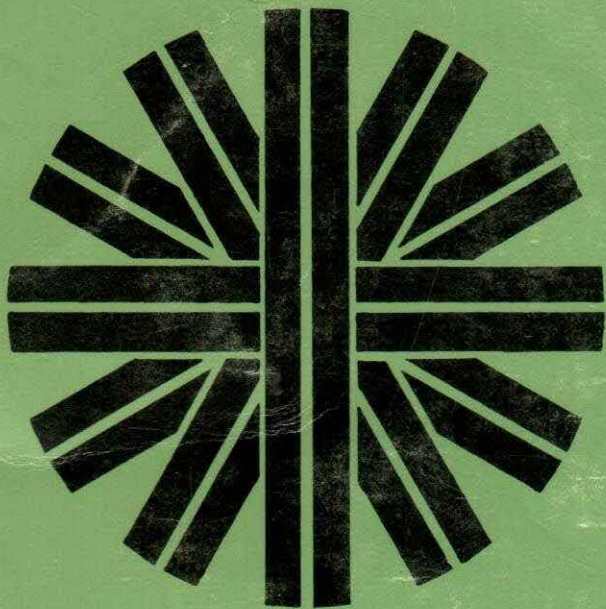


CERC

017-908

Academia de humanismo cristiano



**cerc**

**CENTRO DE ESTUDIOS  
DE LA REALIDAD  
CONTEMPORANEA**

SERIE DE DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL PROGRAMA DE SEGUIMIENTO DE LAS POLITICAS  
EXTERIORES LATINOAMERICANAS (PROSPEL)

*Rel. Y...*  
*017-908*  
**LA REVOLUCION SANDINISTA  
Y ESTADOS UNIDOS 1978 - 1983:  
UNA SINTESIS INTERPRETATIVA**

**Boris Yopo H.**

Documentos de Trabajo PROSPEL  
Nº 3, Diciembre de 1984

Academia de Humanismo Cristiano - Cat



## PROSPEL

El Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas (PROSPEL), es un proyecto del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea de la Academia de Humanismo Cristiano (Santiago, Chile).

Este programa se organizó con el propósito de responder a dos necesidades esenciales en los estudios internacionales de América Latina: primero, desarrollar un análisis sistemático de las políticas exteriores sustentadas por los países de la región, y segundo, promover en este estudio una perspectiva latinoamericana sobre los asuntos internacionales del Continente.

Las funciones específicas de PROSPEL se estructuran a dos niveles:

- a) indagación y clasificación de materiales por país y sub-regiones, y
- b) un trabajo analítico y prospectivo que, a través de informes y documentos, explicita las orientaciones presentes y futuras de las políticas exteriores de los países de América Latina. Para implementar estos objetivos, el proyecto ha establecido un **Centro de Documentación** que constituye la base material de la actividad investigativa. El principal producto del programa es la publicación de un **Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas**. Además, otras publicaciones de PROSPEL incluyen los documentos de trabajo, y diversos artículos en revistas especializadas sobre el tema.

PROSPEL inició sus actividades en enero de 1984 y en principio se proyecta por un mínimo de dos años. El financiamiento del programa se obtiene a través de recursos aportados por la **Fundación Ford**. La estructura de PROSPEL consiste en un Director de proyecto, tres investigadores permanentes, cinco investigadores asociados y varios consultores nacionales y extranjeros.

### DIRECTOR:

- **Heraldo Muñoz:** Cientista político. Doctor en Estudios Internacionales, Universidad de Denver (EE.UU.). Director de la revista **Alternativas**.

### INVESTIGADORES PERMANENTES:

- **Daniel Asenjo:** Sociólogo. Magister (c) en Estudios Internacionales, Universidad de Chile.
- **Boris Yopo:** Sociólogo, Magister en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Investigador de FLACSO - Santiago.
- **Mladen Yopo:** Periodista, Magister en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Sub-editor internacional de la revista **Análisis**.

### INVESTIGADORES ASOCIADOS:

- **Alberto van Klaveren:** Cientista político. Master en Estudios Internacionales de la Universidad de Denver y Doctorandus de la Universidad de Leiden (Holanda). Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.
- **Luis Maira:** Abogado. Ex-director del Instituto de Estudios de Estados Unidos, CIDE, Ciudad de México. Consultor del SELA.
- **Manfred Wilhelmy:** Cientista político. Doctor en Ciencia Política, Universidad de Princeton. Profesor de la Escuela de Derecho, Universidad Católica de Valparaíso.

## I N D I C E

Introducción .....	2
I. Estados Unidos y el Sandinismo: Algunos antecedentes históricos .....	2
II. La Revolución Sandinista y la Estrategia de la Administración Carter ...	6
1) Período Insurreccional. 1977 - 1979 .....	6
2) El Sandinismo en el gobierno. 1979 - 1980 .....	10
III. Dilemas del gobierno Sandinista bajo la nueva Administración Republicana .....	15
1) Estrategia global estadounidense y Centroamérica .....	15
2) La administración Reagan y el gobierno Sandinista. 1981 - 1983 ...	17
IV. Definición Política y Expectativas Futuras .....	26
Referencias Bibliográficas .....	30

\*\*\*

\*Boris Yopo H., es Investigador del Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas (PROSPEL).



## **Introducción.-**

Este trabajo constituye un resumen interpretativo de las relaciones entre Nicaragua y Estados Unidos, desde el período insurreccional --1978-- y hasta fines de 1983. A través de estas páginas se intenta además, exponer la perspectiva o puntos de vista del Sandinismo respecto al desarrollo de vínculos con Estados Unidos.

En función de lo anterior, el capítulo I incluye una breve visión histórica de Estados Unidos desde los inicios del movimiento nacionalista nicaragüense. Esta consideración aparece como necesaria, para comprender las actuales predisposiciones y respuestas del Frente Sandinista a las políticas norteamericanas hacia Nicaragua y la región.

Los capítulos II y III, analizan las aproximaciones de las administraciones Carter y Reagan hacia la revolución nicaragüense y los condicionamientos diferenciales que en ambos casos han sido determinantes, para definir un estilo de relación con el gobierno sandinista.

Finalmente el capítulo IV, sintetiza las definiciones y política del sandinismo frente a las tensiones y el deterioro de relaciones con Estados Unidos bajo la Administración Reagan, y también respecto a las expectativas futuras posibles en las relaciones con este país.

### **I. Estados Unidos y el Sandinismo: Algunos Antecedentes Históricos**

Intentar un resumen interpretativo de las relaciones Estados Unidos - Nicaragua en estos últimos años, así como del papel prioritario que juega este país en la gestión exterior del gobierno sandinista, exige considerar, aun brevemente, la trayectoria histórica de vínculos entre ambos países, tal como ha sido percibida-definida por los dirigentes del sandinismo.





En efecto, la reformulación de relaciones con Estados Unidos, en el marco de una nueva inserción internacional del país, representa una dimensión central del diseño político sandinista, en la perspectiva de "refundar" material y simbólicamente a Nicaragua como nación.

Las actuales orientaciones políticas hacia Estados Unidos, no pueden ser disociadas por tanto, de lo que constituye la matriz central del proyecto sandinista. Según Sergio Ramírez, miembro de la Junta de Gobierno Nicaragüense, la revolución sandinista surge en Nicaragua como respuesta histórica a una doble situación de injusticia secular en lo interno, y de sujeción a los intereses imperiales de Estados Unidos, en lo externo.<sup>1</sup>

En la lectura de los dirigentes sandinistas, la contradicción principal de Nicaragua se expresaría por tanto, "entre nuestro proyecto nacional y el proyecto imperial de Estados Unidos".<sup>2</sup>

El comandante Jaime Wheelock explicita con mayor extensión estos puntos de vista, al caracterizar el sandinismo. Dice Wheelock que:

"lo que guía al sandinismo, es la convicción que nuestro país, Nicaragua, no ha sido nunca un país con soberanía real o independencia nacional. Nicaragua ha sido un apéndice de Estados Unidos . . . Por esto el sandinismo es un producto de la larga historia de intervenciones norteamericanas. Excepto por el breve período de la presidencia de Zelaya, Nicaragua ha sido una ficción, en realidad no existíamos. El sandinismo representa por tanto la posibilidad que Nicaragua pudiera existir para los nicaragüenses. Finalmente, es un grupo de nicaragüenses quienes deciden hacia dónde va y qué hace Nicaragua". Resumiendo el pensamiento sandinista, Wheelock concluye señalando que "debemos oponernos a Estados Unidos para reafirmarnos como nación".<sup>3</sup>

Parece evidente entonces, que en el diagnóstico de los líderes sandinistas, la posibilidad de recrear una identidad nacional "hacia afuera" exige como condición necesaria, una explícita posición de independencia frente a Estados Unidos.

En consecuencia, el dilema fundamental para la política exterior del gobierno sandinista se define, como lo plantea Xabier Gorostiaga, en: ¿Cómo



hacer de Nicaragua un país independiente y soberano que sea respetado por Estados Unidos, estando situado en un área estratégica y vital para los intereses norteamericanos?<sup>4</sup>

La formulación del problema en estos términos, reactualiza así el objetivo de la soberanía nacional ya planteada por Sandino a comienzos de siglo, y cuya experiencia representa el referente histórico constitutivo del FSLN(\*). En efecto, para la dirección sandinista, el aporte intelectual de Sandino a la victoria del 19 de julio de 1979, se expresó tanto en su praxis insurreccional concreta en el plano interno, como en el énfasis e importancia que asignó éste al factor internacional, en la construcción y consolidación de una democracia popular.

