

LA EROSION DEL *CONCIERTO LIBERAL*:  
DISCUSION Y DEBATE SOBRE  
POLITICA DE AYUDA EXTERIOR  
DE ESTADOS UNIDOS  
A AMERICA CENTRAL. 1980-81

Gastón A. Fernández

*GASTON A. FERNANDEZ*  
Profesor de Ciencias Políticas. St. Olaf College. E.E. U.U.

En los momentos actuales existe dentro del seno de la sociedad norteamericana una marcada y manifiesta división de opiniones, en lo que respecta de la política de ayuda exterior (militar, económica y política), seguida por la administración del presidente Reagan en Centro América y el Caribe. Estos desacuerdos, basados en diferentes percepciones de la naturaleza de esa ayuda, han originado un debate, a nivel nacional, del que participan académicos y políticos, líderes religiosos y miembros de la burocracia estatal, así como representantes de la prensa nacional.

El propósito de esta ponencia es el de explorar las raíces ideológicas que motivan esos desacuerdos y, al mismo tiempo, tratar de determinar si esas diferencias sobre la política de ayuda externa representan un rompimiento efectivo con las doctrinas y presupuestos aceptados por el así llamado *consensus liberal*\*. Según Robert Packhenham, en su libro *Liberal America and the Third World*<sup>1</sup>, la política de asistencia y ayuda norteamericana a los países del Tercer Mundo, a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, se origina y sienta sus bases en una serie de principios y premisas que fueron concertados y aceptados por la gran mayoría de los políticos de los dos grandes partidos. A este concierto o acuerdo de principios —que

contaban también con la tácita aprobación de las clases vivas de la nación— es a lo que Packhenham llama el *consensus liberal*.

Ahora bien, Packhenham afirma que el principio fundamental que da base al *consensus*, es el que mantiene que Estados Unidos debe usar sus programas de asistencia y ayuda (económica, política y militar) para proyectar e implementar en los países tercermundistas la experiencia norteamericana de desarrollo. De este principio fundamental, y tomando como base la experiencia norteamericana de desarrollo, se derivan cuatro presupuestos o premisas que influyen enormemente en la política de asistencia externa de Estados Unidos: Ellos son:

- 1) que cambio y desarrollo son dos objetivos fáciles de lograr;
- 2) que todas las cosas buenas vienen juntas —desarrollo económico, cambio social, y democracia política—;
- 3) que revoluciones y radicalismos políticos son intrínsecamente malos;
- 4) que distribuir poder es más importante que acumular poder (base del pluralismo democrático)<sup>2</sup>.

Estos cuatro presupuestos o premisas, aceptados mayormente como artículos de fe, han dado como resulta-

do tres modalidades o doctrinas distintas de política de ayuda exterior. Por ejemplo, el presidente Johnson acentuó una *política de guerra fría* en sus programas de ayuda exterior, al darle mayor énfasis al presupuesto número 3, de que "revoluciones y radicalismos políticos son malos", por lo que destinó una gran parte de los fondos de ayuda al Tercer Mundo para fines militares. El presidente Kennedy, sin embargo, prefirió usar la ayuda para impulsar el desarrollo económico y avanzar la democratización de los países receptores de la misma. En otras épocas, la ayuda ha sido destinada al logro de soluciones puramente económicas, sin preocuparse de si los países receptores eran o no genuinamente democráticos.

En diferentes coyunturas, distintas administraciones, tanto republicanas como demócratas, han dado un mayor o menor énfasis a uno u otro de estos presupuestos del *consensus liberal* y a las doctrinas de ellos derivadas, de acuerdo con la perspectiva ideológica del presidente en turno, o de la influencia de cabildos políticos de presión, o de la percepción que se tuviera de la situación internacional en ese instante.

Pero en una u otra forma, cualquiera que haya sido el énfasis dado, estos principios, presupuestos y doctrinas, del así llamado *consensus liberal*, implican e implícitamente presuponen una *política de ayuda intervencionista*. Estos principios y postulados que han gobernado la política de asistencia y

\* Todas las citas, originalmente en inglés, han sido traducidas al español por el autor.

ayuda norteamericana al Tercer Mundo asumen y dan por sentada *la superioridad de la experiencia norteamericana y su transferibilidad* (la de esa experiencia) a esos países menos desarrollados. Descansan, pues, en una actitud paternalista, casi santurróna, de que Estados Unidos sabe lo que es más conveniente para esos países, debiendo por eso utilizar la ayuda militar, política y económica para orientar, diseñar, y dirigir su desarrollo. Packhenham sostiene que existe un acuerdo tácito en presumir esto.

