

FAUSTO SING YU. Economista. Investigador del Departamento de América del Norte en el CEA.

## **El Congreso en la política norteamericana hacia Centroamérica**

El Congreso ha estado a la defensiva ante la Política exterior de la Administración en Centroamérica, plegándose a la política de fuerza del gobierno

### **INTRODUCCIÓN**

*El desplazamiento del concepto de Estado al de sistema político como centro focal de la indagación científica, ha conducido a considerar la política de una forma más integral y ha hecho posible tener en cuenta teóricamente determinados mecanismos no formales del funcionamiento del Estado actual y de la política<sup>1</sup>.*

*Por más que la estructura estatal presenta una jerarquización formal, es el ordenamiento, a menudo oculto, de sus líneas de influencia y el peso diferencial de las diversas instancias y factores de determinación —y no la red neutral de las decisiones burocráticas— el que se articula como estructura de poder real a nivel del Estado<sup>2</sup>.*

*Sobre la base de estos presupuestos subrayamos la necesidad de realizar el estudio del Congreso no solo analizando su dinámica e interrelación dentro de las instancias de la superestructura estatal, sino en la perspectiva más general de la estructura de poder. Existen aspectos básicos internos de la sociedad norteamericana que participan en la formación de la política exterior de los Estados Unidos. Entre ellos tenemos la incidencia de las tendencias ideológicas, el peso de los intereses privados, la influencia de los partidos, la inserción de los congresistas en las cadenas de intereses, el papel de los medios de difusión masiva, o incluso su articulación y correlación con los factores externos. Aunque por el momento no son directamente*

<sup>1</sup> Cfr. S. Egorov, “Respecto al problema de la actual evolución metodológica de la politología en Estados Unidos”, en *La teoría política y la práctica política*, Asociación Soviética de Ciencias Políticas: Redacción

Ciencias Sociales Contemporáneas, A.C., Moscú, 1979, p. 63.

<sup>2</sup> Cfr. Rafael Hernández, “La estructura de poder en Estados Unidos: notas sobre un modelo de análisis”, Mesa Redonda Internacional “Estados Unidos en los 80”, Ciudad de La Habana, marzo de 1983, p.5.

objeto de nuestra atención, dichos aspectos forman parte del marco general de análisis.

*La agudización de la crisis en Centroamérica durante los últimos años y el auge del movimiento revolucionario en una región especialmente sensible para los intereses geopolíticos norteamericanos constituyen elementos principales que han impulsado a los Estados Unidos a tener un involucramiento de gran magnitud en este conflicto. Resulta elocuente el planteamiento formulado por el presidente Reagan: "desde los comienzos de mi primera Administración, no ha habido cuestión de política exterior que afecte más directamente el internacional de los Estados Unidos que el conflicto en Centroamérica, porque este conflicto afecta no sólo nuestra posición estratégica, sino los principios mismos sobre los que está basada esta nación"<sup>3</sup>. En este contexto, complejo y dinámico, hay que considerar el papel del Congreso en la política asumida por los Estados Unidos ante la problemática del área.*

*El tema que abordamos nos brinda varios ejemplos donde se manifiesta, en determinadas ocasiones, el desacuerdo entre la rama ejecutiva y la legislativa con relación a un aspecto dado de la política norteamericana hacia Centroamérica, e.g., la magnitud de la cifra de la asistencia a conceder a un país. Debe tenerse en cuenta que tales divergencias no siempre se originan en concepciones políticas o ideológicas diferentes, sino que pueden motivarse en apreciaciones o matices distintos surgidos a partir de la forma de tratar una misma cuestión.*

*El presente trabajo tiene como objeto delinear las posiciones en el Congreso con respecto a Centroamérica durante los últimos cinco años (1981-86), en particular desde el período 1984-85; identificar los congresistas más activos en el debate legislativo sobre la región y su correspondencia con las corrientes de opiniones prevalecientes en el órgano, así como valorar la capacidad y eficacia de los mecanismos utilizados por la rama ejecutiva para incidir sobre el Congreso. Lo anterior se ha expresado en las distintas medidas aprobadas por la Cámara y el Senado en la consecución de los objetivos propuestos para el área.*

*En este primer resultado la atención se ha concentrado en la caracterización del papel asumido por el Congreso ante la problemática centroamericana, tratando de articular lógicamente las distintas acciones que en tal dirección ha emprendido —por iniciativa propia o bajo la compulsión de otros elementos— la rama legislativa. Para ello se ha tomado fundamentalmente el output final a nivel del pleno de la Cámara y del Senado en el desarrollo de los debates y de las votaciones más importantes.*

<sup>3</sup> *The New York Times*, February 26, 1986.

*Como resulta imprescindible e inevitable tomar como mero de referencia los criterios generales que han primado en el proceso de toma de decisiones de las dos cámaras y los nexos entre el Ejecutivo y el Legislativo, se tratará de exponer algunas ideas sobre las principales acciones legislativas valorando tanto la dinámica de las distintas fuerzas incidentes como los factores que han conducido a esos resultados y las perspectivas para el próximo período.*

*En el presente trabajo se abarca sólo un segmento del sistema político norteamericano. Aun cuando se formulan eventuales planteamientos sobre otros elementos del mencionado sistema, no son más que hipótesis de trabajo que no permiten concluir una generalización más allá del resultado actual de nuestro análisis.*

## **PAPEL DEL CONGRESO EN LA POLITICA EXTERIOR NORTEAMERICANA**

*El peso efectivo que tiene el Congreso en la formulación de la política exterior es uno de los temas sobre los que se concentra más la atención de políticos, investigadores y otros especialistas.*