En la visión de Sandino, soberanía y democracia sólo serían posibles en Nicaragua, a través del desarrollo de una amplia estrategia antimperialista. El tema de la soberanía ocupaba un lugar central en el pensamiento de Sandino. En una carta al Congreso Antimperialista reunido en Frankfurt en 1929, éste denunciaba la constante lucha de los nicaragüenses por el "sostenimiento de nuestra integridad territorial amenazada por el imperialismo norteamericano". Reafirmando los derechos soberanos del país, Sandino destacaba que:

"nuestro ejército continúa sosteniendo el principio de la soberanía absoluta y de consiguiente, desconoce todos los tratados, pactos y convenios celebrados entre los gobiernos de los Estados Unidos del norte y los de Nicaragua, que vulneran el principio de soberanía absoluta proclamado y mantenido por nuestros combatientes".<sup>5</sup>

Es interesante destacar que el concepto de soberanía absoluta en los años veinte, era reivindicado por varios gobiernos latinoamericanos, entre ellos el chileno, como una expresión de independencia frente al intervencionismo estadounidense.

Como en otros movimientos nacionalistas y antimperialistas entonces, Sandino entendía que la soberanía de Nicaragua devendría efectiva sólo

(\*) Frente Sandinista de Liberación Nacional.



en oposición a Estados Unidos, y en el marco de una estrategia coordinada con las otras repúblicas latinoamericanas. Se trataba de una propuesta indoamericana, "dado que nuestro ejército tiene a los pueblos de latinoamérica como una unidad social con vínculos indestructibles".<sup>6</sup>

El fundador del FSLN, Carlos Fonseca Amador, retoma las formulaciones de Sandino en su diagnóstico de la situación nicaragüense bajo la dictadura de Somoza. Señalaba éste, que:

"la relación simbiótica entre la dinastía somocista y el poder de Estados Unidos, hace necesario y posible el desarrollo de una guerra antimperialista de liberación nacional de amplia base, en el objetivo de derrocar a la dictadura y construir la futura democracia".<sup>7</sup>

Incorporando las nociones de Sandino al programa inicial del FSLN, Fonseca destacaba la "imposibilidad de Nicaragua de ser Nación" mientras no rompiera los vínculos neo-coloniales con Estados Unidos. En sus escritos, este dirigente reafirmaba que:

"Nicaragua es un país que ha sufrido a lo largo de un siglo la agresión y opresión extranjera. . . Estas agresiones norteamericanas no solamente causan destrozos en lo material, sino que también repercuten en el patrimonio cultural y espiritual de los pueblos. . . la resistencia contra la agresión y codicia yanquis nacen —por tanto— de lo más hondo de la historia de nuestros pueblos".<sup>8</sup>

Este análisis retrospectivo revela entonces, la existencia de una cierta continuidad entre el actual proyecto sandinista y sus predecesores, en cuanto a una definición del papel histórico de Estados Unidos en Nicaragua se refiere. En efecto, el tema del imperialismo-norteamericano— aparece como un factor constante en las reivindicaciones nacionalistas nicaragüenses de este siglo, constituyendo el condicionante externo que imposibilitó históricamente las transformaciones necesarias para que Nicaragua se configurara como nación, por lo menos en el sentido de una "autonomía periférica" para usar el concepto de H. Jaguaribe.<sup>9</sup> Ello explica por consiguiente, que para los gobernantes sandinistas la defensa de la soberanía sea uno de los tres presupuestos básicos que fundamentan el proceso revolucionario, teniendo ésta como significado principal, la autodeterminación frente a Estados Unidos.



En el actual contexto de relaciones, esta percepción ya "cristalizada" por décadas de intervención, deviene relevante en cuanto define —desde una perspectiva nicaragüense— los límites a lo negociable con Estados Unidos, y/o el marco básico para pactar el establecimiento de nuevos principios que regulen las relaciones con este país. El Ministro del Interior, Comandante Tomás Borge, al decir que "todo es negociable con Estados Unidos, menos la revolución", sintetiza de esta manera la política oficial del FSLN respecto al tema.

## II. La Revolución Sandinista y la Estrategia de la Administración Carter

### 1) Período Insurreccional 1977 - 1979

La interacción entre los dirigentes sandinistas y el gobierno demócrata estadounidense comenzaron a definirse aun antes de que el proceso insurreccional triunfara en Nicaragua.

Desde por lo menos 1977, la administración Carter intenta influir en el desarrollo de los acontecimientos en Nicaragua. Este renovado interés, tenía por objetivo transformar al régimen de Somoza, en el primer "test case" de la política de derechos humanos. Se trataba de promover una imagen de "efectividad" —credibilidad— en torno a esta política, que neutraliza la oposición de los sectores conservadores en el plano interno norteamericano.<sup>10</sup> Somoza percibió la intencionalidad implícita en la nueva gestión, al comentar que, "la Administración Carter se había centrado en Nicaragua por constituir ésta, una nación pequeña y estratégicamente poco importante".<sup>11</sup>

En efecto, dos semanas después de asumir en la Casa Blanca, la Administración demócrata suspende el envío de armas a Nicaragua. Esta y otras señales críticas de Estados Unidos a Somoza, activaron en un primer momento a la oposición de centro derecha nicaragüense, que interpretó dichos mensajes con una ruptura definitiva entre Somoza y su base histórica de sustentación en el poder.



Mientras tanto, en octubre de 1977, el FSLN realizó una serie de acciones militares de relativa importancia, recibiendo el reconocimiento del Grupo de los Doce —prominentes intelectuales nicaragüenses que se oponían a Somoza—, quienes así certificaban la legitimidad de las acciones sandinistas; reconocimiento que por otra parte, facilitó los contactos entre la oposición centrista y el FSLN. Los sandinistas se integraban así, al amplio movimiento anti-somocista.<sup>12</sup>

El asesinato de Pedro Joaquín Chamorro en enero de 1978, polarizó aún más la situación en Nicaragua y al mismo tiempo privó al gobierno de Carter, de una alternativa viable para reemplazar a Somoza. Este hecho, junto a una carta del mandatario estadounidense felicitando a Somoza por el mejoramiento de los derechos humanos, constituyeron los factores esenciales para que la oposición nicaragüense se agrupara en una sola organización, denominada FAO —Frente Amplio Opositor—. Los sandinistas se contactaban con el FAO a través del Grupo de los Doce.

La política de Carter devenía cada vez más contradictoria, ante los eventos en Nicaragua. Los conflictos internos en la Administración, entre funcionarios del Departamento de Estado y el equipo designado por el presidente —algunos de los principales asesores de Carter en política latinoamericana se opusieron al envío del documento de felicitaciones a Somoza— así como las crecientes críticas de sectores conservadores en el Congreso a la política hemisférica de la Casa Blanca, explican estas primeras fisuras en el diseño original de la política de derechos humanos.

La oposición a Somoza se radicalizó entonces, debido —en parte— a ciertos actos de la administración Carter, que fueron percibidos como un giro hacia un nuevo acomodo con Somoza. Aun éste mismo percibió el mensaje de Carter en igual sentido, y consecuentemente se negó a cualquier tipo de compromiso con la oposición centrista.<sup>13</sup>

En agosto de 1978, la Facción Tercerista del FSLN se toma el Palacio Nacional de Managua, recibiendo amplio apoyo popular. El Sandinismo consolidó a partir de este momento su hegemonía sobre el frente opositor, en un contexto que se orientaba hacia una resolución militar de la crisis.<sup>14</sup>



El efecto más importante de la ofensiva militar de agosto-septiembre de 1978 realizada por los sandinistas, fue haber reafirmado en el equipo de política exterior de Carter, la percepción que Somoza era crecientemente inefectivo en restaurar la estabilidad política. Esta constatación, junto al creciente peso del FSLN en el espectro opositor nicaragüense, fueron factores importantes en la elaboración de una nueva estrategia por parte del gobierno estadounidense. El principal objetivo en este contexto incierto, era generar mecanismos de negociación que aseguraran la transferencia del poder desde Somoza a los sectores más moderados de la oposición, aislando políticamente al FSLN en este proceso. Se trataba en definitiva, de evitar que en cualquier futuro gobierno, el FSLN tuviera alguna participación significativa.<sup>15</sup>

Estados Unidos intentó canalizar esta nueva estrategia a través de la OEA, creando una Comisión Internacional de Conciliación, cuya función era supervisar nuevas elecciones tendientes a la formación de un gobierno de reconciliación nacional. Sin embargo, la exclusión de los sandinistas de este proceso; la ruptura de la unidad en el FAO y la ausencia de propuestas significativas—como la disolución de la Guardia Nacional—, junto con la negativa de Somoza a aceptar un plebiscito supervisado internacionalmente, determinaron el fracaso de la iniciativa norteamericana.

Ante tal situación, Carter buscó un arreglo final con Somoza a través de una propuesta que contemplaba elecciones para 1981, aceptando la continuidad de ese gobierno hasta entonces. Tal acomodo respondía en parte, a informes de inteligencia que predecían que la Guardia Nacional derrotaría cualquier nueva ofensiva del FSLN. En este contexto, Estados Unidos apoyó una solicitud de Somoza en el FMI, para la obtención de un crédito por 66 millones de US\$.<sup>16</sup>

Sin embargo, la ofensiva final desarrollada por los sandinistas a comienzos de junio de 1979, constituyó la prueba final de la inviabilidad del régimen somocista.

