

# La Evolución de las Intervenciones y Ocupaciones de Estados Unidos en América Latina

En su crítica acerca de la decisión del entonces presidente George H.W. Bush de invadir Panamá, el periodista Michael Massing planteaba que Estados Unidos no debía considerar invadir un país latinoamericano, sino volver a afirmar el «principio de la no intervención» en la región. Fuera eficaz o no la doctrina de la no intervención, Massing dejó de mencionar que durante el siglo XX dicha doctrina de Estados Unidos en América Latina había sido la excepción a y no la regla. En realidad, el siglo XX fue un periodo de intromisión y engatusamiento de parte de Estados Unidos en numerosas naciones de las Américas.

Tal vez una caracterización más acertada de la política estadounidense en relación a América Latina surja de la tradición de la «Diplomacia del Garrote». Desde que el Presidente Theodore Roosevelt pronunciara la frase «habla con suavidad y lleva un gran garrote», la Diplomacia del Garrote ha cobrado importancia en torno a cómo Estados Unidos maneja sus relaciones con los países de América Latina.<sup>1</sup> La manera en que los gobiernos estadounidenses han utilizado la fuerza militar con tal de lograr resultados deseados está implícita en las ideas de la Diplomacia del Garrote. Y América Latina, en particular la cuenca del Caribe, es la región que más se relaciona con el uso de la fuerza militar estadounidense, en parte debido a la proximidad de las islas y a la relativa falta de impedimentos en relación a dicha fuerza.

Aunque las experiencias de Roosevelt en el Caribe sirvan en la actualidad de tema de discusión para los historiadores, la Diplomacia del Garrote como concepto de la política contemporánea de Estados Unidos hacia la región aún existe. Aunque algo distinta a la versión «tradicional» de principios del siglo XX, la Diplomacia del Garrote estuvo presente en las tres intervenciones analizadas en el presente libro.

Antes que nada, sin embargo, deberíamos aclarar algunas cosas acerca de la presencia histórica de Estados Unidos en América Latina. Primero, estudiosos centrados en dicha región geográfica han utilizado el término «intervención» con mayor frecuencia de la debida. El politólogo Peter Smith, por ejemplo, señala que Estados Unidos intervino en la región del Caribe más de treinta veces entre 1898 y 1934.<sup>2</sup> Sin embargo, no todos los casos de intromisión estadounidense fueron similares en términos operacionales, incluso durante la tan cacareada época de «diplomacia de las cañoneras» a principios del siglo XX. En unos casos, la intervención militar involucró una fuerza arrolladora, como las más de 20,000 tropas utilizadas para invadir Panamá en 1989. En otros, como la ocupación de Cuba a principios del siglo XX, las fuerzas estadounidenses hicieron poco más allá de reconstruir infraestructura o supervisar elecciones. Tal y como veremos, a lo largo del tiempo, y en particular tras la Segunda Guerra Mundial, líderes norteamericanos decidieron utilizar métodos menos visibles para ejercer el poder estadounidense en la región.

Un tema importante para comprender la política estadounidense hacia la región son los motivos de sus intervenciones. Algunos investigadores académicos han afirmado que algunos motivos nefastos, tales como la raza, interés económico y el deseo de crear un imperio, impulsan las acciones y el intervencionismo estadounidenses.<sup>3</sup> Otros han

afirmado que la política de EE.UU. ha sido guiada solamente por la necesidad legítima de defender la región frente a la interferencia extranjera.<sup>4</sup> Indudablemente, cada uno de estos factores podrá tener algo de pertinencia, pero una cantidad considerable de estudiosos concuerdan que la motivación principal fue la de asegurar los intereses estratégicos norteamericanos.<sup>5</sup> Por cierto, las amenazas a las que se respondía, en algún momento dado, pueden haber sido, en gran parte, imaginarias y las acciones emprendidas mal encaminadas o innecesarias, pero la mayoría de los funcionarios estadounidenses actuaron de manera que podían responder a intereses legítimos de seguridad nacional (aunque a veces con «beneficios colaterales», tales como el acceso a mercados extranjeros o bases militares).<sup>6</sup>

Antes de proceder, también deberíamos tener en cuenta algunos conceptos importantes que darán forma al presente capítulo. Primero, los tres casos a tratarse en *Democracia a la Fuerza* se centran en intervenciones en la cuenca del Caribe, no en América Latina en general. Aunque funcionarios e historiadores norteamericanos muchas veces no distinguen entre las áreas de América Latina, la distinción es de especial importancia en relación al uso de la fuerza. Los países de Centroamérica y el Caribe están mucho más cerca y, por lo general, menos fuertes en términos políticos y económicos que muchos de los países de Sudamérica. Lo anterior proporciona a Estados Unidos mayor latitud en el momento de utilizar su poder en la cuenca del Caribe, un hecho que no pasa desapercibido por generaciones de funcionarios estadounidenses.<sup>7</sup> Por lo tanto, no es de sorprender que la cuenca del Caribe haya sido el foco de la gran mayoría de las intervenciones de Estados Unidos.<sup>8</sup>

En cierto sentido, la habilidad de mantener la estabilidad, y el apoyo de Estados Unidos en Centroamérica y el Caribe se convertía en un indicador más amplio de la autopercepción de Estados Unidos en el mundo. Tal y como el ex presidente Ronald Reagan dijo una vez, «Si no podemos defendernos [en la cuenca del Caribe], no podemos esperar prevalecer en otras partes. Nuestra credibilidad se debilitaría, nuestras alianzas se vendrían abajo, y la seguridad de nuestra patria se pondría en peligro».<sup>9</sup> Pero aunque existieran consideraciones más globales, raras veces los presidentes estadounidenses han vacilado en ordenar el uso de la fuerza cuando se trataba de cuestiones de seguridad en su tradicional «patio trasero». En ese sentido, los intereses estratégicos, más que los económicos, han sido motivo de preocupación de gobiernos estadounidenses desde Roosevelt hasta Kennedy y Reagan.

Sin embargo, aunque ha habido bastante continuidad entre los gobiernos estadounidenses, el tipo de fuerza utilizada a lo largo del siglo XX tendió a variar. La Diplomacia del Garrote solía significar la intervención activa en asuntos caribeños, pero no es cierto que en cada oportunidad esto llevara al mismo tipo de acciones. Y al contrario de lo que algunos estudiantes pueden entender del tema, casi todos los presidentes, incluso el mismo «Sr. Garrote», Theodore Roosevelt, prefirieron, más que nada, métodos no militares, tales como la intervención aduanera y la diplomacia, para lograr sus objetivos.

Cuando Estados Unidos sí se involucraba en acciones militares en el Caribe, tales acciones, con frecuencia, eran de dos tipos. El primer tipo de acción era mediante delegados, donde Estados Unidos financiaba y adiestraba a sus propias fuerzas de oposición, tal y como se hizo en torno a la Bahía de Cochinos en 1961 y Nicaragua, con

los «contras» (contrarrevolucionarios), en la década de 1980. El segundo tipo de acción era la intervención militar directa, la cual era más común en la primera mitad del siglo que en la segunda.

## **EL SURGIMIENTO DE LA DIPLOMACIA DEL GARROTE**

El periodo conocido como «la diplomacia de las cañoneras» duró desde finales del siglo XIX hasta las primeras dos décadas del siglo XX. El acontecimiento principal que acompañó dicho periodo fue la decisión estadounidense en 1898 de ir a la guerra contra España para poner fin a la ocupación española de Cuba. Animados por la «prensa amarillista» de la época, muchos estadounidenses se convencieron de que España había ocasionado el hundimiento del USS Maine, y la presión política y popular sirvieron para convencer al Presidente William McKinley a liberar a Cuba del dominio español.<sup>10</sup> La Guerra Hispano Estadounidense representó la primera muestra importante del poderío militar de Estados Unidos en la cuenca del Caribe. Después de vencer fácilmente a los españoles, durante las décadas posteriores Estados Unidos intervino con mucha frecuencia en el Caribe y Centroamérica, a menudo para combatir la «inestabilidad crónica» y la amenaza percibida de incursiones europeas.