Desde estas premisas ideológicas, paso a discutir la política de Reagan en América Central y los debates ideológicos que esa política de ayuda externa ha ocasionado en Estados Unidos.

Primeramente examinaré el período de 1981-83.

Durante esta coyuntura, el gobierno republicano conceptualizó la situación política en Centroamérica como una de guerra fría, por lo que acentuó el peligro que para Estados Unidos suponían las subversiones, las revoluciones y los radicalismos ideológicos y, al mismo tiempo, le restó importancia a los problemas económicos y sociales de orden interno en el área. Aunque el profesor Vaky demuestra en sus estudios que existían divisiones dentro de los asesores de la Casa Blanca respecto de esta política, fue ésta la que prevaleció, por lo que el énfasis de la ayuda fue marcadamente en el aspecto militar<sup>3</sup>.

La tesis básica de este enfoque es que existe un peligro, una real amenaza, a la seguridad nacional de Estados Unidos. Se mantenía que los soviéticos y los cubanos eran los causantes directos de la inestabilidad revolucionaria en la región y que lo que allí sucedía era parte de una ofensiva global para expandir la influencia política y militar del bloque soviético en el área. John Bushnell, Subsecretario de Asuntos Interamericanos, resumizaba la situación de esta manera:

*Ha sido la red global comunista la que ha intervenido en El Salvador y la que, de todas partes del mundo, desde Vietnam y Etiopía y Europa Oriental, a través de Cuba y Nicaragua, la que ha facilitado las armas, los cañones y las balas, a sus amigos en El Salvador. . . con el fin de agregar otro país comunista al bloque soviético.* (Bushnell. "Testimonio ante el Congreso 1981")<sup>4</sup>

También se presumía un cambio en las motivaciones y estrategias soviéticas respecto de la América Central. Se pensaba que a partir de 1979 (triumfo de la revolución sandinista), los soviéticos habían aceptado la línea radical cubana de promover cambios políticos y sociales mediante la *lucha armada*, restándole importancia a la antigua táctica soviética de confiar en la organización de frentes populares de matiz político para lograr la transformación socialista. Alexander Haig, el entonces Secretario de Estado de Estados Unidos, en varias ocasiones declaró que el conflicto en El Salvador era "una buena orquestada campaña comunista designada a transformar la crisis interna. . . en una confrontación internacional"<sup>5</sup>. A lo que el subsecretario Bushnell añade:

*La interferencia extranjera ha cambiado dramáticamente la naturaleza del conflicto al darle una dimensión internacional: del Este contra el Oeste*<sup>6</sup>.

El Departamento de Estado publicó posteriormente su **Libro Blanco** sobre El Salvador, en el que se denuncia la intervención cubano-soviética en la región. Fue este el intento más serio y mayor de la administración por presentar y argumentar su política de guerra fría en Centro América<sup>7</sup>.

Un argumento usado, íntimamente relacionado con el de la seguridad nacional, fue el de que la credibilidad norteamericana quedaría dañada,

y su prestigio mermado en Europa y en el Tercer Mundo, si no hiciera algo por detener esta audaz proyección del poderío militar soviético en el área. El presidente Reagan mantuvo esa posición al decir

*Si la América Central llegara a caer. . . si los Estados Unidos no pueden responder a las amenazas que se ciernen cerca de sus fronteras ¿por qué los europeos y los asiáticos van a creer que nosotros nos preocupamos seriamente por las amenazas y peligros que ellos confrontan. . .? Si nosotros no sabemos defendernos en la América Central, no podemos esperar que prevaleceremos en otros lugares; nuestra credibilidad se desplomará, nuestras alianzas se resquebrajarán*<sup>8</sup>

Otro argumento utilizado para apoyar la política de guerra fría en Centroamérica fue el de la necesidad imperativa de que se protegiera lo que se calificaba de *nuestras espaldas, nuestro flanco estratégico*. De perderse Centroamérica, se perderían mercados para los productos americanos, así como recursos minerales y materias primas. También era posible que tuvieran que abandonar bases militares y navales de gran valor estratégico<sup>9</sup>. Este argumento se apoyaba en un tercero, el de la analogía o teoría del dominó que extendía este peligro y amenaza a México y al resto de Latinoamérica.