*Como órgano legislativo, la función del Congreso no se circunscribe exclusivamente a aprobar o rechazar las solicitudes presidenciales o de las agencias federales, sino que participa en la formulación e implementación de las políticas que en el ámbito internacional resultan más adecuadas —según sus puntos de vista— a los "intereses nacionales", con independencia de que estén o no en concordancia correcta con los objetivos y metas trazados por el Ejecutivo. Sobre este tema, en el Décimo tercer Simposio Anual Estudiantil (patrocinado por el Centro para el Estudio de la Presidencia) en marzo de 1982 el representante demócrata por Indiana, Lee Hamilton, señaló: "Hoy la mayoría de los miembros del Congreso no estarían de acuerdo con la afirmación de que el Presidente es el que define la política exterior, aunque reconozcan que debe desempeñar el papel principal en su formulación. Sin embargo, ellos también consideran que el Congreso debe tener un papel activo e independiente en tal dirección"<sup>4</sup>.*

*No obstante, una limitación básica que debe tenerse en cuenta es que el Congreso no tiene iniciativa política decisiva dentro de las instancias del sistema político norteamericano. Aun cuando no resultan despreciables sus facultades respecto a la asignación de fondos para asistencia económica y militar destinada al exterior, la confirmación de sanciones económicas, políticas y/o diplomáticas, las atribuciones sobre los poderes de guerra y la supervisión de las actividades de las agencias de*

<sup>4</sup> Lee Hamilton, "Congress and Foreign", en *Presidential Studies Quarterly*. vol. XII, no. 2, Spring 1982, p.133.

*inteligencia, entre otras, su función es esencialmente reactiva ante las acciones y medios diversos que dependen sustantivamente de la iniciativa del Ejecutivo. Dicho de otra forma: el Congreso puede establecer límites, regulaciones u obstáculos a las políticas presidenciales; pero como norma general no tiene capacidad para producir por si mismo políticas alternativas viables.*

*En esta dinámica un factor que limita las posibilidades reales del Congreso es la magnitud y complejidad de la maquinaria legislativa (división en dos cámaras, estructura de los comités y subcomités, mecanismos y reglas parlamentarios para la discusión y eventual aprobación de leyes y enmiendas...) que dificultan considerablemente su eficacia frente al Ejecutivo en sentido general y de forma particular en los asuntos de política exterior<sup>5</sup>.*

*Si bien para el caso del sistema político norteamericano no resulta válido el axioma de que el Presidente propone y el Congreso dispone, no sería realista aceptar que es un mero apéndice de la Casa Blanca, sobre todo a partir de la década del 70, cuando las dos cámaras lograron invalidar el veto presidencial a medidas aprobadas por estas en primera instancia, o modificaron (en ocasiones de forma sustantiva) leyes propuestas por el Ejecutivo, con lo cual se limitaban las amplias prerrogativas presidenciales en esta esfera. Entre estas podrían mencionarse las siguientes:*

*El Acta de Poderes de Guerra aprobada en 1973,<sup>6</sup> que estipula la consulta periódica entre el Presidente y el Congreso para el envío de tropas al exterior, las cuales no pueden permanecer fuera del territorio nacional más de sesenta días sin la autorización específica del órgano legislativo.*

*El embargo a la venta de armas a Turquía en 1974 como respuesta a la invasión de Chipre y pese a la oposición del gobierno de Ford.*

<sup>5</sup> Algunos autores han establecido clasificaciones que permiten caracterizar los períodos de mayor actividad e iniciativa legislativa y los de franco retroceso y subordinación al poder ejecutivo, vinculados a tendencias más o menos precisas en el marco de las relaciones entre ambas instancias del aparato estatal. Se puede consultar a Charles Kegley (Jr) and Eugene Wittkopf, *American Patterns and Process*. St Martin's Press, New York, 1982, pp. 396-412 y a Frans R. Bax, "The Legislative-Executive Relationship in Foreign Policy: New Partnership of New Competition?", en *Orbis*, vol. 20, no. 4, Winter 1977, pp.881-904.

<sup>6</sup> Cfr. Dayid Leyton-Brown, "The Role of Congress in the Making of Foreign Policy", en *International Journal*, vol. 38, no. 1, Winter 1982-83, pp. 61-62.

*La prohibición del uso de fondos para acciones directas o encubiertas contra el gobierno de Angola en 1976, más conocida como la Enmienda Clark (hoy sin vigor, al ser revocada por la Cámara el 10 de julio de 1985).*

*La aprobación por el Senado de los Tratados sobre el Canal de Panamá en 1978, a los que se introdujeron ciertas condiciones y reservas que hicieron peligrar los acuerdos Torrijos-Carter.*

*Generalmente se asocia esta etapa de reafirmación de las facultades legislativas a las crisis de Vietnam y Watergate, que plantearon la necesidad de restringir la presidencia "imperial". Por tanto, no es casual que, sin excepción, todos los presidentes posteriores se hayan referido de una forma negativa a tales facultades y que con respecto a la primera medida algunos incluso la hayan catalogado de inconstitucional (Ford y Reagan). En su mensaje de explicación del veto sobre el Acta de Poderes de Guerra, Nixon afirmaba: "la capacidad del país para actuar decisiva y concientemente en períodos de crisis internacional se reduciría seriamente y ello le proporcionaría a las futuras legislaturas la posibilidad de maniatar a cada nuevo Presidente".<sup>7</sup>*

*En una declaración en torno a la próxima celebración del bicentenario de la proclamación de la Constitución, el actual Presidente manifestaba que "durante la década del 70 se vio un rápido aumento de los esfuerzos del Congreso por reducir la facultad del poder ejecutivo en cuanto a la formulación e implementación de la política exterior. Un gran número de prohibiciones y restricciones a la autoridad presidencial fueron puestas en práctica en diferentes áreas [...] En las cuestiones de defensa y asuntos exteriores, la nación debe hablar con una voz y sólo el Presidente es capaz de proveer esa voz".<sup>8</sup>*

*La imagen casi apocalíptica del estado en que se halla la presidencia a partir de los anteriores planteamientos es distorsionada e irreal, pues el Ejecutivo dispone de una amplia gama de recursos y subterfugios legales que le permiten soslayar o minimizar los requisitos establecidos por el Congreso en el área de las relaciones internacionales.*

*Sus facultades como Comandante en Jefe de las fuerzas armadas han sido utilizadas por varios presidentes (incluyendo Reagan) para justificar el envío de tropas a otras partes del mundo sin el aval de representantes y senadores. Cuando se ha hecho la*

<sup>7</sup> Cecil V. Crabb(J r) and Pat M. Holt, *Invitation to Struggle: Congress, the President and Foreign Policy*, Congressional Quaterly Press, Washington, D.C., 1980.