La evolución de la hegemonía estadounidense en la región del Caribe seguía cuando Theodore Roosevelt asumió la presidencia en 1901. Muchos investigadores académicos creen que Roosevelt sentía motivación por utilizar la fuerza estadounidense en el Caribe por dos razones principales. Primero, Roosevelt esperaba conseguir un canal controlado por Estados Unidos que atravesara Centroamérica. La segunda razón, que era más inmediata, era la crisis de deuda en Venezuela en 1902 que captó la atención de

banqueros británicos y alemanes. Roosevelt decidió que Estados Unidos debía crear una política que impidiera futuros avances europeos en la esfera de influencia estadounidense. En un discurso en mayo de 1904, el Secretario de Guerra Elihu Root anunció lo que se convirtió en el «Corolario de Roosevelt»:

Cualquier país cuya gente tenga buena conducta podrá contar con nuestra sentida amistad. Si una nación demuestra que sabe actuar con decencia en asuntos comerciales y políticos, si mantiene el orden y paga sus obligaciones, no necesita temer interferencia alguna de parte de Estados Unidos.<sup>11</sup>

Pero muchas naciones en la cuenca del Caribe hicieron caso omiso del llamado de Root, llevando a Roosevelt a enviar tropas estadounidenses. El mensaje del corolario fue claro: a diferencia de la Doctrina de Monroe, la cual decía sencillamente a las demás potencias que «se mantuvieran fuera [del alcance estadounidense]»; ya se reservaba Washington el derecho de intervenir en los asuntos internos de países cercanos para tratar el tema de la inestabilidad. Rápidamente, Washington descubrió que «las cañoneras» representaban una manera eficaz y relativamente económica de lograr resultados deseados en una región que se encontraba cada vez más en la esfera de influencia estadounidense. Durante las primeras tres décadas del siglo XX, apenas pasaba un año cuando Estados Unidos no interviniera de alguna manera en algún país de Centroamérica o el Caribe.

Tal y como se ha declarado anteriormente, esas intervenciones variaron bastante en cuanto a la duración y la magnitud de la ocupación. Haití, Nicaragua, Cuba, Honduras, Panamá, la República Dominicana, y México son algunos de los países que fueron afectados por la Diplomacia del Garrote. Nuevamente, un debate histórico continúa en torno al significado de esos episodios. Sin embargo, se puede decir que con frecuencia las

ocupaciones de Estados Unidos no llevaron a la creación duradera de instituciones políticas y económicas estables, tal y como solía esperarse. Un punto de vista contrario afirma que era la inestabilidad previa a las intervenciones estadounidenses la que representaba el problema de fondo y que, en realidad, las ocupaciones norteamericanas ayudaron a aliviar algo de la miseria e inestabilidad.<sup>12</sup>

Dejando de un lado esa clase de debate, Washington enviaba buques de guerra, tropas y asesores políticos para facilitar que los países supervisaran elecciones, construyeran infraestructura, reestructuraran y cumplieran con sus obligaciones financieras, sofocaran insurrecciones, e incluso que establecieran la democracia. Muchas de las intervenciones tuvieron aspectos parecidos: despliegues militares a gran escala por cortos periodos de tiempo, seguidos de breves ocupaciones que servían para regular elecciones y asuntos financieros. Estados Unidos, con frecuencia, salía poco después de realizadas elecciones o una vez iniciada la reestructuración de deuda, ya que, con la excepción de Puerto Rico, no se mostraba con gran interés en anexar ninguna de las naciones caribeñas.

Cabe destacar que los tres presidentes que más se relacionan con la diplomacia de las cañoneras (Theodore Roosevelt, William Howard Taft y Woodrow Wilson) utilizaron herramientas parecidas para avanzar sus metas en América Latina. Pues, los tres presidentes creían firmemente que Estados Unidos tenía el derecho, y a veces hasta el deber, de intervenir en la región. Aunque el legado de Taft se ha relacionado, de manera inextricable, con la noción de la «diplomacia del dólar» (término que insinúa interés económico en la región), sus «diplomáticos del dólar» no vacilaban en apoyar el envío de tropas estadounidenses cuando mejor les convenía.<sup>13</sup>

Igualmente, Woodrow Wilson, cuyo celo misionero le hacía despreciar el dominio colonial, también se sentía bastante cómodo utilizando la fuerza militar. De hecho, Wilson intervino con más frecuencia, y sus ocupaciones duraron mucho más, que los presidentes anteriores. Por cierto, lo que quería Wilson era la democracia o, en sus palabras, «que se enseñara a las repúblicas sudamericanas a elegir a hombres buenos». Pero Wilson ponía la seguridad antes de la democracia, una agenda de prioridades que lo llevó a intervenir varias veces en México y en la cuenca del Caribe. En ese sentido, Wilson guarda un parecido con futuros presidentes, tales como John F. Kennedy, Lyndon Johnson, e incluso Ronald Reagan, quien, al final, dio más importancia, en dicha región, a la seguridad que a la democracia.

## **LA ÉPOCA DEL BUEN VECINO**

Para finales de la década de 1920, se habían cambiado de forma significativa las prioridades de Estados Unidos. Tras la Primera Guerra Mundial, los conceptos de antiimperialismo y el aislacionismo se hacían cada vez más conocidos entre el público estadounidense. La Gran Depresión obligó al gobierno de Estados Unidos a mirar para dentro y a buscar la manera de reformar sus quebradas instituciones financieras. Sobre todo, resentimientos populares en torno a las ocupaciones norteamericanas en países como Haití y Nicaragua eran cada vez más fuertes. Ya se sentía en Washington una especie de fatiga respecto de las intervenciones. Era hora de implantar una estrategia menos intrusa, una que fomentara la solidaridad hemisférica y que disminuyera la necesidad de intervención y ocupación estadounidenses. Por consiguiente, aunque sería

tanto por cuestiones estratégicas e interés propio como por motivos altruistas, para finales de la década de 1920, la época del «buen vecino» estaba a punto de comenzar.

Aunque a Franklin D. Roosevelt se le atribuye haber creado la «Política del Buen Vecino», el concepto de la no intervención en las Américas comenzó durante la presidencia de Herbert Hoover. Frente a una oposición nacional y extranjera cada vez más fuerte en torno a la intervención estadounidense, Hoover y sus asesores expresaron interés en disminuir las ocupaciones de Estados Unidos en el Caribe. El mismo Hoover declaró públicamente que «no debe ser la política de Estados Unidos intervenir a la fuerza para asegurar o hacer cumplir contratos entre nuestros ciudadanos y estados extranjeros o sus ciudadanos».<sup>14</sup> Luego, en un memorándum del Subsecretario de Estado, Reuben Clark, se rechazaba el Corolario de Roosevelt, aunque Hoover se distanció posteriormente de dichas declaraciones.<sup>15</sup> Además, Hoover apoyó los esfuerzos por poner fin a lo que parecía una interminable ocupación estadounidense en Nicaragua.

Un interés en alejarse de las acciones militares en Centroamérica y el Caribe fue una de las pocas cosas que Hoover y Roosevelt tenían en común en relación a la política. Al fin de cuentas, fue Franklin Delano Roosevelt quien afirmó formalmente que Estados Unidos debía alejarse de la Diplomacia del Garrote y moverse hacia una nueva política regional que fuera menos intrusa. En un artículo en la revista *Foreign Affairs* en 1928, Roosevelt abogaba por una nueva versión de la Doctrina de Monroe, declarando: «La intervención unilateral de nosotros en los asuntos internos ajenos debe acabar; con la cooperación de los demás tendremos mayor orden y menos antipatía en este hemisferio».<sup>16</sup> Tras su elección, Roosevelt y sus asesores seguían comprometidos al

objetivo de la no intervención, una perspectiva facilitada por la falta de amenazas inmediatas en el extranjero. En un discurso el día 4 de marzo de 1933, Roosevelt declaró:

En relación a la política pública a nivel mundial, yo comprometería esta nación a la política del buen vecino (el vecino que se resuelva a respetar a sí mismo y, porque esto lo hace, respeta los derechos ajenos) el vecino que respeta sus obligaciones y respeta sus acuerdos con sus vecinos....<sup>17</sup>

La Política del Buen Vecino hacía hincapié en el comercio y la cooperación en el hemisferio frente a las unilaterales intervenciones y ocupaciones militares. Ello definía, en términos generales, la política de Estados Unidos durante los veinte años posteriores.

Lo primero que hizo Roosevelt en cuanto a la no intervención fue completar el retiro de tropas estadounidenses de Nicaragua en 1933. Sin embargo, no optó por medios completamente pacíficos para lograr sus objetivos. Por ejemplo, en ese mismo año, surgieron inestabilidad y protesta generalizadas en Cuba. Los asesores de Roosevelt presionaban al presidente para que enviara tropas estadounidenses para calmar las tensiones. El presidente se negó a enviarlas, pero mandó que se apostaran buques de guerra frente a la isla.<sup>18</sup> En ese caso, no se utilizaron las cañoneras, pero éstas sí estuvieron listas en caso de que hicieran falta.

Cuba, sin embargo, comprobó ser la única prueba significativa para la Política del Buen Vecino. En vez de reaccionar con el envío de tropas norteamericanas, ahora Washington observaba la creciente amenaza de los nazis y el fascismo, lo cual parecía estar extendiéndose a América Latina. Paradójicamente, el inicio de la Segunda Guerra Mundial llevó a Estados Unidos a adoptar una postura más flexible hacia los países de la región. Washington necesitaba aliados en su guerra contra el fascismo, y la proximidad de América Latina hacía del mismo un lugar lógico en que buscarlos. También, ya que se sabía que la región era una fuente importante de valiosas materias primas, el gobierno de

Roosevelt trabajó enérgicamente para fortalecer las relaciones con los países de América Latina. Por ejemplo, cuando el presidente mexicano Lázaro Cárdenas nacionalizó varias empresas petroleras de propiedad extranjera, Roosevelt se detuvo ante la posibilidad de utilizar la fuerza e hizo concesiones al respecto.<sup>19</sup>

La política Roosevelt del Buen Vecino representaba un cambio importante en la política estadounidense. Por primera vez, Washington no le dio importancia a la opción militar para lograr resultados deseados en países vecinos. Pero la política no era ideológica. Roosevelt la veía como una manera prudente y pragmática de fomentar buenas relaciones con América Latina en un momento en que Estados Unidos necesitaba centrar todos sus esfuerzos en ganar la Segunda Guerra Mundial. No obstante, el Buen Vecino, a veces, hizo caso omiso al fortalecimiento de dictaduras en países como Nicaragua y la República Dominicana.