De lo visto se puede deducir que la política de la administración Reagan, en los primeros tres años, estuvo fundamentada en un ideal y en una retórica claramente anticomunistas, siendo su mayor preocupación la defensa de los intereses propios y de la seguridad nacional de Estados Unidos, que consideraba amenazados. Para encontrar un mayor apoyo a esta posición la administración asumió como suyo el postulado o principio del *consensus liberal*: de que todas las revoluciones y radicalismos son por naturaleza malos, por lo que no son necesarios para lograr cambios positivos en el área.

Sin embargo, y es importante el subrayarlo, la política de buscar una solución al problema centroamericano mediante el logro de una victoria militar, con la exclusión de soluciones políticas o económicas, no encontró un gran apoyo en el Congreso (principalmente dentro del Partido Demócrata) ni en muchos sectores de la opinión pública.

Estos desacuerdos, causados por el excesivo énfasis que se puso en una visión política de guerra fría, de confrontación militar, trajo como resultado que la administración sufriera importantes derrotas políticas en estos tres años. Por ejemplo, en 1981 el Congreso aprobó una ley que condicionaba la ayuda militar a El Salvador al progreso que se viera en ese país en la implementación de leyes y medidas que protegieran los derechos humanos<sup>10</sup>. En 1982 y, otra vez, en 1983, el Congreso restringió la ayuda militar a El Salvador y, con la Enmienda Bolland, recortó los fondos de asistencia a los *contras* que luchaban contra el gobierno sandinista.

No obstante las desavenencias sobre la política de ayuda exterior del presidente Reagan hacia Centroamérica, un análisis de los argumentos esgrimidos por sus críticos en el Congreso demuestra que sus opositores, con muy pocas excepciones, compartían en líneas generales los mismos postulados ideológicos del *consensus liberal: de que tenía que haber y había una respuesta y una solución americanas a la crisis regional*. También, por supuesto, estaban de acuerdo con que la solución era la *transplatación a la región del modelo norteamericano*, logrado a través de los programas de ayuda exterior.

Por lo que se puede inferir que la oposición en el Congreso a la política de Reagan en Centroamérica se basaba más en las tácticas que se debían seguir o medios que se deberían utilizar para resolver la crisis regional, que en cuestiones ideológicas o doctrinales. La

mayor preocupación de los congresistas era que esta línea dura podría escalar el conflicto militar y conducir al país a otro Vietnam<sup>11</sup>. Razonaban que la administración estaba exagerando el peligro y actuando inmoderadamente. Lo que podría ser la chispa que encendiera aún más el fervor revolucionario en la región. Algunos críticos, como el representante Long (demócrata, Maryland), denunciaba que las peticiones de fondos adicionales de asistencia militar a El Salvador eran "un pretexto para la intervención militar"<sup>12</sup>. Otros, como Tom Harkin (demócrata, Iowa), mantenían que la política de asistencia militar a los regímenes militaristas de la región, contravenía las leyes que requerían la suspensión de la ayuda a sistemas o gobiernos acusados de violaciones de los derechos humanos<sup>13</sup>.

Un caso concreto, que ejemplifica lo expuesto, es el relacionado con las operaciones secretas de carácter subversivo que llevó a cabo la CIA contra Nicaragua en la primavera de 1983. El Subcomité de Inteligencia de la Cámara de Representantes, al darse cuenta de la magnitud de la operación, decidió cortar los fondos destinados a estas operaciones secretas; pero al mismo tiempo aprobó otros fondos para operaciones secretas, siempre y cuando éstas se llevaran a cabo dentro de un marco de legalidad, y con un propósito político o económico<sup>14</sup>. Esto significaba solamente un ligero cambio de dirección: aparentemente, los fondos de ayuda para operaciones secretas son apropiados mientras que no se usen con un propósito estrictamente militar, sino que se acompañen también con planes de ayuda política, económica o humanitaria.