<sup>8</sup> Ronald Reagan, "The U.S. Contitution. The Presidency: Function and Responsibilities, en *National Forum*, November 1985.

*correspondiente notificación al Congreso fuera del período establecido, se han alegado intereses de seguridad nacional como causa de la tardanza.*

*La posible negativa legislativa a otorgar asistencia de diferente índole a otros países o la supervisión de las condiciones en que sería efectiva son acciones por lo general infrecuentes que tienen la posibilidad de contrarrestarse mediante el empleo de fondos de emergencia no asignados por el Congreso, la transferencia de fondos de otras partidas o departamentos, etc. Ello se explica por la independencia ejecutiva para reprogramar recursos hacia otros propósitos no originalmente aprobados y la utilización de fondos de las agencias de inteligencia que por su carácter clasificado son discutidos de forma limitada y solo por los correspondientes comités en cada cámara.*

*Las potenciales dificultades que se pueden presentar en el proceso de ratificación de tratados internacionales firmados por el Ejecutivo y que deben ser refrendados por no menos de las dos terceras partes de los miembros del Senado, han sido sorteadas con frecuencia a través de los acuerdos ejecutivos que no requieren tal supervisión y consentimiento senatorial. En la práctica, entre 1946 y 1977 los mismos han constituido el 94 % de los compromisos internacionales concluidos por los Estados Unidos<sup>9</sup>. Este elemento ratifica las considerables facultades del Ejecutivo en el área de la política exterior, a pesar de lo estipulado constitucionalmente en cuanto al sistema de pesos y contrapesos entre las ramas del Estado.*

*Un factor que es importante valorar en esta perspectiva es la tendencia del Congreso a focalizar en mayor grado el tema doméstico que los de política exterior. Esto se debe fundamentalmente a la organización del sistema electoral, con comicios generales cada dos años en la Cámara de Representantes y parciales en el Senado, instancia en la cual un tercio de sus integrantes se afectan por tal motivo. La continua preocupación por la reelección (especialmente válida en el caso de la Cámara) y su vinculación con bases electorales reducidas (donde inciden intereses locales específicos) establecen una presión que incide directamente sobre los intereses distritales o estatales en detrimento de los aspectos internacionales.*

*Esta situación general no es absoluta. Las decisiones de política exterior —incluso de seguridad nacional— pueden tener un impacto directo en estados y distritos electorales que requieran una elevada actividad de sus legisladores en defensa de los intereses locales involucrados. Como ejemplo podemos mencionar la afectación que origina un embargo a la venta de cereales a la URSS en los estados agrícolas del Medio Oeste o en menor medida, la decisión de enviar efectivos de la Guardia*

<sup>9</sup> Cfr. Charles Kegley (Jr) and Eugene Wittkcof, *op. cit.*, p.416.

*Nacional de los estados con mayor proporción de hispanos a Centroamérica. Sin embargo, ello no quiere decir que cada acción del Legislativo en política exterior tenga una vinculación directa con las bases locales de los respectivos congresistas. Esta es una situación a valorar casuísticamente.*

*En definitiva, el Congreso es parte de la compleja estructura de las instituciones que participan en la formulación de la política exterior. Si bien el papel del Ejecutivo es preeminente, no es posible subvalorar las funciones que desarrolla el órgano legislativo en virtud de sus prerrogativas constitucionales, que permiten modificar, limitar o rechazar los objetivos y medios de la política exterior norteamericana.*

### **EVOLUCION DEL TEMA CENTROAMERICANO EN LA AGENDA DEL CONGRESO (1981-86)**

*En una intervención televisada el 9 de mayo de 1984 el presidente Reagan planteaba: "Nosotros podemos y debemos ayudar a Centroamérica. Nuestro interés nacional demanda que lo hagamos, y moralmente es la única opción correcta a tomar [...] Pero implementar esta política requiere un compromiso de todos nosotros, de nuestra Administración, del pueblo norteamericano y del Congreso y aún tal acuerdo no se ha alcanzado"<sup>10</sup>. Esto ilustra el interés del Ejecutivo por lograr el consenso necesario que respalde su estrategia hacia la región apelando al patriotismo y al altruismo de la nación para obtener el necesario aval de las dos instancias de la rama legislativa.*

*Resulta significativo el hecho de que los temas relativos a Centroamérica no hayan tenido el mismo nivel de debate, polemicidad y consenso en las dos Cámaras del Congreso. Como tendencia en el Senado se ha evidenciado un aval reiterado a las políticas de la administración Reagan hacia el área. Esto se debe al control republicano de esa instancia durante el período señalado, al consenso entre los legisladores conservadores de ambos partidos y a la estrategia de los senadores demócratas liberales, que en ocasiones obvian estos temas para evitar las dificultades que su discusión conllevaría en ambas cámaras y la subsiguiente conciliación en el Comité de Conferencias<sup>11</sup>.*

<sup>10</sup> Ronald Reagan, "U.S. Interests in Central America", en *Realism, Strength, Negotiation: Key Foreign Policy Statements on the Reagan Administration*, U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, Washington, D.C., May 1984, p.134.

<sup>11</sup> Esta estrategia se utiliza para evitar los mecanismos obstruccionistas en los debates senatoriales, más conocidos como de *filibusterismo*. El resultado del filibusterismo es la dilación considerable de las sesiones y su eliminación es alcanzable mediante una moción de procedimiento que requiere la conformidad de un alto número de senadores. Además se trata de no acudir a la instancia del Comité de Conferencias cuando las opciones aprobadas En cada cámara son muy diferentes entre sí, pues solo se someten a la sanción del Ejecutivo aquellas leyes cuya versión final es avalada por ambas instancias del Congreso.