Pero aun cuando el envío de tropas no se hacía, la política estadounidense experimentó un cambio significativo. En la Conferencia Panamericana en Bogotá en 1948, Estados Unidos expresó por primera vez su preocupación acerca de la penetración comunista en América Latina. Aunque la Organización de Estados Americanos se fundó para asegurar la seguridad colectiva en el hemisferio, Washington utilizaba las herramientas del Buen Vecino (la no interferencia, la cooperación hemisférica, y el multilateralismo) para promover fines más realistas: el anticomunismo. Fuera cual fuera el caso, tal y como lo había hecho durante la década de 1930, Estados Unidos encabezó varias iniciativas destinadas a crear, de manera directa, instituciones multilaterales y a seguir, de manera indirecta, con su creciente lucha contra el comunismo. En 1950, el

vicesecretario de estado para asuntos interamericanos presentó una nueva versión de la Política del Buen Vecino:

La realidad es que la doctrina de la no intervención [conforme al Buen Vecino] nunca proscribió la presunción, de parte de la comunidad organizada, de inquietudes legítimas sobre cualquier situación que amenazara el bienestar común. Al contrario, hizo que la posibilidad de tales acciones fuera imprescindible. Tales esfuerzos colectivos, lejos de representar una intervención, representan una alternativa a la intervención. Representa el corolario de la no intervención.<sup>20</sup>

Fueran cuales fueran las intenciones completas al promover más estrategias de multilateralismo e instituciones en el hemisferio, con el correr de los años, la lucha contra el comunismo se convertía en la principal preocupación de seguridad (y, por extensión, de política exterior) en la región. Tras una excursión por la región a principios de la década de 1950, el veterano diplomático estadounidense George Kennan, una persona que nunca quedó muy impresionada con América Latina, ofreció una evaluación sumamente pesimista sobre la lucha contra el comunismo en la región. Al plantear que el adversario comunista era especialmente malicioso, Kennan insistía en que Estados Unidos no debía vacilar «ante la represión policiaca de parte del gobierno local» si tales políticas ayudaban a controlar la influencia soviética.<sup>21</sup> En realidad, el anticomunismo ya comenzó a considerarse más importante que el mismo Buen Vecino. El cambio de enfoque que representaban las amenazas internas a nivel hemisférico hacía que el uso de la fuerza fuera mucho más probable. Con el paso del tiempo, la Diplomacia del Garrote volvería a tener vigencia como la base de una política exterior.

## **LA DIPLOMACIA DEL GARROTE EN LA ÉPOCA DE LA GUERRA FRÍA**

La época del Buen Vecino podría haber terminado tras la visita de Kennan a América Latina. Sus graves advertencias acerca de una expansión comunista resonaron en un país que tenía cada vez más miedo a lo que parecía la expansión incesante del comunismo por todo el planeta. Primero llegó a dominar en Europa Oriental, después en Berlín, y después en Corea. Muchos funcionarios creían que sólo era cuestión de tiempo para que América Latina estuviera sitiada.

El primer ejemplo verdadero de la Diplomacia del Garrote, en relación a la Guerra Fría y al anticomunismo, tuvo lugar en Guatemala. El nuevo presidente Dwight D. Eisenhower, aunque republicano, tendría la intención, al principio, de seguir muchas de las mismas políticas que había seguido (el demócrata) Harry S. Truman. La detención del comunismo estuvo en el centro de la política del nuevo gobierno hacia América Latina. Aunque el Secretario de Estado John F. Dulles hablaba con cautela, diciendo que Estados Unidos no apoyaba «la intromisión en los asuntos internos de ninguna república», dejó claro que el gobierno no toleraría la presencia de «instituciones políticas que sirvan a los extranjeros». <sup>22</sup> En este mismo sentido, el diplomático Richard Paterson (con su «prueba de pato») afirmaba que regímenes que parecían tener una ideología soviética (es decir, que parecían «patos» porque «caminaban» como los mismos) pero que no se mostraban pro-soviéticos eran, de todos modos, una amenaza significativa a la seguridad de Estados Unidos. <sup>23</sup>

El miedo de Eisenhower en torno a los gobiernos izquierdistas en la cuenca del Caribe se manifestó después de la elección del Presidente Jacobo Arbenz en Guatemala en 1950. Aunque el mismo Arbenz no era comunista, su apoyo para la reforma territorial, la nacionalización de actividades económicas, y la cantidad de izquierdistas en su

gobierno eran motivos de gran preocupación para Estados Unidos.<sup>24</sup> Se alegaba también que el Secretario Dulles y su hermano, el Director de la CIA, Allen Dulles, apoyaban acciones al respecto por la estrecha relación de los mismos con la *United Fruit Company*, la cual tenía extensas instalaciones en Guatemala. Lo más importante, sin embargo, era el miedo a que la nacionalización económica de parte del nuevo gobierno (y sus incipientes relaciones con la Unión Soviética y con los países del bloque oriental), lo moviera, de manera inexorable, hacia el comunismo. Para Washington, entregado de lleno al anticomunismo, Arbenz era una amenaza (el «pato» de la ya mencionada prueba), por lo que al mismo se tenía que reemplazar.

El golpe de estado apoyado por Estados Unidos en Guatemala proporciona una nueva e interesante perspectiva sobre la intervención estadounidense en América Latina. Guatemala se encontraba en el seno de la «esfera de influencia» estadounidense, por lo que una invasión era bien posible, pero Eisenhower optó por un golpe de estado *por encargo*. Fascinado por la idea de realizar operaciones clandestinas, el gobierno autorizó a la CIA a ingeniarse la manera de sacar a Arbenz.<sup>25</sup> Un grupo relativamente pequeño de golpistas conducido por el Coronel Castillo Armas entró en el país por Honduras y, apoyado por operaciones de bombardeo de la CIA, logró provocar miedo entre los efectivos del ejército para que éstos sacaran a Arbenz de su puesto con tal de instalar una junta militar. El nuevo régimen de Armas, ni democrático ni reformista, cumplió con las exigencias estadounidenses de un fuerte anticomunismo.

En ese episodio se ve un leve cambio en relación al método tradicional, basado en las cañoneras, de la política norteamericana. En lugar de comprometerse a una invasión u otro tipo de ocupación, tal y como frecuentemente era el caso en las primeras décadas del

siglo, en esa oportunidad Washington optó por una operación clandestina, permitiéndole emplear su poder de manera menos visible y sin el uso de tropas estadounidenses. No es difícil comprender por qué Estados Unidos comenzó a experimentar con tal estrategia: proporcionaba todos los beneficios de la Diplomacia del Garrote sin las asociaciones que saltan a la vista en cuanto a la intervención estadounidense y la mano dura que había marcado épocas anteriores.<sup>26</sup>

Por lo tanto, el uso de la intervención mediante delegados pretendía combinar algunos aspectos de las herramientas de mayor éxito de la política exterior estadounidense. No obstante, la idea de efectuar un «cambio de régimen» en Guatemala era blanco de rechazo a nivel hemisférico. Gobiernos a lo largo y ancho de Centro y Sudamérica se quejaron fuertemente del cambio de Arbenz por una dictadura militar.<sup>27</sup> En una visita a Venezuela en 1958, la caravana del Vicepresidente Richard Nixon fue atacada por multitudes que tiraban piedras. El siguiente gobierno decidió que se necesitaba una nueva estrategia en torno a su política hacia el Caribe.

## **UNA ALIANZA DESTINADA AL FRACASO Y EL REGRESO DE LA DIPLOMACIA DEL GARROTE**

Sin que se esperara, América Latina se convirtió en tema importante para John F. Kennedy al tiempo que éste se postulaba para la presidencia. Antes de su elección en 1960, la situación política en la cuenca del Caribe y Centroamérica se había cambiado de manera dramática después del éxito de la revolución izquierdista en Cuba en 1959. Ahora se encontraba en el patio trasero de Estados Unidos un régimen comunista con relaciones políticas y militares cada vez más estrechas con la Unión Soviética. Kennedy criticó la estrategia del presidente anterior en cuanto a América Latina, al tiempo que sugería que

Eisenhower había fracasado al dejar de considerar las raíces de la insurrección cubana. Kennedy consideró suya la tarea de resolver estos dos problemas. Es difícil subestimar el impacto que tendría la rápida consolidación de la revolución marxista en Cuba sobre los funcionarios y políticos estadounidenses. Pues, en cuanto a Cuba, había mucho de qué preocuparse. En 1962, Estados Unidos y la Unión Soviética llegaron al borde de una guerra nuclear sobre la cuestión de misiles nucleares apostados en la isla.