El presidente Reagan, sin duda alguna, estaba encontrando una fuerte oposición en el Congreso al tratar de estructurar una coherente política de ayuda exterior a Centroamérica basada en las premisas de la guerra fría y en una asistencia primordialmente militar. Por lo que se decidió modificar un tan-

to la política de ayuda exterior e incluir otras ayudas que tuvieran como fin el encontrar soluciones de orden político o económico. Con este propósito en mente, se formó una *Comisión Nacional de Carácter Bipartita*, la así llamada Comisión Kissinger, cuya meta central fue la de encontrar apoyo político y popular, a nivel nacional, a la política reaganista en Centroamérica.

### La Comisión Kissinger y la expansión del consensus liberal: 1983-85

La Comisión Kissinger, establecida en julio de 1983, fue el resultado de una idea concebida por Jeane Kirkpatrick, Embajadora de Estados Unidos en las Naciones Unidas, y Henry Jackson, senador demócrata por el estado de Washington. Ambos trataban de conseguir un mayor apoyo popular y congresional a la política centroamericana del presidente Reagan<sup>15</sup>.

Una mirada rápida al contenido del informe revela el cambio de enfoque y orientación en lo que respecta de la política de asistencia norteamericana a la América Central. El informe no examina cuestiones de seguridad e intervención militar extranjera en la región hasta el capítulo 6, prefiriendo discutir primeramente las causas internas que producen las actuales crisis.

Empieza por afirmar que las actuales crisis tienen sus orígenes en la excesiva concentración del poder en manos de unos pocos, una oligarquía de raíz colonial que gobierna la región en aparente perpetuidad. Al hablar de estas oligarquías, el informe utiliza su lenguaje más duro y cáustico, acusándolas de ejercer un poder abusivo y de explotar injustamente a sus sociedades. Tomando como ejemplo a la dictadura somocista, el informe observa que el mismo

*se caracterizó (el régimen) por la codicia y la corrupción, que se extendieron más allá de los niveles conocidos en el pasado. hasta el punto de poder caracte-*

*rizársele de cleptocracia. . . Y, cuando la oposición a su gobierno aumentó, también se incrementó la represión, la que se convirtió en algo sistemático y dominante* <sup>16</sup>

La comisión señala a continuación que en Guatemala y en El Salvador existieron, durante los setentas, sistemas parecidos.

En el capítulo 4 se entra a discutir las causas que han originado las crisis económicas en la región, estudiándolas a nivel nacional e internacional (por ejemplo, el impacto de la subida de precios del petróleo, la OPEC, la falta de mercados internacionales en que colocar los productos regionales, la desigualdad en la distribución de la riqueza e ingreso nacional, la distribución de la tierra y la reforma agraria, etc.). Concluye el capítulo con la recomendación de que se siga una nueva política de asistencia económica, encaminada a producir un desarrollo que vaya aparejado a un proceso de democratización política. Según la comisión, uno de los propósitos fundamentales de la asistencia sería el de entrenar o preparar líderes cívicos, mediante.

*la creación de grupos de vecinos, organizaciones comunales, y cooperativas de producción, pues éstos proveen un terreno fértil para la participación democrática, obligando a los gobiernos a prestarle atención a las peticiones ciudadanas* <sup>17</sup>

Me parece obvio que las recomendaciones de la comisión se basan en los principios y doctrinas ya discutidos anteriormente —los del *consensus liberal*—, que sostiene que el modelo más perfecto de desarrollo político, social y económico es el norteamericano, dándole particular importancia al segundo presupuesto de ese *consensus*, aquel que señala que todas las cosas buenas vienen juntas. Porque aun cuando la comisión reconoce que en la

historia de América Central (por ejemplo, en la década de los sesenta) el desarrollo económico fue acompañado de mayores injusticias sociales e inestabilidades políticas, en las recomendaciones finales toma una posición optimista e insiste en el axioma del *consensus liberal* de que todas las cosas buenas vienen juntas: desarrollo económico, cambio social y pluralismo democrático

*. . . hemos llegado al convencimiento de que la economía de Centro América puede volver a crecer, y que sus frutos pueden ser distribuidos con mayor equidad. . . El programa que visualizamos, orientado a promover una nueva democratización, desarrollo económico, y seguridad, puede abrir nuevas fronteras* <sup>18</sup>

No obstante, la comisión, al discutir en el capítulo último los problemas que atentan a la seguridad continental, reitera los mismos argumentos, apoya las mismas doctrinas, y defiende la misma política de asistencia y ayuda militar a Centro América, que definieron los primeros tres años de la administración de Reagan. Se habla de la teoría del dominó, de la amenaza a las bases militares y a las vías marítimas y de comunicación, del desafío a la credibilidad política norteamericana, etc. Puntos que pueden apoyar y validar, de ser necesario, un escalamiento e intervención militar norteamericano en la región <sup>19</sup>.