*En el caso de la Cámara de Representantes, y hasta junio de 1985, la agresiva línea del actual gobierno republicano hacia Centroamérica —y particularmente Nicaragua— provocó una oposición casi inmediata aunque con una intensidad y articulación variables, impulsada en lo fundamental por el liderazgo del Partido Demócrata (mayoritario en dicha instancia)<sup>12</sup>, que en algunos casos frustró, modificó o retrasó la estrategia ofensiva nítidamente anticomunista y conservadora desplegada por la Casa Blanca.*

*Desde esta fecha, la inconsistencia —cuando no la ausencia— de una política alternativa demócrata, la fuerte manipulación propagandística de la opinión pública por parte del Ejecutivo (campaña a la cual sumó a instituciones privadas y a entidades extranjeras) y el intenso lobbismo directo con determinados congresistas, incidieron en la reversión de la tendencia existente en la Cámara. Esta cedió ante las presiones de Reagan y avaló medidas legitimadoras de la participación en el conflicto centroamericano que no descartan la probabilidad de una intervención militar directa en el área.*

*Afirmar que todos los republicanos apoyan categóricamente la política norteamericana hacia Centroamérica o que por su parte los demócratas son sus enérgicos opositores, constituiría sin dudas una simplificación ingenua y por demás inexacta. Sin embargo, es importante analizar más detenidamente la actitud de los demócratas ante la problemática centroamericana en la perspectiva de comprender su evidente repliegue ante la ofensiva del Ejecutivo y su fracaso en formular una política alternativa propia para la región.*

*Un análisis del comportamiento de los demócratas revela, en primer término, la aceptación in crescendo de las tesis del Ejecutivo. No es aislada ni exclusiva la afirmación del senador Jim Sasser en la respuesta oficial del Partido Demócrata al discurso del Presidente el 16 de marzo de 1986, al señalar que "los demócratas compartían la condena del Presidente a la política y el noble objetivo de impedir la propagación del comunismo [...] Nuestro desacuerdo es con los medios que ha empleado el gobierno para lograr estos objetivos"<sup>13</sup>.*

*La posición defensiva que han tenido que asumir los demócratas en este campo y su adhesión a los planes de la Administración es un problema que trasciende el marco puramente formal y de relaciones públicas entre ambas instancias. En la medida en*

<sup>12</sup> Cfr. Philip Brenner y William LeoGrande, "Congress and the Not-So-Secret War Against Nicaragua: A Preliminary Analysis". Annual Meeting of the American Political Science Association, New Orleans, Louisiana, September 1985, p. 1

<sup>13</sup> *The New York Times*, March 17, 1986,



*que han sido explícitas las verdaderas intenciones de la Casa Blanca hacia el istmo, más agresivas las políticas seguidas y sus resultados relativamente exitosos para la percepción norteamericana, muchos legisladores no han tenido otra opción que desistir de su anterior oposición —el argumento de debilidad ante el comunismo ha sido uno de los más recurridos y efectivos—, y limitarse a buscar las vías que garanticen una solución lo menos traumática y costosa posible.*

*Es asintomático que el issue de "cortar las fuentes de aprovisionamiento a los rebeldes insurgentes en el área" sin que se cuestionara la legalidad del sistema instaurado en Managua haya sido desplazado en el curso de menos de un lustro por el de establecer "un sistema realmente democrático en Nicaragua" —obviamente de carácter burgués— que parta de la premisa de negociaciones del F.S.L.N. con las fuerzas contrarrevolucionarias en busca de un pretendido amplio consenso nacional<sup>14</sup>.*

*En diferentes grados, una parte apreciable de los legisladores demócratas señalan compartir la preocupación de sus conciudadanos sobre una eventual escalada de la violencia en Centroamérica y propugnan, en consecuencia, que el gobierno agote las alternativas diplomáticas antes que comprometerse en una aventura militar que pueda conducir con el tiempo al envío de tropas norteamericanas.*

*Pero paralelamente reconocen también "la fuerza del llamamiento de Reagan y el temor profundamente arraigado de la expansión comunista en un área tan cercana a la frontera sur norteamericana, por lo que deben protegerse contra la acusación de que ignoraron la amenaza sandinista y abandonaron la causa de la democracia"<sup>15</sup>.*

*También llama la atención la forma acelerada en que se ha producido la escalada verbal, que no puede considerarse como simple retórica, del gobierno norteamericano y especialmente del presidente Reagan en su enfrentamiento a la Revolución Sandinista. En su solicitud al Congreso de cien millones de dólares para las bandas contrarrevolucionarias el 25 de febrero de 1986, el Presidente declaraba: "No me propongo introducir fuerzas armadas de los Estados Unidos en combate contra el gobierno de Nicaragua, y afirmo que no consideraré la aprobación de mi solicitud de asistencia como una autorización a una acción de ese tipo"<sup>16</sup>. Apenas seis meses*

<sup>14</sup> Otros tópicos manejados con mayor o menor frecuencia y profundidad respecto a Nicaragua incluyen el supuesto incumplimiento del programa original de la Revolución Sandinista, las llamadas violaciones de los derechos humanos, las acciones "subversivas y terroristas" de los sandinistas que amenazan la estabilidad de la región, la "represión indiscriminada" de las minorías étnicas y especialmente de los mikitos, así como la necesidad de cambios "fundamentales" en el gobierno de Managua y no sólo en su política exterior para "lograr" la concordia nacional.

<sup>15</sup> *The New York Times*. cit.

<sup>16</sup> *The New York Times*. February 26, 1986.