Al asumir su posición implacable de poner ante todas las prioridades la lucha contra la expansión comunista, el gobierno de Kennedy demostró una notable continuidad con las políticas de Eisenhower en las Américas. Al llamar a América Latina «el área más peligrosa del mundo», Kennedy creía que su prioridad número uno era la de contener la ola de revolución antiestadounidense en la región y proteger a Estados Unidos contra amenazas provenientes de su tradicional patio trasero. Tal y como los presidentes anteriores, Kennedy también creía firmemente que Washington tenía el derecho de intervenir si la amenaza de un golpe comunista era inminente. Al tiempo que intentaba mostrar deferencia a la Política del Buen Vecino de Roosevelt, el presidente anunció que si «cualquier país latino se viera obligado por la represión a recurrir a los comunistas, nuestra actitud en cuanto a la no intervención cambiaría de un día para otro».<sup>28</sup> Pues, en caso de ser necesario, se enviarían tropas a promover intereses esenciales de Estados Unidos.

Efectivamente, Kennedy utilizó la intervención militar con tal de apoyar sus objetivos. Con la esperanza de deshacerse rápidamente del líder cubano, Fidel Castro, y al heredar un plan que había iniciado el gobierno de Eisenhower, Kennedy esperaba efectuar el cambio de régimen con un golpe de estado apoyado por la CIA y realizado por

exiliados cubanos.<sup>29</sup> Como Guatemala en 1954, la invasión de la Bahía de Cochinos de 1961 fue un ejemplo del poder mediante delegados que empleaba Estados Unidos, esto a diferencia de las acciones militares directas de épocas anteriores. El gobierno de Washington proporcionó apoyo técnico y financiero, pero efectivos estadounidenses no participaron en los combates. Sin embargo, a diferencia del derrocamiento de Arbenz, lo de la Bahía de Cochinos terminó siendo todo un desastre. Castro disponía de mucho más apoyo en la isla del que habían estimado los funcionarios estadounidenses, y los partidarios del mismo vencieron a los invasores. Avergonzado por sus fracasos, el gobierno de Kennedy comenzó a disminuir la presión sobre Castro al tiempo que evitaba el uso directo de la fuerza para impedir la expansión comunista en el resto del hemisferio.<sup>30</sup>

La principal innovación de Kennedy, en cuanto a sus políticas hacia América Latina, fue su Alianza para el Progreso. Al reconocer que no se podía detener la revolución empleando la fuerza únicamente, Kennedy se vio obligado a promover, de manera enérgica, reformas económicas y democráticas estructurales como una alternativa para lograr los objetivos deseados. En un discurso el 13 de marzo de 1961, Kennedy anunció:

A menos que se hagan, sin restricciones, reformas sociales necesarias, incluidas reformas territoriales y fiscales; a menos que amplíemos las oportunidades a toda nuestra gente; a menos que la gran masa de estadounidenses comparta la creciente prosperidad; entonces, nuestra alianza, nuestra revolución y nuestro sueño habrán fracasado.<sup>31</sup>

En ese sentido, aunque seguían siendo idealistas, en el fondo las iniciativas de Kennedy sobre la construcción de democracia se trataban, más que nada, del uso de medios no coercitivos para detener el comunismo. Por lo tanto, Estados Unidos una vez más intentó

involucrarse de lleno en los asuntos de sus vecinos, pero esta vez mediante la diplomacia y millones de dólares en ayuda al desarrollo. El «Plan Marshall» de Kennedy para las Américas incluía la propuesta de 100 mil millones de dólares para el desarrollo económico.<sup>32</sup> El gobierno de Kennedy intentó también instruir a reformistas no comunistas de índole progresista, tales como Rómulo Betancourt en Venezuela y José Figueres en Costa Rica. La Alianza para el Progreso representó un esfuerzo enorme para ejercer lo que ya se conoce como el «poder suave».

En general, sin embargo, la Alianza dejó de crear la América Latina democrática y estable que Kennedy había esperado.<sup>33</sup> Este fracaso se debió a un número de factores políticos y económicos. Primero, el número de líderes con los que Kennedy podía trabajar seguía siendo algo reducido, sobre todo en la región del Caribe y Centroamérica. La mayoría de los países tenían pocas instituciones democráticas y eran controlados por regímenes militares. Además, Washington no se encontraba en condiciones para una iniciativa de tal envergadura en culturas tan distintas.

Al final, la meta política imprescindible de anticomunismo socavaba la iniciativa también. Con frecuencia, a Kennedy le pareció necesario apoyar a regímenes estables, los cuales, a veces, eran represivos, para asegurar la derrota de elementos comunistas.<sup>34</sup> La ayuda extranjera, a diferencia de lo que se podría esperar, sirvió tanto para mantener el statu quo como para fomentar profundos cambios sociales. Al igual que en décadas anteriores del mismo siglo, se comprobó que, con medios no militares, no se podía promover la clase de desarrollo y estabilidad que deseaba Washington.

Kennedy dejó un legado confuso en cuanto a la política exterior de Estados Unidos en el hemisferio. Ese mismo presidente descubrió que no existían medidas

concretas para efectuar cambios a nivel hemisférico. La intervención militar, aunque limitada, por cierto, fracasó en su intento por derrocar a Castro. Así que, la Diplomacia del Garrote no siempre era una sabia opción, ya que con ella se corría el riesgo de provocar desastres de relaciones públicas y diplomáticas, sin garantizar éxito alguno. Pero el fracaso de la Alianza para el Progreso hacía que tanto políticos como funcionarios se dieran cuenta de que medidas de poder suave, tales como la ayuda monetaria y la diplomacia, podían ser igualmente problemáticas. Fuera cual fuera la estrategia, se había creado un consenso bipartidista en cuanto a la necesidad de mantener controlados los movimientos comunistas en el Caribe, un consenso que duraría hasta la guerra en Vietnam.

Cualquier posibilidad de éxito que tuviera el «sueño revolucionario» de Kennedy en relación a América Latina se eliminó, de manera repentina, al producirse su asesinato en 1963. El Vicepresidente Lyndon B. Johnson se hizo cargo de la presidencia estadounidense. El hecho de que Johnson asumiera la presidencia parecía tener poco efecto en las políticas, ya que él también estaba comprometido a abordar la cuestión de amenazas comunistas en la región.

Sin embargo, por debajo de la superficie, se había producido un cambio de gran envergadura. A pesar de la afinidad que Johnson demostraba, de manera pública, hacia los empobrecidos, el nuevo presidente tenía poco interés en América Latina, centrándose, más que nada, en los acontecimientos en Asia del Sur. Además, aunque muchos de los asesores de Kennedy se quedaron en el gobierno de Johnson, el idealismo de la época de Kennedy, en gran medida, había disipado. Por ejemplo, ahora se encargó de la política hacia América Latina el pragmatista y conservador Thomas Mann, quien, frente a los

asesores más liberales del gobierno de Kennedy (como Arthur Schlesinger Jr.) competía para incidir en las políticas estadounidenses. Mann apoyó la inclinación que sentía Johnson por alejarse de la Alianza para el Progreso, lo que señalaba el principio del fin de una época en la que había un elevado interés estadounidense en el desarrollo económico y social interamericano.

Pero acontecimientos en la República Dominicana impedían que Johnson hiciera caso omiso de la cuenca del Caribe. Tal y como se analizará en breve, de manera detallada, en 1965 Johnson ordenó el envío de 20,000 efectivos estadounidenses a Santo Domingo (capital de la República Dominicana). La intervención, la primera en el Caribe desde la década de 1930, parecería señalar el regreso de la Diplomacia del Garrote «tradicional». Con poco tiempo y paciencia para la diplomacia de tipo no militar, Johnson vio la necesidad de lograr sus objetivos mediante el uso abierto de la fuerza militar. La incipiente «Doctrina Johnson» no tenía ninguna preferencia instintiva por la diplomacia de las cañoneras de décadas anteriores; más bien, tal y como veremos en breve, la única preocupación en torno a un país que, al parecer, era tan irrelevante como la República Dominicana, se centraba en el interés estratégico de mantener a los comunistas fuera del patio trasero de Estados Unidos.

### **MOMENTOS DE CALMA: NIXON, FORD Y CARTER**

Aunque el gobierno de Johnson logró, en gran medida, sus objetivos en la crisis dominicana, la guerra en Vietnam tuvo un resultado completamente distinto. En ese sentido, el éxito en la República Dominicana podría haber hecho que algunos funcionarios y políticos estadounidenses creyeran que lo mismo se podía lograr en

Vietnam. Fuera cual fuera el caso, atrapado en una guerra en Asia en la que no se veía el fin de la misma, el Presidente Johnson decidió no postularse para un segundo mandato.