Estados Unidos solicita a la OEA entonces, la convocatoria a una reunión de consulta con la finalidad de detener la confrontación armada y buscar un arreglo político negociado. El plan norteamericano incluía entre otros, un embargo a la transferencia de armas para ambos contendientes, un cese del fuego, la creación de una "fuerza de paz" que garantizara el fin de las hostilida-



des y la formación de un gobierno de reconciliación nacional de amplia base. Por primera vez, a través del Secretario de Estado Cyrus Vance, Estados Unidos solicitaba públicamente la renuncia de Somoza.<sup>17</sup>

Los resultados de la conferencia de la OEA fueron sin embargo, contradictorios con las expectativas norteamericanas. El encuentro aprobó la moción que proponía la renuncia de Somoza, pero se opuso a la creación de una "fuerza de paz", que constituía la principal iniciativa de Estados Unidos y cuyo propósito era evitar que los sandinistas pudieran monopolizar la fuerza militar, en una situación post-Somoza en Nicaragua.

La oposición latinoamericana a la "fuerza de paz", era consistente con la política de varios Estados de la región que apoyaban militarmente al FSLN, reconociendo así la legitimidad de la insurrección y la hegemonía del sandinismo en este proceso. En el marco de un diversificado apoyo político-militar latinoamericano al sandinismo, la denuncia de la delegación estadounidense respecto a la necesidad de una "fuerza de paz que neutralizara la intervención cubana", había devenido irrelevante.

El fracaso de la gestión norteamericana se hizo evidente, cuando en la votación final a la propuesta estadounidense, sólo el régimen de Somoza la aprueba en su totalidad, mientras una mayoría de países rechazaban el objetivo central del plan —la fuerza de paz— por considerar que constituía una intervención directa contra el FSLN.<sup>18</sup>

Este nuevo indicador de la incapacidad estadounidense para influir significativamente en la evolución de la crisis nicaragüense, expresaba al mismo tiempo, las diferencias existentes al interior de la administración Carter. En efecto, el "Special Coordinating Committee for Crisis Management" de la Casa Blanca, que dirigía el asesor de Seguridad Nacional Z. Brzezinski, al elaborar el plan sobre Nicaragua, "ignoró repetidamente las advertencias de funcionarios del Departamento de Estado, en cuanto que la propuesta para crear una fuerza de mantención de la paz, sería ampliamente repudiada en la OEA".<sup>19</sup>

A fines de junio de 1979, Estados Unidos intenta dos gestiones finales para delimitar los resultados posibles en el futuro escenario nicaragüense. Primero, propone un plan de transición en cinco etapas que debía finalizar con



elecciones presidenciales en 1981. Este proyecto incluía la creación de un Congreso Nacional que cumpliría una función mediadora entre Somoza y los opositores, en la perspectiva de acordar una salida negociada a la crisis.

Sin embargo, el amplio repudio a esta nueva propuesta —tanto por parte de Somoza como por los sectores opositores— y la creciente ofensiva militar del sandinismo, convencieron a los asesores de Carter que el Gobierno de Reconstrucción Nacional (GRN) era el único interlocutor legítimo con quien negociar. El GRN, constituido en San José, era la expresión política de los sectores insurreccionales en Nicaragua.

El objetivo estadounidense se reorientó entonces a influir en la composición final del GRN. El enviado norteamericano William Bowdler en una reunión con el GRN en San José, intentó negociar la salida de Somoza a cambio de la inclusión en el GRN —de cinco miembros— de dos representantes más de los “sectores moderados”, así como de una garantía de existencia futura para el partido de Somoza —el nacional liberal— y la Guardia Nacional.<sup>20</sup>

La Junta de Reconstrucción Nacional rechazó explícitamente la oferta, decisión evidente considerando que cualquier otra resolución habría sido vetada por el FSLN, quien ya controlaba casi completamente la situación militar.

## 2) El sandinismo en el gobierno 1979 - 1980

El triunfo sandinista en julio de 1979, transformó —inicialmente— la hostilidad estadounidense hacia el FSLN, en una nueva actitud de “cordialidad cautelosa” respecto al nuevo gobierno.<sup>21</sup>

Para ambos países resultaba necesario en este nuevo cuadro, mantener relaciones cordiales y canales abiertos de comunicación, en la perspectiva de consolidar ciertos objetivos básicos del momento.

Los costos de la guerra en Nicaragua fueron estimados en aproximadamente 2.000 millones de dólares y la deuda externa de corto plazo ascendía en 1979 a 600 millones de dólares, mientras que las reservas monetarias —al ser derrocado Somoza— totalizaban sólo 3,5 millones de US\$.<sup>22</sup> Nicaragua necesi-



taba en forma crítica entonces, la llegada de recursos financieros y materiales para asegurar el abastecimiento básico y la reconstrucción económica.

Estados Unidos por su parte, a través del apoyo financiero, buscó mantener una vía de influencia al interior del sistema nicaragüense, delimitando así los márgenes de cambio en el proceso revolucionario. El subsecretario Vyron Vaky, al explicar la decisión de proveer asistencia económica a Nicaragua ante el Subcomité de Asuntos Interamericanos de la Cámara de Representantes en septiembre de 1979, certificaba esta perspectiva al decir que: "la situación política y económica en Nicaragua permanece confusa y por tanto existe una diversidad de escenarios posibles en el futuro de este país". Vaky señaló que el mayor error de Estados Unidos, sería abstenerse de participar en un proceso aún abierto y permeable a distintas influencias. Posteriormente W. Bowdler, sucesor de Vaky como secretario asistente, confirmó en mayo de 1980, la política de la Administración Carter referente a Nicaragua, señalando que: "existen fuerzas contendientes y es por tanto importante que Estados Unidos participe activamente de esta competencia". Ambos funcionarios, habían destacado que la existencia de elementos democráticos "moderados" con inserción institucional en Nicaragua, constituía un factor clave para justificar la asistencia norteamericana.<sup>23</sup>

Es importante señalar que este diagnóstico sobre Nicaragua, era consistente con la estrategia global de la Administración Carter hacia Centroamérica, cuyo énfasis se centraba en la necesidad de promover reformas en la región, y en la "coexistencia" con regímenes revolucionarios de la zona. La nueva aproximación a la problemática centroamericana, que algunos autores han denominado neorealista,<sup>24</sup> buscaba asegurar la continuidad de vínculos entre Nicaragua y el mundo capitalista, al mismo tiempo que facilitar la subsistencia del sector privado. Se trataba en definitiva, de un condicionamiento político de largo plazo cuyo objetivo era disuadir a los gobernantes nicaragüenses, de practicar políticas rupturistas en el plano interno e internacional. Los dos instrumentos claves de influencia en este proceso, eran la ayuda externa y la existencia de un fuerte empresariado nacional, que presionaría por conservar una inserción capitalista en el orden económico mundial.<sup>25</sup>

La credibilidad de la gestión demócrata, dependía por otra parte, de su validación en terreno y en este sentido, las relaciones cordiales con Nicaragua constituyeron una prueba crucial al respecto. A través de esta experiencia, el go-



bierno de Carter asumía la inevitabilidad de ciertos cambios sociales y, por consiguiente, la prioridad fundamental se trasladaba ahora hacia el establecimiento de un marco que regulara dichas transformaciones. El ex-embajador estadounidense en El Salvador, Robert White, señaló que la estrategia de la Casa Blanca en Centroamérica era un:

“intento de concertar a los gobiernos reformistas de la región —El Salvador, Panamá, Costa Rica y Nicaragua— democráticos o en transición a la democracia, en la perspectiva de aislar al régimen de Guatemala, promoviendo así la salida de los generales que detentaban el poder en este país.<sup>26</sup>

Entre los asesores en Centroamérica de la Administración Carter, predominaba la idea de que el mayor peligro a los intereses nacionales de Estados Unidos, se concentraba en aquellos regímenes que se oponían a establecer reformas, en un contexto de generalización insurreccional.

La asistencia económica de Estados Unidos a Nicaragua durante los primeros meses de la revolución, se insertaba por consiguiente, en esta lógica de cooperar a la dirigencia sandinista y de transferir recursos al sector privado nicaragüense. Así, en las semanas siguientes al triunfo del FSLN, Estados Unidos entrega un crédito de emergencia por 10 millones de dólares y en septiembre de 1979 proporciona otros 8,5 millones para la reconstrucción económica.<sup>27</sup>

Sin embargo —y a pesar de la oposición de sectores conservadores como el senador Jesse Helms— el paquete más significativo de asistencia económica del gobierno de Carter a Nicaragua, fue el incluido en el programa de ayuda a América Latina y el Caribe 1979-1980, en el cual este país recibiría 75 de los 125 millones de dólares asignados a la región. Aunque finalmente la entrega de estos fondos fue suspendida por el gobierno de Reagan, su importancia “simbólica” residió en proyectar la voluntad de la Administración demócrata de negociar con el sandinismo, al mismo tiempo que constituyó una señal positiva para que las instituciones financieras internacionales actuaran en igual dirección<sup>28</sup> (Entre 1980 y 1981 Nicaragua obtuvo un refinamiento de su deuda externa, por un monto de 762 millones de dólares. El nuevo acuerdo incluía una extensión de plazos a doce años, con cinco de gracia y a una tasa de 0,5% sobre libor; constituyendo la mejor renegociación obtenida por un país latinoamericano hasta 1983).