*después, y recién aprobado el requerimiento presidencial por las dos cámaras, en declaraciones al diario mexicano Excelsior el mandatario norteamericano planteaba: "La única alternativa será que los luchadores por la libertad se hagan cargo del poder en Nicaragua",<sup>17</sup> con lo cual admitía oficialmente el objetivo de eliminar del poder al gobierno sandinista y desmentía anteriores afirmaciones suyas en el sentido de que las presiones sobre Managua estaban encaminadas a forzar al gobierno revolucionario a negociar con la "oposición democrática".*

*Una ojeada a algunas de las principales acciones del Congreso hacia Centroamérica<sup>18</sup> denota como, en el órgano legislativo, los críticos de la estrategia de Reagan en torno a este conflicto regional (ubicados mayoritariamente en el ala liberal del Partido Demócrata) han ido disminuyendo sus puntos de divergencia y cuestionamiento a las políticas de la Administración. En el forcejeo mutuo (en ocasiones con ribetes teatrales) se ha producido un repliegue de fuerzas de los opositores al escalamiento de la intervención norteamericana en el área.*

*En los años iniciales del primer mandato de Reagan una prioridad de los Estados Unidos era lograr una rearticulación del bloque hegemónico en el poder en El Salvador. Con el suministro norteamericano de recursos económicos y militares de emergencia se procuraba estabilizar la situación en el país y contener al movimiento guerrillero. En el plano formal —a través de un proceso electoral— se buscaba alcanzar una legitimidad "democrática" capaz de generar el apoyo de sus aliados occidentales y de los países de América Latina.*

*La participación del Congreso en esta dirección era importante, toda vez que la no aprobación legislativa de la ayuda, el monto de las cifras asignadas y las condiciones estipuladas podrían crear dificultades a los planes gubernamentales. En 1981 se aprobó la legislación respecto a la asistencia militar a EI Salvador, condicionada al progreso de los derechos humanos, de la reforma agraria, a la consecución de una solución política al conflicto armado y al esclarecimiento del asesinato de las monjas norteamericanas y su correspondiente proceso judicial. Sin embargo, la efectividad de esta acción era limitada al requerir solamente que el Presidente certificara al Congreso cada seis meses del progreso alcanzado en los objetivos mencionados (lógicamente, en dichos informes toda evidencia que apuntara a lo contrario era obviada o refutada categóricamente). No resulta sorprendente entonces que a la luz de estos hechos la asistencia militar norteamericana a El Salvador —referida solamente a la avalada por el Legislativo— haya sido de 650 millones de dólares entre*

<sup>17</sup> Cable de PL, 20 de agosto de 1986.

<sup>18</sup> En la parte final del trabajo se anexa una breve cronología de las más importantes medidas legislativas sobre Centroamérica en el período 1982-87.

1981 y 1986<sup>19</sup> y de 134 millones de dólares la solicitada para el año fiscal 1987<sup>20</sup>, pese a lo cual no ha logrado su objetivo principal de aniquilar al movimiento revolucionario de ese país centroamericano.

Otra prioridad de la Casa Blanca era impedir la "expansión del comunismo" en la región, que se expresaría en lo que definen como un régimen marxista-leninista en Nicaragua aliado de la URSS y Cuba, y cortar las supuestas rutas de suministros logísticos de las fuerzas insurgentes que partían de Nicaragua. Ante las sucesivas medidas contra Managua (cese de la asistencia económica, minado de sus puertos, embargo comercial, ayuda a "contras"...), con el propósito de asfixiar económica y militarmente al país, el papel de la Cámara y el Senado ha sido activo. Ambas instancias han tratado de modelar —crecientemente y tanto como sus posibilidades lo permiten— la política norteamericana hacia Nicaragua<sup>21</sup> pero los resultados, al margen de ser limitados, han tenido una cuestionable efectividad.

La autorización para que la CIA desarrollara operaciones paramilitares encubiertas en Centroamérica, contenida en la Directiva 17 del Consejo de Seguridad Nacional del 2 de diciembre de 1981, concitó la preocupación de varios legisladores, que ante el temor de que el objetivo original de "contener el flujo de armas a las guerrillas de EI Salvador y Guatemala" fuera sobrepasado, aprobaron una enmienda a la Autorización de Inteligencia para el año fiscal 1983, prohibiendo la asistencia norteamericana a grupos paramilitares que tuvieran el propósito de derrocar al gobierno de Nicaragua o de provocar un conflicto militar entre Nicaragua y Honduras. Una versión pública de esta enmienda fue promovida por el entonces presidente del Comité de Inteligencia de la Cámara. Edward Boland. Vale la pena señalar que dicha directiva fue una de las varias aprobadas —antes y después de esa fecha— en torno a las acciones norteamericanas en Centroamérica.

El resultado de las elecciones legislativas de 1982 (donde los demócratas aumentaron en veintisiete escaños su control de la Cámara) y la intensificación de la guerra encubierta por la administración Reagan —pese a la creciente oposición del Congreso— condujeron en 1983 a que el liderazgo del Partido Demócrata comenzara a convencerse de que la única forma de evitar el escalamiento del conflicto, dada la falta de voluntad del gobierno, era detener la guerra encubierta en marcha. Esta conclusión se reforzó por las múltiples evidencias recogidas en los Comités de

<sup>19</sup> Las cifras para el período 1981-85 se tomaron de "Reagan Agrees to Compromise on 'Contra' Aid", en *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 43, no. 16. April 20, 1985, p. 713. La correspondiente a 1986 se tomó de U.S. Agency for International Development. *Congressional Presentation Main*, vol. FY 1987.

<sup>20</sup> U. S. Agency ..., *cit.*

<sup>21</sup> Cfr. Philip Brenner y William LeoGrande, *op. cit.*, p. 2.