En su lugar, se presentó el fuertemente anticomunista Richard Nixon. Nixon, junto con su influyente asesor de política exterior, Henry Kissinger, tenía aun menos interés en América Latina que Johnson. Firmemente comprometido a negociar con las grandes potencias mundiales, el equipo de Nixon se centraba en importantes iniciativas de política exterior en Vietnam, Rusia y China. Sin embargo, tal y como los presidentes anteriores, Nixon estaba comprometido a asegurarse de que no se extendiera el comunismo en América Latina durante su presidencia. Al final, e irónicamente ya que la región no era prioridad, los años de Nixon y Kissinger se convirtieron en algunos de los más controvertidos en cuanto a las relaciones de Estados Unidos con América Latina por haberse involucrado su gobierno en el caos político que se produjo en Chile a principios de los años setenta.

Después de haberse elegido el candidato socialista Salvador Allende en 1970, Nixon expresó su deseo de impedir que asumiera la presidencia.<sup>35</sup> Muchos críticos también señalan que Washington, posteriormente, brindó apoyo económico para asesinar a Allende y desestabilizar la economía chilena, un tema que sigue en disputa hasta el día de hoy.<sup>36</sup> Aunque no sea el propósito del presente libro resolver la controversia en relación a este episodio, podemos concluir que la respuesta de Nixon frente al gobierno socialista de Allende en Chile representaba un ejemplo de cómo el gobierno de Nixon volvió a una estrategia clandestina para incidir en los resultados políticos en la región.<sup>37</sup> También era un momento en que Washington temía la situación lo suficiente para prestar atención a lo que sucedía en las tierras lejanas del Cono Sur, esto en vez de prestar

atención a su área acostumbrada de interés estratégico en el hemisferio: Centroamérica y el Caribe.

El incidente demostró que Nixon hacía caso a los consejos del asesor de Kennedy, Arthur Schlesinger, de abandonar la creencia de que Estados Unidos pudiera, en todo momento, imponerse mediante intervención militar.<sup>38</sup> Pues, como se vio en Chile con los esfuerzos para socavar al gobierno de Allende, el método, forjado en Guatemala, de Eisenhower y Dulles de intervenir mediante delegados, había sobrevivido al desastre de la Bahía de Cochinos y seguía siendo una pieza importante del arsenal político de Estados Unidos en América Latina.<sup>39</sup>

El único acontecimiento de mucha importancia durante la presidencia de Nixon en relación a la cuenca del Caribe fue el inicio de las negociaciones sobre el estatus del Canal de Panamá. Tal y como veremos en breve, al temer que el nacionalismo panameño brotara por la cuestión del control estadounidense sobre el canal, Kissinger trabajó para que se comenzaran las negociaciones a fin de disminuir la autoridad de Estados Unidos respecto del canal. Aunque las negociaciones no culminaron en acuerdo alguno hasta el gobierno de Carter, quizás lo anterior pueda compararse con la manera en que Herbert Hoover, a principios de los años treinta, reconsideró la importancia de la intervención para lograr objetivos políticos.

La época de Nixon de relativa «negligencia benigna» en cuanto a las relaciones de Estados Unidos con América Latina pone de manifiesto varios hechos importantes sobre la intervención estadounidense en el hemisferio. Cabe destacar que presidentes norteamericanos, incluso en plena guerra en Vietnam, aún estaban dispuestos a autorizar acciones para impedir que influencias externas, sobre todo de tipo comunista, ganaran

terreno en el hemisferio. Sin embargo, para objetivos a largo plazo, estaba de moda una versión distinta de la Diplomacia del Garrote. Efectivamente, en las décadas de 1970 y 1980, el uso de la intervención abierta, tipo Johnson, era cada vez menos frecuente.

Tanto Nixon como Kissinger prefirieron mantener encubierta su participación en Chile para no provocar protestas generalizadas por parte del pueblo estadounidense o de gobiernos latinoamericanos. La resultante política era confusa, ya que tanto políticos como funcionarios creían que la intervención norteamericana en la región era necesaria, pero querían minimizar la publicidad negativa. Futuros presidentes estadounidenses luchaban con esas nuevas realidades políticas, sobre todo a medida que subían las tensiones en Centroamérica a finales de los años setenta.

Tras el derrocamiento de Allende en 1973, se tranquilizó la situación en América Latina. Una serie de gobiernos militares represivos y autoritarios en países tales como la Argentina, Chile, Brasil y Uruguay se mantuvieron firmemente en el poder durante los años setenta y hasta entrada la década de 1980. Los acontecimientos más importantes que alteraron la política exterior norteamericana ocurrieron en Estados Unidos y no en el extranjero. Estremecidos por el escándalo de Watergate y por el fracaso de Vietnam, los estadounidenses comenzaron a cuestionar la política exterior de su gobierno, sobre todo en cuanto a la intervención militar en el Tercer Mundo. Un número de demócratas liberales que abogaban por una nueva política exterior fueron llevados al poder mediante elecciones legislativas.<sup>40</sup>

En efecto, tanto la presidencia de Ford como la de Carter sirvieron de intervalo durante el cual gobiernos consecutivos pretendieron alejarse del anticomunismo para centrarse en otras prioridades. Jimmy Carter asumió la presidencia tras el escándalo

nacional, prometiendo una nueva era de honestidad en el gobierno. Su estrategia en materia de política exterior marcó una pauta diferente en relación a las políticas de Johnson y Nixon. Al llevarse de la agenda política de Kennedy, Carter expresó mucho interés en América Latina. Además, cambió el enfoque anticomunista de la política exterior de Estados Unidos para uno centrado en los derechos humanos.

Un erudito de fuertes convicciones religiosas, Carter propuso una política exterior más honesta y una que respetara los derechos humanos y la autodeterminación de las demás naciones.<sup>41</sup> Al plantear que el gobierno anterior había estado «dispuesto a adoptar los principios y las tácticas defectuosas y erróneas de nuestros adversarios», Carter creía que la mejor manera de ganar la Guerra Fría era siendo un país que diera el ejemplo, en vez de uno que gobernara a la fuerza.<sup>42</sup> Un nuevo tipo de no intervención llegó a Washington. Efectivamente, Carter parecía haber retirado, de una vez por todas, la Diplomacia del Garrote.

Por lo general, Carter evitó tomar decisiones que resultaran en el uso directo de la fuerza militar. En vez de hacer lo anterior, él seguía con los esfuerzos de Nixon por renegociar los derechos de propiedad sobre el Canal de Panamá, utilizando sumas cuantiosas de capital político para lograr que el Congreso ratificara la futura entrega del canal. Además, presionó a favor de una postura conciliadora hacia la Cuba de Castro, abogando por suavizar las restricciones sobre los viajes y el comercio.<sup>43</sup> Asimismo, Carter intentó presionar a los regímenes autoritarios o militares de América Latina a respetar los derechos humanos. Aunque dichas iniciativas, en gran parte, fracasaron, en 1978 el Senado votó a favor de entregar el control del canal a Panamá para finales del siglo.

El cambio más dramático en las políticas estadounidenses se veía en la importancia que daba Carter a los derechos humanos como meta de la política exterior del país. En un discurso en mayo de 1977, el presidente declaró que «hemos reafirmado el compromiso de Estados Unidos a los derechos humanos como principio fundamental de nuestra política exterior».<sup>44</sup> Lo anterior dio a entender que Estados Unidos promovería las prácticas democráticas y haría frente a los gobiernos que reprimieran y torturaran a sus propios ciudadanos. En realidad, la importancia que daba Carter a los derechos humanos representaba algo nuevo para la política exterior de Estados Unidos. Un observador benévolo afirmó que «Ninguna política del gobierno de Carter de las que afectaban América Latina se destaca tanto por nueva como su postura hacia los derechos humanos».<sup>45</sup> La cuenca del Caribe parecía el campo de prueba perfecto para la nueva política en torno a los mismos. Estados Unidos tenía un poder enorme sobre la región y ésta, aparte de Cuba, parecía libre de influencia comunista.<sup>46</sup>

Sin embargo, en materia de derechos humanos, le costó trabajo al gobierno establecer una política viable. Carter quería asumir el papel de Franklin Delano Roosevelt, así como de John F. Kennedy, frenando la intromisión de Estados Unidos en asuntos latinoamericanos al incidir, de manera simultánea, en acontecimientos en otros países americanos. La Directiva Presidencial Número 30 del Consejo de Seguridad Nacional del 17 de febrero de 1978 expuso los métodos y mecanismos de la política en torno a los derechos humanos. El memorándum prohibió, de manera explícita, el uso de la fuerza militar estadounidense, señalando métodos como la diplomacia privada, la ayuda extranjera condicionada al cumplimiento de requisitos en materia de derechos humanos, y las denuncias públicas como la manera de derribar a gobiernos represivos.<sup>47</sup>

Más problemático, sin embargo, era que aún seguía la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética y, sin importar su compromiso a los derechos humanos, el gobierno de Carter no tenía deseo alguno de perder su lucha global. Para finales de los años setenta, el ambiente de seguridad en América Latina había cambiado rápidamente. Fuertes movimientos marxistas representaban desafíos para gobiernos centroamericanos, despertando gran preocupación en Washington.<sup>48</sup> La Casa Blanca de Carter quería distanciarse de los repugnantes regímenes reaccionarios así como alejarse de las violentas revoluciones izquierdistas.