Finalmente, la administración Carter logró entregar efectivamente 71.8 millones de dólares a Nicaragua, a través de fondos reprogramados de la AID y de la ley 480, orientándose éstos preferentemente al ámbito privado.<sup>29</sup>

La invitación del presidente Carter a los líderes sandinistas, para visitar la Casa Blanca en septiembre de 1979, constituyó otro paso de la administración hacia el desarrollo de relaciones "normales" con Nicaragua. Sin embargo, el reconocimiento de Estados Unidos al FSLN como interlocutor válido, no evitó el surgimiento de tensiones y diferencias en las relaciones con Nicaragua. Factores como la política exterior antimperialista del sandinismo, que en el movimiento de países no-alineados, Naciones Unidas u otros foros se expresaba principalmente en una oposición a Estados Unidos, en situaciones tan diversas como Cambodia, Africa del Sur o el Medio Oriente; y el creciente papel de Cuba en la reconstrucción interna de Nicaragua, entre otros, dificultaron el desarrollo fluido de relaciones entre ambos países. Este último punto era particularmente sensible para la administración demócrata, en un contexto de elecciones en el cual el candidato republicano acusaba a la Casa Blanca de haber entregado Nicaragua al Comunismo.

Por otra parte, los sandinistas buscaban evitar que, a través de planes de cooperación, Estados Unidos reconstruyera su presencia incontestable al interior de la realidad nicaragüense. Así por ejemplo, el ministro de defensa, Humberto Ortega, rechazó una oferta norteamericana para enviar asesores militares a entrenar y asesorar al ejército nicaragüense, y prohibió los contactos entre la Embajada de Estados Unidos y personal del ejército popular sandinista, sin aprobación superior previa.<sup>30</sup>

Adicionalmente, las trabas y condiciones así como el monto de la ayuda acordada por Estados Unidos a Nicaragua, constituyeron otro foco de tensión entre los dos países. En efecto, entre las condiciones que el Congreso estadounidense estableció para hacer efectiva la ayuda al nuevo gobierno, estaban aquéllas de: destinar un 60% de los fondos al sector privado; adquisición sólo de productos estadounidenses; negar fondos a la cruzada alfabetizadora y otros proyectos en que participaran cubanos; destinar el 1% de los fondos para "informar" al pueblo de Nicaragua sobre la ayuda estadounidense; etc.

Finalmente, la gira que realizan varios dirigentes sandinistas a la Unión Soviética en mayo de 1980, donde se firman acuerdos de cooperación en varios campos; y la agudización del conflicto en El Salvador —en un marco



de crecientes tensiones globales— donde Nicaragua y Estados Unidos apoyaban a bandos opuestos, profundizó aún más las diferencias entre ambos países. Uno de los últimos actos de Carter como presidente, fue suspender un envío de 15 millones de dólares a Nicaragua, sobre la base que dicho crédito necesitaba la ratificación del próximo presidente y debido a que el gobierno de Nicaragua “entregaba armas a las guerrillas salvadoreñas”.<sup>31</sup>

A pesar del deterioro en las relaciones con Estados Unidos durante los últimos meses de la presidencia de Carter, los dirigentes sandinistas reconocieron el cambio introducido por la administración demócrata, en las prácticas tradicionales de Estados Unidos. Así, el comandante Jaime Wheelock señaló en una entrevista que “a pesar del pasado encontramos un espacio constructivo con Carter, porque Carter entendió que los Estados Unidos tenían que adoptar un determinado cambio”.<sup>32</sup> Por otra parte, el miembro de la Junta Sergio Ramírez, destacó que, “Carter fue una clase de presidente diferente a lo normal. El no invadió a Irán con 500.000 soldados para rescatar a los rehenes, y demostrar así su machismo”.<sup>33</sup> Al resumir las relaciones entre Estados Unidos y Nicaragua durante el gobierno de Carter, Daniel Ortega señaló que:

“Cuando triunfó la revolución nos propusimos normalizar las relaciones con Estados Unidos dentro de un nuevo marco de respeto y cooperación. Con ese espíritu me reuní en Washington, en septiembre de 1980, con el presidente Carter, y debemos admitir que fue posible iniciar entonces un diálogo efectivo. Esta disposición mutua de reajustar y mejorar las relaciones fue bruscamente afectada cuando en enero de 1981 asumió el nuevo gobierno”.<sup>34</sup>

Parece evidente entonces, que desde la perspectiva del gobierno sandinista, la administración Carter había representado en sus políticas hacia la región, una aproximación innovativa respecto al papel clásico desempeñado por este país en Centroamérica.

En efecto, la gestión demócrata constituyó un esfuerzo adaptativo o un intento de respuesta a la crisis hegemónica norteamericana de los años setenta. Su punto de partida, era un reconocimiento de los límites de influencia —e intervención— de Estados Unidos en el mundo, y en consecuencia tal política privilegió —en general— mecanismos no-coercitivos en la resolución de conflictos.





Para el FSLN, la mantención de este estilo de política exterior estadounidense, era una condición necesaria, en la perspectiva de una concertación negociada a los problemas entre ambos países. Este punto de vista queda confirmado por el Ministro de Relaciones Exteriores Nicaragüense Miguel D'Escoto, quien en 1981 al analizar el probable curso futuro en las relaciones con Estados Unidos indicó que, "la orientación futura de tales relaciones, finalmente dependería de la correlación de fuerzas entre realistas e intervencionistas dentro de la política exterior norteamericana".<sup>35</sup>

### III. Dilemas del Gobierno Sandinista bajo la Nueva Administración Republicana.

#### 1) Estrategia global estadounidense y Centroamérica

Las posibilidades de un entendimiento norteamericano-nicaragüense se alejaron considerablemente bajo la administración Reagan. En efecto, la política hacia Nicaragua devenía ahora totalmente subordinada a las nuevas formulaciones estratégicas de Estados Unidos, que se orientaban hacia una contención global, de lo que en la percepción de los dirigentes norteamericanos, constituye la "expansión soviética" en el mundo. Según el presidente Reagan, "el fenómeno estratégico fundamental de la segunda postguerra, era la transformación del poder militar soviético". El ex-secretario de Estado Haig constataba igualmente, la creciente presencia soviética en América Central y el Caribe, lo que habría transformado a esta área, en una "zona de confrontación con la URSS".<sup>36</sup>

Centroamérica pasaba a constituir así, un elemento clave del conflicto este-oeste según los formuladores de la política norteamericana, y en consecuencia se trataba de convertir la crisis regional, en la primera demostración de efectividad de la nueva línea de contención elaborada por la élite conservadora estadounidense. Esto explica la dificultad inicial para cualquier arreglo negociado a los problemas de la región, dado que la aceptación de acuerdos pactados, habría implicado reconocer que el primer test de la política de contención, planteado en un terreno favorable para Estados Unidos, había fracasado.<sup>37</sup>



La elección del área centroamericana y el Caribe como Test case de la nueva política, no fue azarosa. La Cuenca del Caribe representó el primer lugar donde se consolidó la expansión del nuevo imperialismo estadounidense —Open Door Policy—, estableciendo relaciones neocoloniales que transformaron al área en una zona de influencia exclusiva norteamericana. De aquí la importancia simbólica de la Cuenca Caribeña, como expresión del poderío estadounidense.<sup>38</sup>

La región se transformó entonces, —debido a la cercanía geográfica y vínculos especiales con Estados Unidos— en una expresión permanente de la credibilidad del rol norteamericano en el mundo. El presidente Reagan expresó esto con claridad en un discurso ante el Congreso el 27 de abril de 1983, cuando señaló: “si Estados Unidos pierde la región no podemos esperar prevalecer en otras partes. . . nuestra credibilidad —como lógica de disuasión— se derrumbaría”. El Comité Santa Fé sostuvo esta misma perspectiva al enfatizar que, “la proyección del poder mundial estadounidense depende de la mantención de una América Central cooperativa con los planes” —norteamericanos—.<sup>39</sup>

La fundamentación doctrinaria de esta lógica, se encuentra en el famoso memorándum N<sup>o</sup> 68 del Consejo de Seguridad Nacional —1950—, que define el marco básico de las concepciones de seguridad nacional estadounidenses. En éste, se vincula explícitamente la seguridad nacional del país a la necesidad de mantener la hegemonía global norteamericana en el exterior. El documento constata que las guerras y revoluciones llevaron al colapso a cinco imperios en el siglo pasado, y concluye que Estados Unidos no puede aceptar el “desorden” en el mundo exterior; las consecuencias de este razonamiento derivan necesariamente en una definición del tercer mundo, como un escenario de confrontaciones tipo suma cero, donde el objetivo principal sería copar vacíos de poder existentes.<sup>40</sup> Robert Freeman, en un artículo sobre las tendencias históricas de la política exterior norteamericana indicaba que, “los líderes estadounidenses al interpretar el mundo en términos de una frontera americana y al sostener una política cuyo objetivo esencial es la conservación de una posición imperial, han virtualmente establecido una declaración de guerra perpetua” —en cualquier lugar donde se cuestionen las relaciones asimétricas de poder existentes—.<sup>41</sup>