*Inteligencia de las dos cámaras en el sentido de que las acciones norteamericanas se encaminaban a derrocar al gobierno de Managua, en violación con lo estipulado por la "Enmienda Boland" e ignorando la decisión del Congreso.*

*Dicha situación compulsó a algunos congresistas a intentar una formulación más explícita de lo que ellos consideraban debía ser la política del gobierno de los Estados Unidos en la región y las restricciones que la misma debía cumplir. En la primavera de 1983 se presentó la Enmienda Boland-Zablocki que prohibía la entrega de fondos, de forma directa o indirecta, para operaciones militares y paramilitares contra Nicaragua. Esta ha sido la legislación clave dentro de la oposición a la política de Reagan hacia Nicaragua. La misma fue endosada al proyecto de asignaciones para la defensa del propio año fiscal y se mantuvo vigente al ser prorrogada en dos ocasiones posteriores hasta que fue derogada en una de las votaciones del 12 de junio de 1985<sup>22</sup>.*

*Este es, precisamente, el período en que el órgano legislativo asume una mayor oposición a la política del gobierno hacia Centroamérica y desaprueba sistemáticamente cualquier acción tendiente a escalar el conflicto. Durante casi dos años la Cámara de Representantes desestimó los pedidos de la administración Reagan para conceder fondos a los "contras" y restringió asistencia militar a El Salvador.*

*Las coyunturas en que se enmarcaron estos hechos fueron disímiles y a veces contradictorias. Así, una gran parte de los fracasos de Reagan en el Congreso se produjeron al no obtener el apoyo de los legisladores moderados, cuyos votos eran esenciales en los programas de la Administración. Pero en otros casos se dio la conjunción de los demócratas más liberales con los republicanos en la Cámara para derrotar el liderazgo del Partido Demócrata. Los primeros consideraban que la dirección del Partido hacia demasiadas concesiones al ala conservadora sin tener presente sus criterios, mientras que los segundos actuaban en tal forma al juzgar inaceptable otra propuesta que no fuera la patrocinada por la Administración.*

*La abrumadora victoria de Reagan en 1984 (pese a lo cual no pudo obtener la mayoría en la Cámara) y los comicios en El Salvador, auspiciados y sufragados por los Estados Unidos, actuaron en dirección contraria sobre los demócratas. Muchos de estos*

<sup>22</sup> En el debate desarrollado en la Cámara de Representantes el 12 de junio de 1985 una de las enmiendas presentada por los demócratas fue la promovida por E. Boland, que presentada como una enmienda de perfeccionamiento a la "Enmienda Michel", tenía el propósito de continuar la tendencia de prohibir fondos destinados a operaciones militares o encubiertas contra Nicaragua. El giro de posiciones se evidenció claramente en la votación de la misma al ser derrotada 196-232 con el apoyo de 58 demócratas. Cfr, *Congressional Record*, vol. 131, no. 78, June 12, 1985, pp. H4142-H4150.

*congresistas comenzaron a considerar que "quizás, después de todo, la política de la administración republicana estaba funcionando".<sup>23</sup>*

*En estas circunstancias, la resistencia del Congreso a la política de Reagan hacia Nicaragua se manifestó con menor firmeza. La fragilidad y heterogeneidad de la mayoría demócrata, que hasta entonces se había opuesto a la ayuda a la "contra", impulsaron al gobierno a intensificar sus esfuerzos para obtener el aval legislativo, cristalizado en la votación del 12 de junio de 1985.*

*Desde otro ángulo, durante el período en que fue válida la prohibición congresional respecto a la ayuda a la "contra", ello no significó el cese del apoyo logístico norteamericano, ya que tanto por la vía de los fondos secretos de la CIA (que no supervisa directamente el Congreso) como del estímulo e incentivo gubernamental a la canalización de recursos de fuentes privadas para tal fin, se estima que la oposición armada en Nicaragua recibió una cifra dos o tres veces superior a la formalmente asignada por el órgano legislativo.*

*En efecto, para paliar esta situación Reagan recurrió a la cooperación de grupos privados ultraconservadores, entre los que se destaca la "Liga Anticomunista Mundial" (WACL), que entrega material y ayuda financiera no solo a los "contras" de Nicaragua, sino también a otras guerrillas derechistas en Angola, Mozambique, Afganistán y Kampuchea, sin comprometer "públicamente" al gobierno norteamericano.*

*Resulta asintomático que la Heritage Foundation, uno de los principales think tanks que presta servicios al gobierno, fuera la primera institución en responder a la campaña de financiación de los "contras" y demás movimientos anticomunistas en el mundo con un aporte de 464 000 dólares.<sup>24</sup>*

*Otro grupo conservador, "Amigos de las Américas", lo dirige el representante del estado de Louisiana, Louis "Woody" Jenkins. La entidad envió casi 20 000 toneladas de suministros a los "refugiados" nicaragüenses amparándose en la cláusula de "asistencia humanitaria" de la Ley de Asignaciones de Defensa (P. L. 98-473).<sup>25</sup>*

*Tras el voto negativo de la Cámara, en octubre de 1984, la WACL se convirtió en el centro coordinador de las organizaciones encargadas de apoyar a las guerrillas y colocó dinero en cuentas bancarias fuera del país (dado que la legislación*

<sup>23</sup> Philip Brenner y William LeoGrande, *op. cit.*, p. 8.

<sup>24</sup> Pierre Abramovisi, "EE.UU.: la transnacional de los contra", en *El Periodista de Buenos Aires*, no. 88, 16 al 22 de mayo de 1986.

<sup>25</sup> "Reagan Agrees"..., Congressional Quarterly Weekly Report, cit.

norteamericana prohíbe financiar conflictos en el exterior) con el objetivo de continuar una guerra no convencional en Centroamérica y una serie de acciones que van desde la desinformación hasta el sabotaje y el terrorismo.

La privatización de la ayuda se concibió como un fenómeno transitorio, con el propósito de preparar la concesión de más recursos por parte del gobierno norteamericano a todos los grupos anticomunistas y lograr un clima político favorable a sus intenciones, que hasta ese momento no habían podido ser explicitadas totalmente. Andy Meesing, miembro del Consejo de Política Nacional de la WACL, declaraba: "había que impedir la destrucción de los combatientes por la libertad durante el período negativo del Congreso. Pero sabíamos que este terminaría cambiando de opinión".<sup>26</sup>

Este nuevo acontecimiento en el escenario político parece haber logrado sus metas fundamentales: asegurar de modo temporal, legal o ilegalmente, que los "contras" fueran avituallados y financiados para proseguir su labor de desestabilización y desgaste del gobierno sandinista y provocar un giro en la opinión del órgano legislativo que permitiera proseguir los planes de Washington hacia el área.