En América Latina, el gobierno de Carter era dividido entre su política sobre los derechos humanos y su realismo frente a la Guerra Fría. Pues, no lograba fijar como prioridad ni la una ni la otra. El resultado fue una política que, a veces, era confusa, formada de políticas poco inspiradas y frecuentemente contraproducentes. Sobre todo, los acontecimientos en Centroamérica resultaron ser los que complicaron los planes a Carter en materia de derechos humanos. Tras décadas de dominio represivo y subdesarrollo, los regímenes en El Salvador y Nicaragua se encontraban frente a verdaderos desafíos de parte de insurgencias revolucionarias izquierdistas.

En un principio, Carter pretendía hacerle frente a ello mediante la diplomacia. Por ejemplo, en cuanto a Nicaragua, Carter jamás pudo encontrar un equilibrio adecuado entre lo que parecía una victoria inminente de las fuerzas izquierdistas de los sandinistas o la continuación de la dictadura de Somoza.<sup>49</sup> Una vez que los sandinistas tomaron el poder en 1979, Carter quiso controlar la situación por medio de la diplomacia. Incluso, invitó a la recién formada junta sandinista a la Casa Blanca para demostrar la disposición sincera de Washington de trabajar con el nuevo gobierno.

Pero Estados Unidos seguía inmerso en la Guerra Fría y presiones tanto políticas como estratégicas obligaban a Carter a alejarse de los derechos humanos para acercarse a los temas tradicionales de estabilidad y seguridad. Al fin de cuentas, el idealismo de Carter cayó preso al no poder este presidente alcanzar su meta de lograr la estabilidad latinoamericana sólo por medios diplomáticos. Ya estaba preparado el terreno para un reñido conflicto ideológico, a lo largo de los años ochenta, en el mismo patio trasero de Estados Unidos.

Queda claro que el gobierno de Carter no fue capaz de disuadir a las naciones centroamericanas, como Nicaragua y El Salvador, de emprender el inexorable camino hacia el conflicto entre la vieja élite política y económica y una oposición izquierdista cada vez más revolucionaria y militante. Cabe preguntarse si Carter habría alcanzado mayor éxito en cuanto a sus metas si hubiera estado más dispuesto a utilizar más la Diplomacia del Garrote y si, de manera inesperada, la realización de tales acciones se hubiera considerado congruente con sus valoradas políticas en materia de los derechos humanos. Una vez más, medios no militares de influir en los resultados políticos dejaron decepcionados a los funcionarios y políticos estadounidenses. Pero a Carter, el uso directo o indirecto de intervención militar le pareció inaceptable, por lo que este presidente consideraba que tal uso no debía ser parte del arsenal de políticas norteamericanas a utilizarse en el patio trasero de la nación.

## **REAGAN Y BUSH: DEL COMUNISMO A LAS DROGAS**

Los primeros años de la década de 1980 alteraron, de manera significativa, el rumbo de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Para 1980, las fuerzas marxistas

tenían el control en Nicaragua, habían hecho avances significativos en El Salvador, y seguían gobernando en Cuba y Granada. Las causas fundamentales de la inestabilidad, según el ex vicesecretario para asuntos interamericanos, Viron Vaky, eran «la pobreza, severas desigualdades e indebidos ajustes socioeconómicos, frustraciones en torno a estos últimos que se traducen en tensiones políticas y en la posibilidad de una radicalización».<sup>50</sup> En un contexto en que las tensiones eran cada vez mayores entre Estados Unidos y la Unión Soviética, la posibilidad de una radicalización se volvió una gran preocupación para funcionarios y políticos estadounidenses. El conservador «Comité de Santa Fe» declaró que la cuenca del Caribe «se convertía en un lago marxista-leninista».<sup>51</sup>

Por otro lado, en el terreno político estadounidense se produjo un cambio hacia la derecha. Al sentirse humillado por la crisis de los rehenes en Irán de 1979 e intimidado por los soviéticos en Afganistán, en 1980 el público estadounidense votó, de manera abrumadora, a favor del republicano Ronald Reagan en los comicios presidenciales frente al demócrata Jimmy Carter.<sup>52</sup> Reagan propuso una política anticomunista más enérgica, al considerar que décadas de contención sólo habían permitido que Estados Unidos perdiera terreno en relación a su rival comunista. La competencia en el Tercer Mundo era una parte de suma importancia de las nuevas políticas. La Directriz Número 17 del Consejo de Seguridad Nacional, promulgada en enero de 1983, plantea, de manera clara, la nueva postura de la Casa Blanca en torno a su política antisoviética:

Estados Unidos deberá...apoyar eficazmente a aquellos estados del Tercer Mundo que estén dispuestos a resistir la presión soviética o que se opongan a iniciativas soviéticas hostiles a Estados Unidos... Los esfuerzos estadounidenses en el Tercer Mundo deberán contemplar un papel importante para la ayuda extranjera en materia de seguridad y ventas militares, así como la buena disposición para utilizar las fuerzas militares estadounidenses donde sea necesario tanto para proteger los intereses vitales como para apoyar a aliados y amigos en peligro.<sup>53</sup>

La falta de éxito del presidente Carter en el Caribe facilitaba la justificación de Reagan para una estrategia más fuerte, la cual servía para contener los avances, e incluso fomentar reducciones en los mismos en relación al comunismo internacional. Además, el fracaso trágico del gobierno de Carter respecto del rescate de los rehenes estadounidenses en Irán y la invasión soviética de Afganistán convencieron a muchos votantes que él no podía recuperar el papel importante que había tenido Estados Unidos ante el mundo.

Reagan, entonces, se convirtió en el primer presidente republicano, desde las primeras décadas del siglo, en centrar sus esfuerzos, de manera decidida, en América Latina. Firmemente comprometido a mantener el comunismo fuera del patio trasero de Estados Unidos, Reagan estaba, sin duda, a la ofensiva cuando se trataba de combatir el comunismo en América Latina.

Pronto, Reagan quitó importancia al enfoque de Carter en relación a los derechos humanos por temer que éstos disminuyeran la importancia de la meta preferida de luchar contra el comunismo. Con frecuencia, él empleaba retórica convincente (aunque, a veces, exagerada) para demostrar al pueblo estadounidense lo que estaba en juego en la región. Reagan creía de manera firme que se trataba de una lucha entre lo bueno y lo malo. Al dejar de un lado su retórica y sentimientos anticomunistas, Reagan utilizaba una variedad de tácticas para lograr el objetivo de seguridad regional en la cuenca del Caribe. Lo anterior ha dado lugar a que algunos observadores simpatizantes hayan comparado el legado de Reagan con el de Kennedy en el sentido de que los dos líderes eran intransigentes en cuanto a la creencia de que Estados Unidos no debía esperar a que se le fuera de la mano el control sobre los acontecimientos en la región.

El gobierno de Reagan planteó, una vez más, la posibilidad de utilizar sus fuerzas militares en América Latina. Pero esas políticas no eran diseñadas tanto para la intervención directa como para el retorno a la estrategia basada en el uso de delegados, una estrategia parecida a la que seguía Eisenhower en Guatemala. Ya que Reagan quería evitar la controversia, un principio fundamental de su política anticomunista era crear y apoyar a movimientos anticomunistas en países del Tercer Mundo.<sup>54</sup>

La convergencia de una agresiva política exterior en Estados Unidos y una insurgencia izquierdista haría de la pequeña región «el principal campo de batalla de una guerra política e ideológica de los años ochenta».<sup>55</sup> Las dos batallas más visibles ocurrieron en Nicaragua y El Salvador. En Nicaragua, el gobierno de Reagan se enfrentaba a un régimen izquierdista consolidado y favorable a los intereses soviéticos y cubanos. El Salvador fue diferente. Ahí, había un gobierno relativamente moderado, pero éste tenía que hacer frente a la oligarquía derechista y a las insurgentes izquierdistas que recibían ayuda de los sandinistas.<sup>56</sup> En los dos países, funcionarios y políticos querían impedir que se creara una situación como la de Castro en que elementos tanto comunistas como antiestadounidenses disponían del poder.