La definición de Centroamérica como una área de interés vital para Estados Unidos —especialmente en situaciones de crisis— y la dificultad estructural de los sectores conservadores norteamericanos para entender las transformaciones radicales en las zonas periféricas, representan en consecuencia, dos



aspectos problemáticos en el desarrollo de relaciones estables con el gobierno de Nicaragua. En efecto, a partir del predominio de una racionalidad estratégica global —por sobre factores situacionales internos— para explicar la crisis Centroamericana; la existencia de regímenes cuyas orientaciones ideológicas sean inconsistentes con la visión norteamericana, devienen codificados en el lenguaje conservador, como hostiles y peligrosos para el interés nacional de este país. Tal perspectiva se ve reforzada adicionalmente, por el peso creciente del Departamento de Defensa y la CIA en la formulación de políticas hacia la región, desplazando de esta manera la ingerencia que había mantenido el Departamento de Estado en el pasado. Tanto el Pentágono como la CIA, a través de diversos informes, han destacado la importancia económica y estratégica de la zona, y en consecuencia reafirmado la necesidad de eliminar fuerzas potencialmente hostiles que puedan amenazar la estabilidad política regional.<sup>42</sup>

## 2) La Administración Reagan y el Gobierno Sandinista 1981 - 1983

Las orientaciones políticas que prevalecerían en la nueva administración republicana respecto a Nicaragua, se hacen manifiestas durante las primeras semanas de gestión del gobierno. Ya en un trabajo preparado algunos meses antes de asumir como nuevo oficial encargado de América Latina en la CIA, Constantine Menges señalaba que el peligro inmediato en la región, es que las “fuerzas comunistas logren consolidar su poder en Nicaragua”.<sup>43</sup>

La conservadora Heritage Foundation, en un informe sobre Nicaragua en 1981 proponía por otra parte, provocar una ruptura en la naciente unidad nacional generada en torno al sandinismo, a través de la creación de una crisis económica interna. Indicaba este informe que, “mientras más tiempo se mantenga ese gobierno en el poder, más fuerte será su aparato de seguridad y más difícil será removerlo”. Adhiriendo a la teoría del dominó, Cleto Di Giovanni afirmaba en este trabajo que “mientras persista el marxismo con alguna fuerza en algunos de estos países, los otros estarán en constante peligro. . . la seguridad de El Salvador requiere acelerar la salida —derrocamiento— del gobierno de Managua”.<sup>44</sup>

Es evidente que este tipo de reflexiones provenientes de Centros de Investigación conservadores, tuvieron importantes influencias en la política de la Administración Republicana hacia Nicaragua. En efecto, sólo seis semanas después de asumir —9 de marzo de 1981— el presidente Reagan autorizó fondos de



la CIA para apoyar actividades anti-sandinistas en Nicaragua.

Estas y otras acciones de sabotaje orientadas a precipitar una crisis económico-social en Nicaragua, tuvieron un profundo impacto en ciertas decisiones de política interna adoptadas por los sandinistas; tales como la declaración del estado de emergencia a principios de 1982 que restringía algunas libertades públicas. A este respecto, la analogía con la experiencia chilena efectuada por algunos líderes sandinistas, fue un factor importante en la decisión de tomar medidas disciplinarias internas, que necesariamente generarían un costo internacional. Un importante funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores declaraba por ejemplo, que "la revolución nicaragüense ha aprendido una importante y extremadamente valiosa lección del caso chileno" —en referencia a las actividades desestabilizadoras contra el gobierno de la Unidad Popular—. <sup>45</sup>

El FSLN optó en este contexto por reafirmar su autoridad, asumiendo las consecuencias internacionales de tales medidas. El miembro de la Junta, Sergio Ramírez, justificó esto señalando que, "no podemos decidir todo en términos de las reacciones de la opinión internacional, mientras estamos siendo objeto de acciones desestabilizadoras. Hay momentos cuando es más válido certificar que la autoridad de la revolución sí existe y de que es capaz de contragolpear a sus enemigos". <sup>46</sup>

Por otra parte, un análisis de los principales eventos sucedidos entre 1981 - 1983, tiende a confirmar que para la mayoría de los actores estadounidenses con alguna ingerencia en la política hacia Nicaragua, la coexistencia con el sandinismo ha sido una alternativa sistemáticamente excluida en estos años. En febrero de 1981 por ejemplo, el Departamento de Estado presentó un "libro blanco" que intentó demostrar que Nicaragua era el principal proveedor de armas a la guerrilla salvadoreña. La administración Reagan suspendió además, un crédito de 15 millones de dólares que formaba parte del paquete de 75 millones aprobado por Carter. En abril de ese año, Estados Unidos suspende definitivamente toda ayuda bilateral hacia Nicaragua invocando una "exagerada militarización" y la continuación de los envíos de armas a El Salvador.

Los escasos contactos entre ambos gobiernos durante los dos primeros años de la administración Reagan, revelan que Estados Unidos había optado por una estrategia de corto plazo tendiente al desplazamiento del régimen sandinista; excluyendo así cualquier posibilidad de un acuerdo negociado. Roy



Gutman en un artículo en *Foreign Policy* —Fall 1984—, sugiere esta interpretación al comentar que, “las escasas reuniones a las que accedieron los dirigentes norteamericanos, reflejaban más bien un objetivo de imagen pública que la voluntad real de aproximar perspectivas”. Según este autor, la ausencia de intenciones efectivas de negociar por parte de la Administración Republicana son tan efectivos, “como que durante todos estos años Estados Unidos nunca formalizó por escrito sus demandas al gobierno nicaragüense”.<sup>47</sup>

Esta situación ya se hizo evidente en agosto de 1981, cuando el Secretario de Estado Adjunto para América Latina, Thomas Enders, viajó a Managua. En esa ocasión, Enders advirtió al Ministro de Relaciones Exteriores Miguel D'Escoto: “ustedes nunca deben olvidarse que Estados Unidos es exactamente cien veces más grande que Nicaragua”. Raúl Arana, encargado del departamento América del Ministerio y otros funcionarios, constataron que Enders exigió de Nicaragua concesiones previas aun antes que las negociaciones comenzaran. Se trataba de prerequisites que debían ser cumplidos para iniciar conversaciones. El punto central entonces, era la ayuda a los guerrilleros salvadoreños y en una carta de Enders al Ministro D'Escoto se advertía que si, “el flujo de armas no era detenido inmediatamente no podrá haber diálogo alguno”. La respuesta nicaragüense fue reafirmar la voluntad de entablar negociaciones sin precondition alguna. A pesar de ello, el ex-embajador estadounidense en Managua, Lawrence Pezzullo, declaró haber persuadido a los nicaragüenses —abril 1981— a reducir el flujo de material militar a El Salvador a cantidades insignificantes, sin embargo —afirmó éste—, Estados Unidos no tuvo una respuesta recíproca ante un asunto definido como fundamental —no hubo reanudación de la asistencia económica—.<sup>48</sup>

Posteriormente sin embargo, algunos funcionarios estadounidenses, entre ellos el propio Subsecretario de Defensa Fred Iklé, reconocieron que “casi la mitad de las armas usadas por los insurgentes salvadoreños eran de origen estadounidense habiendo sido sustraídas al ejército del Salvador durante diversos combates”.<sup>49</sup> Considerando entonces que la asistencia nicaragüense no constituye un elemento crítico para la continuidad de la guerra civil en El Salvador; algunos autores han sugerido que la insistencia de la administración Reagan en este punto, estaría en función de destacar la naturaleza fundamentalmente externa —Este/Oeste— del conflicto, sirviendo asimismo como un recurso explicativo para encubrir el fracaso militar estadounidense en El Salvador.<sup>50</sup>



En abril de 1982, la administración norteamericana transformó el énfasis principal de su discurso hacia Nicaragua. Se trataba ahora según Craig Johnstone —importante formulador de políticas hacia Nicaragua en el Departamento de Estado— de presionar al gobierno sandinista para que instaurara en el corto plazo una democracia —liberal—. Esta exigencia deviene relevante en sus consecuencias, por cuanto hacía prácticamente imposible cualquier tipo de negociación. Ya en agosto de 1981, los líderes sandinistas le habían planteado a Enders que los asuntos de política interna quedaban excluidos de cualquier temario. Un asesor de política exterior del FSLN lo explica así: “un Estado que accede a negociar sobre sus asuntos internos destruye su razón sustantiva de ser Estado. Este es el único punto donde seremos intransigentes”.<sup>51</sup>

Para los sandinistas, las discusiones debían centrarse sólo en materias externas, y sin embargo el dilema, como lo plantea Piero Gleijeses, es que la administración Reagan muestra escaso interés en negociaciones que impliquen la continuidad de un régimen marxista en Nicaragua, aunque ello incluya importantes concesiones en política exterior.<sup>52</sup> Adicionalmente, el establecimiento de algún consenso mínimo con los sandinistas, constituiría un precedente altamente crítico para el gobierno republicano; considerando que todos los esfuerzos publicitarios se han orientado a persuadir al Congreso y la opinión pública norteamericana, que los Estados Unidos bajo ninguna circunstancia pueden permitir un triunfo guerrillero en El Salvador.

Planteada así la situación, la administración Reagan profundiza la respuesta militar ante el conflicto. En diciembre de 1981, el presidente autoriza la entrega de 19 millones de dólares a la CIA para realizar actividades paramilitares en Nicaragua, y en enero de 1982 se forma la Comunidad Democrática Centroamericana —Costa Rica, Honduras y El Salvador— en la perspectiva de aislar a Nicaragua.