## **EL DEBATE LEGISLATIVO SOBRE CENTROAMERICA Y EL CARIBE**

El análisis de la participación de los representantes y senadores de ambas cámaras en los años 1984 y 1985 (que corresponden al segundo año del 98º Congreso y al primero del 99º Congreso respectivamente) muestra de forma elocuente cómo la problemática centroamericana se ha entronizado en el órgano legislativo.

Tanto los defensores como los adversarios de la política de la administración republicana hacia la región han desplegado crecientes energías y recursos para sostener sus puntos de vista con resultados tangibles o limitados según las circunstancias, con fines claramente propagandísticos en algunos casos o con un sentido realista y pragmático de la dinámica de los acontecimientos y de sus consecuencias en otros. De una u otra forma ambos han incidido en el mantenimiento o quebrantamiento de los acuerdos intrapartidarios o bipartidistas.

Partiendo del seguimiento que se ha realizado en los Congressional Records, se apreció casi una duplicación del número de intervenciones sobre temas relativos a Centroamérica y el Caribe de 1984 a 1985, con una concentración significativa en las

<sup>26</sup> Pierre Abramovisi, *op. cit.*

*cuestiones de El Salvador, Nicaragua y los aspectos generales de la región (93 % en 1984 y 95 % en 1985). (Ver tabla 1) .*

*Lo anterior no significa, sin embargo, que los aspectos relativos a Guatemala u Honduras no hayan estado presente o incluso "solucionados" en el órgano legislativo; pero generalmente su discusión y tratamiento se ha realizado en otras instancias inferiores al pleno de las cámaras —por ejemplo, los comités o subcomités, donde las posiciones consensuales sobre tales asuntos han hecho innecesaria su elevación al con junto del órgano congresional.*

*Tampoco todos los temas han concitado el mismo nivel de debate dentro de las tres áreas mencionadas en cada uno de estos años; los cuatro tópicos que con más frecuencia se han abordado en cada caso representan el 80 % o más del total de los aspectos concernidos, lo cual se puede ejemplificar con la ayuda económica y militar a El Salvador en 1984, en contraste con el bajo perfil del issue de la religión en Nicaragua o para el año 1985 la alta incidencia de la ayuda a la "contra" al compararla con el terrorismo en El Salvador (Ver tablas 1 y 2).*

*Ha existido una variación en la jerarquía de los temas con respecto a Nicaragua, El Salvador o Centroamérica. Los mismos han centrado la atención del Congreso en el período en correspondencia con la dinámica de la coyuntura política de dichos países, el nivel y amplitud del involucramiento norteamericano en la región, el grado de actividad y efectividad de los procesos de negociación pacífica implementados por Estados latinoamericanos como Contadora o el Grupo de Apoyo y otros factores incidentes en la problemática regional.*

*La alta concentración de las intervenciones registradas en la cámara baja (90 % del total) no indica necesariamente la existencia de criterios antagónicos entre demócratas y republicanos en torno a las cuestiones esenciales de la política norteamericana hacia Centroamérica; aunque puede entenderse como un indicador de las diferencias de matices respecto a las variantes específicas de su implementación (Ver tabla 3).*

*Con frecuencia se puede comprobar una coherencia superior en las posiciones de los representantes conservadores de ambos partidos respecto a los senadores (sobre todo en los estados del Sur y del Sun Belt). Ello se vincula, estrecha pero no exclusivamente, con la ola conservadora que ha permeado a dichos estados y que ha favorecido de manera primordial a los republicanos, cuyas bases locales se han incrementado notablemente. Este proceso no ha podido ser ignorado por los políticos demócratas, cuyo espectro ideológico se ha ido moviendo desde su tradicional liberalismo hacia posiciones centristas o conservadoras. Incluso en casos de*

*congresistas que pudieran seguir siendo catalogados como liberales —en sus posiciones en cuestiones económicas, asuntos sociales, o de política exterior en general— se encuentran convergencias con los conservadores en torno a temas como Centroamérica, Cuba o la Cuenca del Caribe.*

*En tales circunstancias, una cantidad no despreciable de legisladores "liberales" han reforzado su acento en issues domésticos y se han cuidado de no exponerse a la crítica de "flojos con el comunismo". En esta dirección, Centroamérica —y en particular la ayuda a la "contra"— representa una oportunidad relativamente menos costosa de cumplir su objetivo. Así como el electorado no establece un vínculo necesario entre Reagan y los congresistas republicanos (evidenciado en las pasadas elecciones legislativas de noviembre de 1986), tampoco asocia a los legisladores demócratas liberales con una determinada posición opuesta a la política norteamericana hacia Centroamérica<sup>27</sup>.*

*El creciente "endurecimiento" de las posiciones en el Congreso, y específicamente en la Cámara, coadyuva a materializar un objetivo básico de la administración Reagan: la conformación de un nuevo acuerdo bipartidista sobre la política norteamericana hacia Centroamérica, que por demás no es un elemento aislado o excepcional en la actitud global del Congreso hacia otros conflictos del Tercer Mundo o hacia la política exterior desarrollada grosso modo por el gobierno republicano.*

*Asimismo, la actitud del presidente Reagan de rescatar y profundizar el componente bipartidista en la política exterior —y de manera particular en el área latinoamericana— no constituye ciertamente una novedad. La disciplina bipartidista del Congreso hacia el Ejecutivo tiene una larga tradición histórica. En última instancia, los acontecimientos de los años 70, marcados por el síndrome de Vietnam y el escándalo Watergate (en los que se evidenció no tanto una significativa emergencia de las facultades legislativas como un moderado deterioro de las atribuciones presidenciales) constituyen hoy día hechos que se consideran en general parte de la historia y que deben ser "olvidados" e irrepetibles.*