Al culpar simultáneamente a los oligarcas y a los radicales de izquierda de los males presentes y pasados de la región, al enfatizar el subdesarrollo económico y discutir el impacto negativo de la economía internacional, y, lo que es más importante, al acentuar en sus recomendaciones las soluciones de orden económico y político (buscando un balance con las de orden militar), la Comisión Kissinger se apoyó, como se ha dicho reiteradamente, en los presupuestos del *consensus liberal*.

Pero nos importe o no qué tipo de ayuda o escala de prioridades favorece más la comisión, lo cierto es que la misma acepta categóricamente la posición de que Estados Unidos debe utilizar sus programas de asistencia y ayuda exterior para dirigir y controlar el desarrollo económico, social y político centroamericano. También mantiene que la experiencia norteamericana de desarrollo es la mejor, y que puede y debe ser exportable a esa región. Conclusión final: Estados Unidos tiene una obligación —un imperativo moral— de intervenir en el desarrollo económico, social y político de Centroamérica.

El Informe de la Comisión Kissinger, en su esfuerzo por lograr un compromiso o arreglo entre los diferentes sectores políticos y nacionales, respecto de la política norteamericana en Centroamérica, trató de ver todas las cosas para todos los grupos. Esto trajo por consecuencia que no resolvió realmente la disputa. El Congreso norteamericano aceptó algunas de sus recomendaciones y aprobó fondos especiales de asistencia y ayuda económica al área (CBI), expandiendo también los programas de ayuda técnica y militar. Pero la comisión no fue capaz de eliminar ni de conciliar las diferencias que existían entre los políticos y sectores vivos de la población en lo que respecta de qué principios y tácticas deberían regir y ordenar la política de ayuda norteamericana a Centroamérica.

#### Los críticos de la política de ayuda exterior: 1983-85

En los últimos años (a partir de 1983) se discute y cuestiona la naturaleza intervencionista de la política de ayuda exterior al Tercer Mundo y, particularmente, la centroamericana. También se debaten las tácticas y métodos utilizados, así como su legalidad. Esto se evidenció aun dentro de los miembros de la propia Comisión Kissinger. Dos de ellos, Henry Cisneros y Carlos Díaz Alejandro, no estuvieron de acuerdo con ciertas tácticas que recomendaba la comisión. Según Díaz

Alejandro: "el tipo de operación secreta de carácter subversivo usado por el gobierno de Estados Unidos con el fin de ayudar a los insurgentes en Nicaragua, puesto en la balanza, daña las oportunidades de lograr la meta deseada de una verdadera Nicaragua democrática"<sup>20</sup>.

Otros críticos, entre los que se destacan Walter Lefebvre, Robert Leiken, Abraham Lowenthal, y William Leogrande, mantienen en términos generales:

- 1) que la intervención norteamericana en Centroamérica no representa una solución sino, al contrario, es fuente de crisis y revoluciones (Tesis de Lefebvre, aceptada por Leiken)<sup>21</sup>;
- 2) que la seguridad militar de Estados Unidos no está seriamente amenazada. . . en el hemisferio occidental, por lo que la asistencia o intervención militar están fuera de lugar<sup>22</sup>;
- 3) que las revoluciones no son intrínsecamente malas ni re-

presentan necesariamente una amenaza o peligro para Estados Unidos. Esta es la tesis de Feinberg en su libro *Intemperate Zone; The Third World Challenge to U.S Foreign Policy*, en el que también afirma que "las revoluciones quizás se vuelvan hacia Moscú para obtener armas, pero ellas tratan de mantenerse integradas a la economía internacional. El tiempo está a nuestro favor"<sup>23</sup>