Richard Barnett y Peter Kornbluh en un artículo sobre Nicaragua, sugieren que la estrategia norteamericana de promover una guerra encubierta contra este país, tendría dos objetivos principales: 1) Constituir una señal para los otros movimientos revolucionarios de la región, en cuanto que un desafío a la influencia estadounidense en la zona tendría como costos, una hostilidad prolongada y de gran escala; 2) Erosionar el apoyo popular al gobierno a través de una guerra de desgaste y de crecientes presiones económicas, en el objetivo de obtener concesiones substantivas de los sandinistas, principalmente el abandono de los princi-



pios revolucionarios en el plano interno.<sup>53</sup> Además, en esta lógica de guerra impuesta por Estados Unidos, la continuidad en el apoyo a los grupos contrarrevolucionarios aparece como sustancial, en cuanto representa el único mecanismo de influencia sobre los sandinistas, como ha sido reconocido por funcionarios del Departamento de Estado.

Sin embargo, la perspectiva triunfalista de la administración Reagan durante los dos primeros años, que planteaba una victoria rápida en El Salvador y el derrocamiento del gobierno nicaragüense, se modifica en 1983 considerando el fracaso de esta política en ambos países. En El Salvador, la guerrilla ha consolidado sus posiciones geográficas y estimaciones actuales indican que controla un tercio del país de manera permanente; en Nicaragua los "contras" no han logrado ninguna victoria estratégica, y a pesar de la economía de guerra existente, los sandinistas —en un efecto boomerang— han capitalizado el sentido de la unidad nacional ante la agresión externa.

En este contexto, el gobierno de Estados Unidos replantea la estrategia inicial por una aproximación más realista, cuyo objetivo es la desestabilización en el mediano plazo, como producto de presiones incrementales. Se trataba ahora de implementar una política escalonada tendiente a aislar a Nicaragua, forzando a este país a negociar en una situación límite y con ausencia de opciones. Tal planificación se fundamentó en el documento del Consejo de Seguridad Nacional, "La Política de Estados Unidos en Centroamérica y Cuba durante el año fiscal 1984", elaborado a comienzos de 1983. Esta denominada *Two Track Policy* —negociar manteniendo simultáneamente las presiones militares y el sabotaje económico—, tenía también como función, neutralizar las presiones del Congreso y de los países europeos e influir en las propuestas del Grupo Contadora.<sup>54</sup>

Los dirigentes sandinistas frente a tal situación, han efectuado distintas propuestas de negociación, como parte de una estrategia de supervivencia. Las dos exigencias básicas del gobierno nicaragüense respecto a Estados Unidos son: el fin de la guerra encubierta o apoyo financiero-militar a los grupos contrarrevolucionarios y la reanudación de las relaciones económicas. Además, el FSLN desde 1982 ha destacado como pre-requisito fundamental en las negociaciones, la presencia de México como país observador; ello revela que en la percepción de los sandinistas, la administración Reagan no está dispuesta a negociar nada sino una transformación fundamental del régimen nicaragüense mismo. Existen antecedentes que avalarían esta interpretación. En 1982, Nicaragua propuso a



Estados Unidos un plan de negociación de trece puntos, que incluía las principales temáticas reivindicadas por la administración estadounidense: considerar las necesidades estratégicas globales de Estados Unidos; limitar el crecimiento de los recursos humanos y militares así como el nivel de sofisticación en el armamento sandinista; y eliminar vínculos directos con las guerrillas salvadoreñas, entre otros. Estados Unidos, se opuso a la presencia de México en las conversaciones, y el plan fue rechazado.<sup>55</sup>

Efectivamente, el término de la guerra encubierta es una exigencia básica de los sandinistas, por cuanto su continuidad tiene implicancias importantes en la viabilidad futura del país. En 1983 por ejemplo, un 25% del presupuesto nacional fue asignado a la defensa. Daniel Ortega, estimó que "los efectos sobre la economía de los ataques de los grupos contrarrevolucionarios, sumaron 130 millones de dólares en 1983, constituyendo un 30% de los ingresos por exportación".<sup>56</sup>

Este costo financiero del conflicto no sólo tiene efectos en el corto plazo —el gobierno recientemente tuvo que levantar los subsidios a varios productos básicos— sino que además dificulta la planificación económica hacia el futuro. De acuerdo a las proyecciones del gobierno, el fuerte programa de inversiones iniciado en 1981 —cerca de 600 millones de dólares al año; la mitad financiado por fuentes externas— en áreas como la energía, agricultura y la agro-industria, debería traducirse en los próximos años, en un importante ahorro e ingreso de divisas a través de la sustitución de importaciones y fomento exportador. Sin embargo, los crecientes ataques militares y las dificultades para obtener recursos financieros privados o multilaterales, están postergando este eventual despliegue económico proyectado para fines de la década.<sup>57</sup>

Los gastos de defensa están implicando, en consecuencia, medidas de austeridad adicionales a las ya aplicadas, en función de la continuidad del programa de inversiones. En la actualidad, menos del 30% de las importaciones son financiadas con ingresos provenientes de las exportaciones, el resto debe ser cancelado con ayuda bilateral o créditos de corto plazo. Adicionalmente, la deuda externa ha tenido que ser sistemáticamente renegociada entre 1980 y 1984, sumando una cifra superior a los 800 millones en cuanto a la banca privada extranjera se refiere. Las proyecciones del gobierno revelan que solamente el pago del servicio de la deuda en 1984, excederá el 70% de los ingresos por exportación en ese año.<sup>58</sup>



Ante este cuadro, los líderes sandinistas reactivaron los esfuerzos por generar negociaciones con Estados Unidos. Importantes propuestas se verificaron en 1983: En julio, Daniel Ortega anunció que Nicaragua estaba dispuesta a participar en conversaciones multilaterales; en septiembre este país firmó el Acta de Contadora; y en octubre Nicaragua anunció una propuesta renovada que prohibía el apoyo externo a los grupos insurreccionales en la región —léase guerrilleros salvadoreños y organizaciones anti-sandinistas—. Estados Unidos desestimó el plan y no contestó formalmente a las sugerencias contenidas en éste.

En definitiva, entre 1982 y 1983 el gobierno norteamericano reformuló su estrategia hacia Nicaragua, no así el objetivo final. En un discurso ante el Consejo de Asuntos Mundiales de Baltimore, el Subsecretario de Defensa Fred Iklé confirmó la posición prevaleciente en la Administración al decir que, “se debe impedir la consolidación de un régimen sandinista en Nicaragua . . . si no tendríamos que anticipar la partición de la América Central, lo cual nos forzaría a atender una nueva línea de defensa militar en el conflicto este-oeste en este hemisferio”.<sup>59</sup> El presidente Reagan afirmaba por su parte que, “será extremadamente difícil traer la estabilidad a la región mientras el gobierno sandinista persista en el poder”.<sup>60</sup>

En consistencia con estas declaraciones, el gobierno norteamericano profundizó las acciones militares hacia Nicaragua. En septiembre de 1983 comienza el minado de puertos y otros actos de sabotaje que equivalían a una virtual declaración de guerra. El conservador Barry Goldwater, presidente del Comité de Inteligencia del Senado calificó estas acciones como un “acto de guerra” y señaló, “no veo cómo vamos a explicarlo”.<sup>61</sup>

En octubre de 1983, ratificando la aproximación político-militar tendiente a regionalizar el conflicto centroamericano, Estados Unidos obtiene la reactivación del Condeca —Consejo de Defensa Centroamericano—. En presencia del general Paul Gorman, Jefe del Comando Sur de Estados Unidos, los países participantes “acordaron usar la fuerza contra la amenaza marxista-leninista en Centroamérica”. El jefe del grupo anti-sandinista Fuerza Democrática Nicaragüense —FDN—, Adolfo Calero, dijo que en el encuentro celebrado en Honduras se acordó “un plan de invasión a Nicaragua apoyado por el CONDECA”. Este plan eufemísticamente denominado de “pacificación de Nicaragua”, contempla el control de un área territorial por parte de las fuerzas contrarrevolucionarias, a partir del cual se declararía un gobierno provisional que solicitaría la intervención de



Estados Unidos y el CONDECA, reedita así la ficción jurídica usada en la invasión a Granada.<sup>62</sup>

Frente a esta situación, el gobierno sandinista reaccionó proponiendo negociaciones globales para la región, en la perspectiva de neutralizar la estrategia estadounidense. La política del FSLN al respecto, es que un acuerdo de paz en la zona debe ser indivisible, es decir, debe contemplar negociaciones en varios niveles: bilateral, multilateral y con Estados Unidos. Los cubanos apoyaron explícitamente el enfoque nicaragüense, y Fidel Castro en agosto de 1983 confirmó públicamente que, "si existe un acuerdo negociado entre todas las partes involucradas", Cuba suspendería el envío de armas y asesores.<sup>63</sup> En noviembre de 1983, el ministro del interior nicaragüense, Tomás Borge, anunció que Nicaragua solicitaría a Cuba el retiro de sus asesores militares del país, como parte de un acuerdo regional.