Los altos funcionarios de Reagan no tenían tolerancia hacia la subversiva actividad marxista en el hemisferio, y sus respuestas a estas crisis demostraban que no tenían inconveniente alguno en intervenir en los asuntos de sus vecinos. En una muestra de su propia actividad subversiva, el gobierno de Estados Unidos decidió apoyar clandestinamente a un grupo de contrarrevolucionarios, en gran parte, desconocido, pero cada vez más grande, que se entrenaba en Honduras a principios de los años ochenta. La esperanza era que el éxito militar de los *contras* sirviera para presionar a los sandinistas a

negociar y a terminar con su ayuda para la guerrilla salvadoreña.<sup>57</sup> Dicho esfuerzo parecía, al menos un poco, como los esfuerzos de 1954 y 1961, años en que se armaban y se entrenaban a intermediarios a desestabilizar a los regímenes de Jacobo Arbenz y Fidel Castro, respectivamente.

La política en El Salvador fue muy diferente. Ahí, Reagan presionaba al gobierno para implantar reformas políticas y hacer una limpieza en torno a las poco profesionales y frecuentemente abusivas fuerzas militares, con la esperanza de evitar «otra Cuba» y de asegurar, por lo menos, los elementos básicos de una democracia electoral.<sup>58</sup> El único ejemplo de la Diplomacia del Garrote en la cuenca del Caribe durante los años de Reagan ocurrió en Granada en 1983, lo cual se analizará posteriormente.

Al igual que en el pasado, durante el segundo mandato de Reagan se comenzó a sentir una especie de fatiga (entre el pueblo estadounidense) en cuanto a las intervenciones. Para 1984, la oposición popular y legislativa frente a las políticas de Reagan en El Salvador y Nicaragua era cada vez mayor, ya que parecía a muchos que ninguno de los conflictos se iba a resolver pronto. Esta situación se vio agravada por el escándalo sobre la venta ilegal de armas, de la Casa Blanca, a Irán, esto con tal de proporcionar apoyo económico a los contras de Nicaragua. Reagan también encontró a un socio en Mikhail Gorbachev de la Unión Soviética, y la diplomacia formal volvió a ser preferida en Washington.

Los años de Reagan representaron un nuevo giro en relación a la Diplomacia del Garrote, ya que funcionarios de su gobierno trataban de hablar con firmeza así como utilizar medios militares para lograr sus objetivos. Por un lado, Centroamérica seguía siendo violenta durante los años ochenta, situación frente a la cual algunos observadores

señalaban que las políticas de Washington hacían poco. Esos observadores creían que, durante su primer mandato, el antimarxismo instintivo de Reagan pudo haber eliminado opciones en cuanto a políticas diplomáticas.<sup>59</sup> Por otro lado, aunque no se cita este hecho al analizar su legado en relación a América Latina, el compromiso de Reagan, casi al estilo de Wilson, de fomentar la democracia electoral, en su segundo mandato ayudaba a liberar a la región de uno de sus dictadores más temidos, Augusto Pinochet de Chile. Partidarios de Reagan también señalaron a El Salvador como modelo de una lenta pero duradera transición democrática que aislaba a extremistas, tanto de izquierda como de derecha.

Históricamente, los años de Reagan parecían un retorno a las políticas intervencionistas de Estados Unidos. Al igual que Kennedy y Johnson, Reagan creía en el uso de la intervención militar para lograr objetivos en el Caribe. Pero mediante esta misma política también se pretendía evitar, en lo posible, el uso de tropas estadounidenses, sobre todo cuando esto salía caro en términos políticos. Investigadores académicos seguirán debatiendo el impacto de Reagan en Centroamérica, pero su presidencia distaba de representar el regreso al aventurismo militar en el hemisferio que se suele asociar con su legado.

## **BUSH, DROGAS Y HAMPONES**

Para finales de la década de 1980, uno pensaría que los políticos y funcionarios norteamericanos, así como el pueblo estadounidense en general, habrían estado satisfechos con las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. El apoyo para la revolución en Centroamérica disminuía, ya que los sandinistas se habían llevado la

sorprende de una derrota contundente frente a la candidata de centroderecha Violeta Chamorro, y las negociaciones para poner fin a la guerra civil en El Salvador habían concluido a favor de la paz. Mejor aún, el líder soviético Mikhail Gorbachev había prometido al presidente George H.W. Bush que su país desistiría de proporcionar apoyo adicional a grupos izquierdistas en la región, una promesa hecha en Malta en 1989.<sup>60</sup> La democracia y los gobiernos favorables a Estados Unidos eran cada vez más comunes en la región del Caribe, menos en la Cuba de Castro.

La postura de Bush hacia la región no era muy diferente a la de Lyndon Johnson, ya que los dos deseaban lavarse las manos en cuanto a la misma al tiempo que adoptaban otras metas respecto de la política exterior. Al principio, Bush se alejaba de las acciones relacionadas con la Diplomacia del Garrote, optando por ayudar al presidente costarricense, Oscar Arias, a negociar la paz en El Salvador y elecciones presidenciales en Nicaragua. Sin ninguna crisis evidente en torno a la seguridad interna o externa, parecía que Bush se encontraba libre de seguir su meta de integración económica de América del Norte. Pero una política de Bush en el hemisferio que fuera «más amable y de mayor gentileza» no sería posible.<sup>61</sup>

Hacia finales de los años ochenta, surgía una nueva amenaza en cuanto a las políticas exteriores, la cual captaba mucha atención pública: las drogas. En septiembre de 1989, sondeos revelaron que un 64 por ciento de los estadounidenses creía que las drogas era el problema número uno de la nación.<sup>62</sup> William Bennett, el director de la recién creada «Oficina Nacional para las Políticas sobre el Control de Drogas» de Reagan, declaró que «Las drogas son una amenaza de suma importancia a nuestra seguridad nacional».<sup>63</sup> Políticos estadounidenses de todo tipo intentaban hacer algo respecto de la

plaga descontrolada que era el uso de drogas. Y ya que las naciones de América Latina suministraban la mayor parte de la cocaína que llegaba a Estados Unidos, estos países surgieron nuevamente como una preocupación de suma importancia respecto de la política exterior.

No debe sorprender que, al redoblar sus esfuerzos para combatir la plaga de las drogas, el gobierno de Bush se fijara en Panamá, donde el régimen represivo de dicho país, junto con la relación que tenía el General Manuel Noriega con los capos del narcotráfico, eran motivo de vergüenza para el presidente. Después de un periodo marcado por la resistencia, Bush ordenó la captura de Noriega y la destrucción de sus fuerzas armadas en una invasión a gran escala en la que participarían más de 20,000 tropas.

## **CONCLUSIÓN**

Durante los años posteriores a la Guerra Fría, la lógica detrás de la política estadounidense hacia América Latina se alejaba de la antigua paradigma de un enfoque estricto en torno a la seguridad y estabilidad, hacia una estrategia con la que se pretendían abordar crisis humanitarias y el narcotráfico.<sup>64</sup> Sin embargo, tal y como acabamos de observar en el caso de Panamá en 1989, Washington se reservaba el derecho de utilizar la Diplomacia del Garrote cuando la estimara necesario. Sin embargo, en años más recientes, América Latina y el Caribe se han encontrado fuera de la lista de prioridades de Estados Unidos en torno a su política exterior. Aparte de acuerdos sobre el comercio y la inversión, América Latina recibía relativamente poca atención durante los años de Bill Clinton así como de George W. Bush. Las únicas acciones militares importantes de

Estados Unidos en el hemisferio han sido las de Haití (1994 y 2004) y las acciones indirectas en Colombia. Estas políticas son congruentes con los intereses de menor prioridad en la región, tales como defender la democracia (en Haití) y detener el narcoterrorismo (en Colombia).

En años recientes, la Diplomacia del Garrote ha permanecido en el silencio. Sin embargo, lo anterior no significa que ya no sea parte del arsenal de políticas estadounidenses hacia la región; más bien, queda latente. Si es que la historia sirve para pronosticar el futuro, la inestabilidad en las Américas (en particular, en la cuenca del Caribe) puede dar lugar a que Estados Unidos vuelva utilizar sus fuerzas armadas para lograr sus objetivos. Desde Theodore Roosevelt hasta George W. Bush, gobiernos estadounidenses han procurado conservar el poder y la credibilidad de Estados Unidos mediante la acción militar, sea ésta de tipo directo o indirecto.

Quizás la más importante revelación sobre la historia militar de Estados Unidos en el Caribe y Centroamérica puede ser que la mayoría de los presidentes norteamericanos y sus asesores han considerado la región de una importancia estratégica imprescindible para el país. Como una potencia hegemónica regional (por no decir global) con la habilidad de proyectar una fuerza militar abrumadora, Estados Unidos ha considerado la existencia de amenazas de seguridad, fueran internas o externas, inaceptable. En gran parte por la tremenda diferencia de poder entre Estados Unidos y sus vecinos caribeños, Estados Unidos se ha reservado el derecho de desplegar sus fuerzas militares para asegurar una estabilidad favorable a sus intereses. Casi ningún presidente estadounidense se ha negado rotundamente a invadir o intervenir donde los acontecimientos parecieran indicar que tal opción fuera la más segura.