A las voces de estos críticos se les unen otras muchas más (como el importante grupo de la *Comisión Trilateral*, que representa los intereses financieros internacionales), que aparentemente se separan y rompen con las premisas ideológicas del *consensus liberal* y ponen en tela de juicio la naturaleza, la legalidad, y la practicabilidad de la política norteamericana de asistencia y ayuda exterior a los países del Tercer Mundo. Esto los lleva a tratar de encontrar y articular otras alternativas que ofrecer que las del *consensus liberal*. Un ejemplo de esto es la posición adoptada por el senador Duremberger (republicano, Minesota), que elabora una política alternativa, no intervencionista (unilateralmente):

*Una acción regional de carácter colectivo es una herramienta que simplemente hemos pasado por alto, prefiriendo, hasta ahora, depender de declaraciones o programas unilaterales. . . No podemos permitir que se reviva la imagen del coloso del Norte. . . debemos evitar el impulso unilateral de arrollar a todo el mundo hasta que alguien diga '¡tío!'*<sup>24</sup>

Para terminar, recapitulando creo que se ha visto cómo el acuerdo o concierto ideológico liberal (*liberal consensus*) que sentó las bases de la política de ayuda exterior norteamericana al Tercer Mundo (y a Centroamérica, en el caso que nos concierne), está sufriendo en estos momentos un fuerte embate crítico. Ya se ponen en duda y se atacan sus postulados y doctrinas y se trata de encontrar otras alternativas más viables y justas. Todavía es muy pronto para adivinar lo que el futuro pueda deparar. Pero ya se vio cómo nuevas voces se alzan, viejas doctrinas se cuestionan, y nuevos caminos se estudian y todo ello implicará profundos y substanciales cambios en el futuro de las relaciones interamericanas.

## NOTAS

1. Robert Packhenham. **Liberal America and the Third World**. Princeton, Princeton University Press, 1973.
2. *Ibíd.* p. 20.
3. Viron Vaky. *Reagan's Central American Policy: An Isthmus Restored*. En Robert Leiken, ed. **Central America: Anatomy of a Conflict**. New York, Pergamon Press, 1984. p. 235.
4. Hearings Before the Subcommittee on Inter-American Affairs. House of Representatives. **U.S. Policy Toward El Salvador**. Ninety Seventh Congress, First Session. March 5. 11. 1981. p. 19.
5. Tomada la cita de Walter Lafeber. *The Reagan Administration and Revolutions in Central America*. En **Political Science Quarterly**. Vol. 99, Spring, 1984. p. 2.
6. Hearings Before the Subcommittee. *Op. cit.* p. 24.
7. Tomada la cita de Lafeber. *Op. cit.* p. 3.
8. Tomada la cita de Vaky. *Op. cit.* p. 239.
9. Robert Leiken. **Soviet Strategy in Latin America**. The Washington Papers/ 93. Vol. X, 1982. p. 42.
10. William Leogrande. *Reply to the Kissinger Commission*. En **World Policy Journal**. Vol. 1. No. 2. 1984. p. 252.
11. Hedrick Smith. *House Democrats Seeking to Limit Involvement by U.S. in El Salvador*. En **New York Times**, March 1 1981. p. 1
12. *Ibíd.*
13. Raymond Bonner. *U.S. Now Backing Guatemala Loans*. En **New York Times**, October 1o. 1980. p. 13.
14. Laurence Whitehead. *Explaining Washington's Central American Policies*. En **Journal of Latin American Studies**. Vol. 15. November, 1982. p. 344.
15. Leogrande. *Op. cit.* p. 252.
16. **Report of the National Bipartisan Commission on Central America** (copia mimeografiada). p. 22.
17. *Ibíd.* pp. 51-58.
18. *Ibíd.* p. 40.
19. *Ibíd.* p. 92.
20. *Ibíd.* p. 129.
21. Lafeber. *Op. cit.* p. 24. Leiken. *Op. cit.* p. 103.
22. Abraham Lowenthal. *Rethinking U.S. Interests in the Western Hemisphere*. En **Center of National Policy**. 1984. p. 9.
23. Richard Feinberg. **Intemperate Zone: The Third World Challenge to U.S. Foreign Policy**. New York, WW Norton, 1983. p. 140.
24. David Durenberger. *Remarks of Senator Durenberger Before the National Press Club*. March 26. 1985 (copia mimeografiada).