Según el Ministro de Relaciones Exteriores, Miguel D'Escoto, la propuesta de un Pacto de no agresión a Honduras y posteriormente, el plan de paz regional presentado por Nicaragua al Grupo Contadora —que incluía mecanismos de verificación y la presencia de terceros garantes—, "pondrían a prueba la voluntad real de paz de Estados Unidos". Para el FSLN, la única exigencia a Estados Unidos, es el explícito "reconocimiento a la independencia y autodeterminación como derecho inalienable".<sup>64</sup>

En la perspectiva de desescalar el conflicto y facilitar el inicio de las conversaciones, el gobierno de Nicaragua inició algunas acciones unilaterales, como señales de una disposición al diálogo. Así, en noviembre de 1983 el FSLN envió de regreso a Cuba a 1.200 asesores civiles; removió a los líderes de la guerrilla salvadoreña instalados en Managua; y —hasta ese momento— no había incorporado a la fuerza aérea, aviones más sofisticados que podrían desequilibrar la relación de fuerzas con Honduras.<sup>65</sup> Además, el gobierno de Nicaragua al proponer el Pacto de no agresión a Honduras —julio 1983—, incluyó explícitamente como punto del temario, "la no instalación de bases militares extranjeras en el territorio centroamericano, así como la suspensión de ejercicios militares en Centroamérica con participación de ejércitos extranjeros".<sup>66</sup>

Por último, a fines de noviembre de 1983, los sandinistas entregaron al grupo de Contadora una propuesta complementaria a las anteriores, en la cual se destaca que un acuerdo comprehensivo de paz regional debe implicar, el



“establecimiento y/o consolidación de sistemas democráticos representativos y pluralistas. . . que aseguren el libre acceso de las diferentes corrientes de opinión a elecciones periódicas basadas en una completa observancia de los derechos civiles”.<sup>67</sup>

Esta declaración formal de los sandinistas a los mediadores de Contadora, representó un paso importante —al mismo tiempo— para facilitar la apertura de negociaciones con Estados Unidos, por cuanto implicaba un compromiso público con una demanda que este país había reivindicado como fundamental; constituyendo además una concesión respecto a la postura inicial de los sandinistas, en cuanto a no incluir en ningún temario los asuntos internos del país. De esta manera, el gobierno de Managua integraba a la discusión, un último aspecto crítico en las relaciones con Estados Unidos.

Funcionarios norteamericanos rechazaron la nueva aproximación nicaragüense. Constantine Menges, Director de Asuntos Latinoamericanos del Consejo de Seguridad Nacional —diciembre de 1983—, al descalificar las propuestas del FSLN, criticó directamente además a los países del grupo Contadora, señalando que éstas —propuestas— “son completamente inadecuadas por cuanto contemplan que la verificación de los acuerdos sea realizada por los mismos países que fueron los garantes implícitos del arreglo negociado de 1979 que consolidó a los sandinistas en el poder. . . los mismos países que fracasaron en obtener el cumplimiento de las promesas (del sandinismo)”.<sup>68</sup>

En síntesis, los principales responsables de formular la política hacia Nicaragua en la administración Reagan han coincidido —a pesar de ciertas tensiones internas referentes a ámbitos de competencia decisional—, en que las presiones sobre el gobierno nicaragüense tienen por objetivo último el desplazamiento de este régimen, dado que cualquier acuerdo político implicaría un virtual reconocimiento de coexistencia con los sandinistas, resultado inadmisibles dentro de la lógica estratégica global diseñada por los republicanos.

Sin embargo, la capacidad militar desarrollada por Nicaragua desde 1979, verificada principalmente en la extensión de la preparación militar hacia sectores civiles y en la ampliación del ejército regular, harán crecientemente costoso para Estados Unidos una resolución militar al conflicto; escalamiento probable si la política actual es llevada hasta sus últimas consecuencias.



Este dilema de la diplomacia norteamericana, revela nuevamente los límites a la capacidad de intervención en un contexto internacional más complejo y diversificado. Las crecientes dificultades para transmutar el potencial de recursos militares disponibles en resultados políticos efectivos —imponer “situaciones de facto”— no es sino una expresión de la paradoja del poder irrealizado, que caracterizaría a la crisis de hegemonía norteamericana en el mundo.

En definitiva como señala Hans Morgenthau, “la verdadera cuestión que la política exterior de los Estados Unidos tiene planteada ante sí. . . no es la de cómo preservar la estabilidad ante las revoluciones, sino cómo hacer que de las revoluciones surja la estabilidad”.<sup>69</sup> Tal reflexión, sugiere nuevamente la necesidad de una aproximación fundamentalmente política para abordar el proceso de transformaciones en Centroamérica; sobre todo considerando la naturaleza y condicionamientos internos de la crisis y entendimiento que en términos de su proyección exterior, el fenómeno centroamericano constituye una manifestación crítica, de una tendencia regional generalizada —pero diversa en sus expresiones— hacia mayores niveles de autonomía en política exterior.

Este proceso difícilmente será revertido en Centroamérica, a pesar de la creciente militarización de la región.

#### IV. Definición Política y Expectativas Futuras

En la perspectiva de los dirigentes sandinistas, la posibilidad de un arreglo político negociado a las tensiones existentes con Estados Unidos, son extremadamente improbables bajo la actual administración republicana. Según Daniel Ortega, “para entender la posición norteamericana en nuestra región hay que analizar su estrategia global, que es hegemónica, que ha tensado a un grado nunca visto antes la situación mundial, que ha alejado las posibilidades de entendimiento y negociación. . . esa política también se refleja a nivel regional”.<sup>70</sup>

A partir de este diagnóstico, el FSLN ha concluido que el conflicto con Estados Unidos será de largo plazo. El comandante Tomás Borge, en una entrevista señalaba por ejemplo que, “por mucho tiempo tendremos que en-



frentarnos a los ataques de nuestros enemigos, fundamentalmente la contrarrevolución financiada por la CIA. . . mientras exista el imperialismo existirá la contrarrevolución".<sup>71</sup>

De aquí que para los sandinistas, las probabilidades de una guerra regional son una consecuencia lógica de las políticas de la administración Reagan. Según el comandante Ortega, "Reagan intenta habituar al mundo a una política de guerra; a partir de situaciones minúsculas como la de Granada, trasladarlas a un grado mayor como Centroamérica".<sup>72</sup>

Sin embargo, para la dirección sandinista, el factor subyacente —o real— que explicaría el énfasis militar de la estrategia norteamericana hacia Nicaragua, es el efecto de demostración y/o multiplicador que genera el ejemplo de la revolución en otros pueblos de la región. La persistencia de la experiencia sandinista y de sus razgos "originales", constituiría un factor crítico para una administración estadounidense empeñada en reordenar al mundo según la clásica dicotomía Este-Oeste; la posibilidad de revoluciones nacionalistas equi-distantes y no-subordinadas a las zonas de influencia existentes, sería incompatible con el objetivo de "disciplinamiento hegemónico" sustentado por el actual gobierno norteamericano.

Según Xabier Gorostiaga "la Revolución Sandinista aparece como un **modelo alternativo** a otras experiencias de transformación social. . . un nuevo término de referencia para muchos países pequeños del tercer mundo. . . lo que está en juego actualmente es la tolerancia diferente por parte de Estados Unidos de este modelo. . . la Administración Reagan confía que, ante las amenazas crecientes el sandinismo se vea obligado a formas más rígidas de gobierno y a un alineamiento internacional con los países socialistas, que confirmen su **profesía anticipada** de que Nicaragua es una nueva Cuba y no una nueva Nicaragua".<sup>73</sup>

El miembro de la junta, Sergio Ramírez, sostiene la misma perspectiva al decir que "la novedad ideológica de nuestra revolución. . . debe probar su eficacia como alternativa de cambio y de independencia en el continente. Probar que hay una vía nueva, que puede funcionar, prueba a la vez que, hay una vía nueva para cada país latinoamericano, que es posible el cambio auténtico y propio. Y a eso le tienen horror los extremistas de la administración norteamericana".<sup>74</sup>





Richard Ullman, en un artículo en *Foreign Affairs* —1983— reafirma esta interpretación al afirmar que, "El asunto realmente relevante no es la amenaza política o militar que pueda representar Nicaragua a Estados Unidos o a sus vecinos, sino la amenaza política representada por su ideología revolucionaria. . . los sandinistas están concientes que representan un modelo de cambio revolucionario y una experiencia referente para otros revolucionarios en Centroamérica. . . el desempeño de este rol por los sandinistas, ha hecho objeto a Nicaragua, más que ningún otro factor, de la hostilidad de la administración Reagan".<sup>75</sup>

Ante la perspectiva de una hostilidad prolongada por parte de Estados Unidos y en el marco de un posible escalamiento militar a la crisis, la respuesta sandinista se ha orientado en dos direcciones principales:

1) Transformar un eventual escenario de confrontación o agresión hacia Nicaragua, en una guerra generalizada que represente un alto costo político y militar para Estados Unidos. Así por ejemplo, el comandante Jaime Wheelock advirtió que si "Estados Unidos interviene en Nicaragua, habrá una guerra generalizada en la región" y Daniel Ortega afirmó lo mismo, indicando que si "los planes de la CIA para atacar Nicaragua se hacen efectivos, ello desembocaría en una guerra regional. . . que no conviene a nadie".<sup>76</sup> Se trataría en definitiva, de un mensaje disuasivo que evoca el "síndrome de Vietman", connotando así las consecuencias de una posible intervención.

2) Evitar un aislamiento político internacional, a través de reafirmar una política exterior no-alineada y diversificada en sus vinculaciones globales, que opere como un recurso de contrapeso a las influencias norteamericanas, neutralizando así los objetivos diseñados por la política de Reagan. En función de esto, aparece como fundamental refutar la caracterización de la crisis centroamericana, como un conflicto Este-Oeste. En la visión de los dirigentes sandinistas, tal definición no sólo pervierte la originalidad de la revolución, sino además delimita la acción externa de Nicaragua; en especial las relaciones con países europeos y latinoamericanos que han mantenido una política amistosa hacia el gobierno de Managua.

