Bahía de Cochinos. El diario de España. 26 de noviembre. https://www.eldiario.es/internacional/Cuba-Fidel-Castro-CIA-Bahia-Cochinos_0_584441631.html
- Torres-Rivas, Edelberto. 2008. Centroamérica entre revoluciones y democracias. Buenos Aires: CLACSO.
- Tulchin, Joseph. 2016. Latin America in international politics: challenging US hegemony. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Voss, Michael. 2016. *Cuba: el "fracaso perfecto" de la invasión de Bahía de Cochinos*, BBC Internacional. 16 de abril. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/04/110414_cuba_aniversario_bahia_de_cochinos_invasion
- Wallace, Arturo. 2017. ¿Por qué muchos centroamericanos no piensan en Panamá cuando hablan de Centroamérica (y viceversa)? BBC Mundo. 26 de mayo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39655419>
- Waltz, Kenneth. 1979. Theory of international politics. New York: McGraw-Hill.