## NOTAS

1. Citado en Max Boot, *The Savage Wars of Peace: Small Wars and the Rise of American Power* (New York: Basic Books, 2002), 149.
2. Peter Smith, *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2000), 50.
3. Para un ejemplo, vea Lars Schoultz, *Beneath the United States: A History of U.S. Policy toward Latin America* (London: Harvard University Press, 1998), xv.
4. Véase Walter F. Hahn, ed., *Central America and the Reagan Doctrine* (Washington, D.C.: United States Strategic Institute, 1987).
5. Tanto el texto de Max Boot, *The Savage Wars of Peace*, como el texto de Nancy Mitchell, *The Danger of Dreams: German and American Imperialism in Latin America* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1999), se centran en la importancia del poder y cuestiones de seguridad como los motivos de intervención estadounidense.
6. David Healy, *Drive to Hegemony: The United States in the Caribbean, 1898–1917* (Madison: University of Wisconsin Press, 1988), 97. Véase también Mitchell, *The Danger of Dreams*, 225–26 para una perspectiva parecida pero de mayor escepticismo.
7. Robert Pastor, *Whirlpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992), 23.
8. Harold Molineu, *U.S. Policy toward Latin America: From Regionalism to Globalism* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1986), 55.
9. Citado en Pastor, *Whirlpool*, 32.
10. Dana G. Munro, *Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean, 1900–*

1921 (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1964), 24–25.

11. David Healy, *Drive to Hegemony*, 107.

12. Para una muestra de esta perspectiva, véase Boot, *The Savage Wars of Peace*.

13. Boot, *The Savage Wars of Peace*, 141-48.

14. Bryce Wood, «The Making of the Good Neighbor Policy», en *Neighborly Adversaries: Readings in U.S.-Latin American Relations*, ed. Michael LaRosa and Frank O. Mora (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 1999), 108.

15. Irwin Gellman, *Good Neighbor Diplomacy: United States Policies in Latin America, 1933–1945* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1979), 5.

16. Gellman, *Good Neighbor Diplomacy*, 110.

17. Citado en Michael Kryzaneck, *US-Latin American Relations*, 2nd ed. (New York: Praeger, 1990), 53.

18. Frederick B. Pike, *FDR's Good Neighbor Policy: Sixty Years in Generally Gentle Chaos* (Austin: University of Texas Press, 1995), 173.

19. Schoultz, *Beneath the United States*, 306—11.

20. Citado en Walter LaFeber, *Inevitable Revolutions: The United States in Central America* (New York: Norton, 1983), 94.

21. Citado en LaFeber, *Inevitable Revolutions*, 107.

22. J. Lloyd Mecham, *The United States and Inter-American Security, 1889—1960* (Austin: University of Texas Press, 1961), 441.

23. LaFeber, *Inevitable Revolutions*, 114.

24. Piero Gleijeses, *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and the United*

*States, 1944—1954* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1991), 226-27.

25. Stephen Schlesinger and Stephen Kinzer, *Bitter Fruit: The Untold Story of the American Coup in Guatemala* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1982), 99-100.

26. Piero Gleijeses, *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and the United States, 1944—1954* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1991), 247.

27. Kryzanek, *US-Latin American Relations*, 58.

28. Stephen G. Rabe, *The Most Dangerous Area in the World: John F. Kennedy Confronts Revolution in Latin America* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1999), 13.

29. LaFeber, *Inevitable Revolutions*.

30. Véase Arthur M. Schlesinger Jr., *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House* (Cambridge, Mass.: Houghton Mifflin, 1965).

31. Citado en Kryzanek, *US-Latin American Relations*, 63.

32. LaFeber, *Inevitable Revolutions*, 148.

33. Jerome Levinson and Juan de Onis, «The Alliance That Lost Its Way: A Critical Report on the Alliance for Progress», en LaRosa and Mora, *Neighborly Adversaries*, 189—202.

34. Rabe, *The Most Dangerous Area in the World*, 168; LaFeber, *Inevitable Revolutions*, 151.

35. Mark Falcoff, «Kissinger and Chile: The Myth That Will Not Die», *Commentary*, November 1, 2003, [www.aei.org/include/news\\_print.asp?newsID=19385](http://www.aei.org/include/news_print.asp?newsID=19385) (página visitada el 23 de junio de 2004).

36. Véase el intercambio entre William D. Rogers y Kenneth Maxwell, «Fleeing the

Chilean Coup: The Debate over U.S. Complicity», *Foreign Affairs* (January/February 2004): [www.foreignaffairs.org/20040101faresponse83116/william-d-rogers-kenneth-maxwell/fleeing-the-chilean-coup-the-debate-over-US-complicity.html](http://www.foreignaffairs.org/20040101faresponse83116/william-d-rogers-kenneth-maxwell/fleeing-the-chilean-coup-the-debate-over-US-complicity.html) (página visitada el 19 de 2004).

37. Falcoff, «Kissinger and Chile»; véase también el escrito de Rogers y Maxwell, «Fleeing the Chilean Coup».

38. Arthur Schlesinger Jr., «The Lowering Hemisphere», *The Atlantic*, January 1970, [www.theatlantic.com](http://www.theatlantic.com) (página visitada el 2 de agosto de 2004).

39. Kryzanek, *U.S.-Latin American Relations*, 73.

40. Robert Kagan, *A Twilight Struggle: American Power and Nicaragua, 1977—1990* (New York: Free Press, 1996), 29.

41. Seyom Brown, *Faces of Power: Constancy and Change in Foreign Policy from Truman to Clinton* (New York: Columbia University Press, 1994), 311-12; Gaddis Smith, *Last Years of the Monroe Doctrine, 1945—1993* (New York: Hill & Wang, 1994), 140.

42. Jimmy Carter, «Human Rights and Foreign Policy», en *Public Papers of the Presidents of the United States: Jimmy Carter*, vol. 1 (1977), Basic Documents in Democracy, United States Information Agency, 954, <http://usinfo.state.gov/usalinfousa/facts/democrac/demo.htm> (página visitada el 20 de agosto de 2004).

43. Robert Pastor, *Whirlpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992), 46-47; Abraham Lowenthal, «Jimmy Carter and Latin America», en *Eagle Entangled: U.S. Foreign Policy in a Complex World*, ed. Kenneth Oye, David Rothchild, and Robert Leiber (New York:

Longman, 1978), 291.

44. Carter, «Human Rights and Foreign Policy», 954.

45. Lowenthal, «Jimmy Carter and Latin America», 293.

46. Lars Schoultz, *Human Rights and United States Policy towards Latin America* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1981), 372.

47. Jimmy Carter, «Human Rights/Presidential Directive/NSC-30», 17 February 1978, Jimmy Carter Library, [www.jimmycarterlibrary.org/documents/pd30.pdf](http://www.jimmycarterlibrary.org/documents/pd30.pdf) (página visitada el 20 de agosto de 2004); Brown, *Faces of Power*, 324-27.

48. Pastor, *Whirlpool*, 55.

49. Robert Pastor, *Condemned to Repetition: The United States and Nicaragua* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1987), 202-7.

50. Viron P. Vaky, «Hemispheric Relations: Everything Is Part of Everything Else», *Foreign Affairs* 59, no. 3 (1980): 623.

51. Pastor, *Whirlpool*, 67.

52. Kagan, *A Twilight Struggle*, 168.

53. Ronald Reagan, «National Security Decision Directive 75», January 17, 1983, Federation of American Scientists Intelligence Resource Program, [www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-075.htm](http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-075.htm) (página visitada el 20 de agosto de 2004).

54. James M. Scott, *Deciding to Intervene: The Reagan Doctrine and American Foreign Policy* (Durham, N.C.: Duke University Press, 1996), 16; Kagan, *A Twilight Struggle*, 204.

55. Kagan, *A Twilight Struggle*, 171; Brown, *Faces of Power*, 460.

56. Pastor, *Whirlpool*, 68.

57. Pastor, *Condemned to Repetition*, 244-45.

58. Thomas Carothers, «The Reagan Years: The 1980s», en *Exporting Democracy: The United States and Latin America*, ed. Abraham Lowenthal (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991), 92-97; William Leogrande, Douglas C. Bennett, Morris J. Blachman, y Kenneth E. Sharpe, «Grappling with Central America: From Carter to Reagan», en *Confronting Revolution: Security through Diplomacy in Central America*, ed. Morris J. Blachman, William M. Leogrande, y Kenneth Sharpe (New York: Pantheon Books, 1986), 312-13.

59. Brown, *Faces of Power*, 460.

60. Pastor, *Whirlpool*, 84.

61. Brown, *Faces of Power*, 558.

62. Pastor, *Whirlpool*, 91.

63. Citado en Smith, *Talons of the Eagle*, 287.

64. Véase Smith, *The Last Years of the Monroe Doctrine, 1945—1993*, 211-14. Smith distingue entre el fin de la Doctrina de Monroe (la que, según Smith, terminó tras la Guerra Fría) y el uso de la fuerza (el cual, según el mismo investigador, ha seguido como herramienta para encarar amenazas de diferente índole).