En síntesis, los dirigentes del FSLN han definido el papel de Estados Unidos en la región, como el factor o la condición externa que ha imposibilitado históricamente la viabilidad y/o existencia —autónoma— de Nicaragua como Nación.



Esta conceptualización de Estados Unidos como potencia imperialista, cuyos intereses devienen necesariamente contrapuestos a los de Nicaragua y otros países de la región, no implica sin embargo, que en las relaciones políticas concretas los sandinistas no establezcan importantes diferencias o matices, como queda revelado en el análisis de las relaciones, con las administraciones Carter y Reagan. Mientras persistió el gobierno demócrata, el FSLN mantuvo las expectativas de un acomodo estable con Estados Unidos y ello también se hace explícito, en las declaraciones sobre el probable curso futuro en las relaciones con este país. Así, Gorostiaga indica por ejemplo que, "sin Reagan, posiblemente la revolución popular sandinista mantendría unas relaciones suficientemente cordiales, tanto económicas como políticas con los EE.UU." y Tomás Borge reafirma este punto de vista al señalar que, "esperamos actitudes más sensatas de futuros gobiernos norteamericanos".<sup>77</sup>

La condición básica empero, reivindicada por los sandinistas para el establecimiento de vínculos normales con Estados Unidos, es el derecho y respeto a la auto-determinación nacional, lo que significa según el representante de la junta sandinista, Daniel Ortega, "que Estados Unidos acepte la necesidad de cambios en la región"; requisito que en el contexto centroamericano, implica más bien una diversificación en la dependencia existente con este país y la desagregación de las transformaciones internas en las naciones centroamericanas, respecto de las definiciones —y políticas— de seguridad e interés nacional norteamericano.

(77) *América Latina*, *Reportaje*, "El País", *Los Cambios en la Zona Indígena*, J. A. Borge y L. A. Borge, *América en los 1980's*, Foreign Languages, New York, 1981, p. 177.

(78) *Los Estados*, op. cit., p. 177.

(79) *América*, op. cit., p. 177.

(80) *Los Estados*, op. cit., p. 177.

(81) *The Washington Post*, junio 12, 1979.

(82) *The Washington Post*, op. cit., p. 177.

(83) *Id.*, p. 177.

(84) *Los Estados*, op. cit., p. 177.

(85) *Los Estados*, op. cit., p. 177.

(86) *Id.*, p. 177.

(87) *América*, op. cit., p. 177.



### Referencias Bibliográficas

- 1) Ver **Pensamiento Propio**, Managua-Nicaragua, Agosto 1983.
- 2) Gorostiaga Xabier, **Geopolítica de la Crisis Regional**, INIES, Managua, 1983, p. 13.
- 3) **The New York Times**, Agosto 1983, p. 24.
- 4) Gorostiaga Xabier, **Los Dilemas de la Revolución Popular Sandinista**, Chile-América, Nº 84 - 85, 1983, p. 70.
- 5) Ver **El Sandinismo. Documentos Básicos**, Instituto de Estudios del Sandinismo, Nicaragua, 1983, p. 37.
- 6) **Ibid.**, p. 37 - 38.
- 7) Ver Bendaña Alejandro, **The Foreign Policy of the Nicaragua Revolution**, en **Nicaragua in Revolution**. Edited by Thomas Walker, Praeger Publishers, New York, 1982, p. 321.
- 8) **El Sandinismo. Documentos Básicos**, op. cit., p. 257 - 259.
- 9) Ver Jaguaribe Helio, **Autonomía Periférica y Hegemonía Céntrica**, **Estudios Internacionales**, Santiago de Chile, XII (1979), p. 46.
- 10) Leo Grande William, **The United States and the Nicaragua Revolution**, en T. Walker op. cit., p. 64.
- 11) **Ibid.**, p. 67.
- 12) Ameringer Charles, **Nicaragua: The Rock that Crumbled**, en Wesson Robert, **U.S. Influence in Latin America in the 1980's**, Praeger Publishers, New York, 1982, p. 149.
- 13) Leo Grande op. cit., p. 66.
- 14) Ameringer op. cit., p. 151.
- 15) Leo Grande op. cit., p. 67.
- 16) Ver **Washington Post**, junio 13 - 1979.
- 17) Leo Grande op. cit., p. 69.
- 18) **Ibid.**, p. 69.
- 19) Ver **New York Times**, June 23 - 1979.
- 20) Leo Grande op. cit., p. 71.
- 21) **Ibid.**, p. 71.
- 22) Ameringer op. cit., p. 157.



- 23) ver Informes del Sub-Comité de Asuntos Interamericanos de la Cámara de Representantes, 1<sup>a</sup> y 2<sup>a</sup> sesiones, 1979 - 1980.
- 24) Ver *Foreign Policy*, fall 1980, pp. 155 - 174.
- 25) Ver Feinberg Richard, *Central America International Dimensions of the Crisis*, Holmes and Meier Publishers, New York, 1982, p. 75.
- 26) Ver *The New York Times Magazine*, July 18 - 1982, p. 23.
- 27) Leo Grande, *op. cit.*, p. 73.
- 28) Feinberg, *op. cit.*, p. 76.
- 29) Ameringer, *op. cit.*, p. 159.
- 30) *Ibid.*, p. 161.
- 31) Feinberg, *op. cit.*, p. 77.
- 32) Ver *Punto Final*, edición N<sup>o</sup> 207, Panamá, junio 1983, p. 16.
- 33) Ver *El Sandinismo en Estados Unidos*, INIES, Managua, diciembre 1983, p. 13.
- 34) Ortega Daniel, *El Acero de Guerra o El Olivo de Paz*, Discursos Básicos sobre la Política Exterior de la Revolución, Editorial Nueva Nicaragua, 1983, p. 60.
- 35) Ver Beldaña, *op. cit.*, p. 326.
- 36) Ver Insulza José Miguel, en *Centroamérica Crisis y Política Internacional*, siglo XXI, México, 1982, pp. 194 - 196.
- 37) *South*, julio 1982, pp. 19 - 21.
- 38) Burbach Roger, *Monthly Review* N<sup>o</sup> 2, junio 1984, p. 3.
- 39) Ver *Nacla Report* N<sup>o</sup> 1, January 1982, p. 9.
- 40) Burbach, *op. cit.*, pp. 6 - 7.
- 41) Ver Freeman Robert, *American Foreign Relations 1920 - 1942 en Toward a New Past: Dissenting Essays in American History*, edited by Barton F. Bernstein, Random House, New York, 1969.
- 42) Ver Daly Hayes Margaret, *United States Security Interests in Central America in Global Perspective*, en Feinberg, *op. cit.*
- 43) Ver *Nacla Report op. cit.*, p. 11.
- 44) *Ibid.*, p. 31.
- 45) Ver *ISLA Report*, April 8 - 1984, p. 131.
- 46) *Nacla Report, op. cit.*, p. 29.
- 47) Gutman Roy, *America's Diplomatic Charade*, *Foreign Policy*, Fall - 1984, p. 4.



- 48) Ibid., p. 6.
- 49) Ver New York Times, April 11 - 1984, p. 48.
- 50) Nacla Report, op. cit., p. 42.
- 51) Ver Gutman, op. cit., p. 11.
- 52) Gleijeses Piero, en Foreign Policy Nº 54, Spring 1984, p. 136.
- 53) Ver Barnett Richard y Kornbluh Peter, en ISLA Report, April 8 - 1984, p. 132.
- 54) Ver Cuadernos CIDE, julio 1983, pp. 72 - 76.
- 55) Gutman, op. cit., p. 12.
- 56) Ver Financial Times, March 10 - 1984.
- 57) Ibid.
- 58) Ibid.
- 59) El Mercurio, 13 / 9 / 83, p. 11.
- 60) Ver New York Times, April 12 - 1984.
- 61) Newsweek, April 23 - 1984, pp. 8 - 12.
- 62) Ver Latin America UP - DATE, December 1983, pp. 6 - 8.
- 63) El Mercurio, 30 / 7 / 83, p. 8.
- 64) Ver Informe de la Embajada de Nicaragua. Washington, October 20 - 1983.
- 65) South, enero 1984, p. 28.
- 66) El Mercurio, 20 / 7 / 83, p. A-10.
- 67) Gutman, op. cit., p. 18.
- 68) Ibid., p. 19.
- 69) Relaciones Internacionales, Nº 1 - 1980, Costa Rica, p. 77.
- 70) Ver Clarín, Buenos Aires, 12 de diciembre de 1983, p. 32.
- 71) Patria Libre, Nº 29, abril - 1984, Managua, p. 47.
- 72) Ver Clarín, op. cit.
- 73) Chile - América Nº 84 - 85, febrero 1983, p. 77.
- 74) Ver Pensamiento Propio, Nº 7, agosto 1983, documento.
- 75) Ullman Richard, At War with Nicaragua, Foreign Affairs, Fall 1983, pp. 52 - 54.



- 76) Ver *La Tercera*, 16 / 8 / 83, p. 13 y *El Mercurio*, 13 / 5 / 84, p. 9.
- 77) Ver *Chile - América* Nº 84 - 85, febrero 1983, p. 72 y *Patria Libre* abril 1984, Managua, p. 47.

\* \* \* \* \*