*Uno de los intentos más significativos realizados en este contexto aprovechando una coyuntura favorable (la problemática de Centroamérica) y con el propósito expreso de preservar los intereses globales del sistema fue la Comisión Kissinger. Su constitución y sus recomendaciones demuestran el consenso congresional aludido en cuanto a enfoques generales de la crisis centroamericana. Las medidas legislativas aprobadas*

<sup>27</sup> En esencia los demócratas han cuestionado los métodos de la política de la administración republicana hacia Centroamérica pronunciándose por una matización en el empleo de las soluciones de fuerza sin poner en tela de juicio —salvo excepciones— la legitimidad o la naturaleza misma de la agresiva política de Reagan hacia el área. Este *issue* es una manifestación del consenso anticomunista y conservador que prima en el órgano legislativo y en sentido general en las estructuras del sistema político norteamericano.



*hacia El Salvador, y en el período más reciente hacia Nicaragua —votaciones sobre la ayuda a la "contra" en 1985 y 1986—, fortalecen esta tendencia y evidencian el reforzamiento de las posiciones de fuerza en la política exterior norteamericana.*

## **ANALISIS DE LAS INTERVENCIONES DE LOS CONGRESISTAS MAS ACTIVOS**

*Un total de 134 legisladores hicieron al menos una intervención sobre los tópicos más debatidos del área en 1984, y esta cifra se elevó a 160 en el siguiente año. Tan amplia participación tenía implicaciones prácticas en el análisis de la problemática; por ello decidimos confeccionar una primera muestra que incluyera por el momento solo a aquellos congresistas que habían realizado tres o más intervenciones sobre los tópicos más debatidos en cada año, a los que se clasificaron como más activos.<sup>28</sup>*

*EI propósito fundamental era determinar las causas de esa elevada participación en los temas referentes a Centroamérica y analizar su probable correspondencia o no con las corrientes principales de opinión existentes en el órgano legislativo respecto a estos issues de política exterior.*

*Estos legisladores realizaron 77 intervenciones en esta dirección en 1984, mientras que en el siguiente año el número de sus participaciones en los debates de la Cámara se elevó a 132.<sup>29</sup>*

*Los datos correspondientes a los quince representantes aludidos brindan algunos elementos respecto a los criterios generales manifestados, su votación en torno a esos tópicos y determinadas variables correspondientes a su trayectoria política, su desempeño en organizaciones o instituciones económicas y sociales, su categorización ideológica, su base local de procedencia, su status partidario y legislativo y sus resultados en las diferentes elecciones.*

<sup>28</sup> De acuerdo a dicho presupuesto los representantes clasificados como *más activos* en el período 1984-85 son los republicanos Robert Lagomarsino (CA), William Broomfield (MI), Robert Livingston (LA), Newt

Gingrich (GA), Henry Hyde (IL) y Donald Ritter (PA), y los demócratas Michael Barne.. (MD), Bill Alexander (AR), Lee Hamilton (IN), George Miller (CA), Mel Levine (CA), Edward Markey (MA), Gerry Studds (MA), Dante Fascell (FL) y Les AuCoin (OR).

<sup>29</sup> Aunque estas cifras constituyen aproximadamente la mitad de las realizadas por congresistas que en uno u otro año cumple con dicho parámetro (al menos tres intervenciones), no es correcto inferir que las valoraciones realizadas son extrapolables al conjunto del Congreso. Si bien el criterio para la selección de la muestra es válido a los fines del trabajo, el método estadístico utilizado es ponderado y no aleatorio, con las conocidas consecuencias que ello implica.

*EI análisis de estos datos evidencia las siguientes consideraciones sociopolíticas:*

*de los quince legisladores estudiados, nueve son demócratas y seis republicanos.*

*desde el punto de vista ideológico, existe una estrecha identificación entre las posiciones partidistas tradicionales o convencionales y las categorías ideológicas mas generales (liberales-conservadores).*

*excepto Mel Levine, que ocupa su escaño desde 1982, el resto lleva en el cargo tres o más períodos consecutivos.*

*geográficamente provienen en proporciones similares de las cuatro regiones en que convencionalmente se divide a los Estados Unidos.*

*cuatro de estos legisladores tienen cargos importantes en las estructuras partidarias del Congreso.*

*ocho pertenecen al Comité de Relaciones Exteriores ( y de ellos cuatro al Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental y tres al de Asignaciones.*

*En cuanto a las posiciones principales de los congresistas mas activos expuestas en sus intervenciones ante los plenos de la Cámara, se destacan sus sostenidas posiciones políticas, que concuerdan con su filiación partidista. De hecho, y significativamente diferente a la tendencia general en ese órgano legislativo, la pertenencia a un partido también permite en este caso distinguir las posiciones de los demócratas (liberales, opuestos a la intervención norteamericana en el área, defensores del respeto a las leyes del país y del derecho internacional...) y de los republicanos (conservadores, defensores a ultranza de los planes de Reagan, anticomunistas en extremo, favorecen la aplicación de las opciones militares de fuerza).*

*La situación referida es congruente a su vez con las votaciones más importantes sobre la región realizadas en el periodo 1984-85. Con excepción de Dante Fascell, que varió su posición de rechazo a la ayuda a la contra (abril de 1985) al apoyo a la misma apenas dos meses después, el resto de los congresistas analizados mantuvo sus puntos de vista respectivos. En todos los casos los demócratas rechazaron la agudización del conflicto a través de una mayor intervención norteamericana, mientras que los republicanos fueron firmes defensores de las medidas propuestas o alentadas por la Casa Blanca.*

*Es oportuno destacar la similitud existente entre el grupo de legisladores más activos respecto a las tendencias principales a nivel de la Cámara. No se aprecian diferencias*

*sustantivas entre los legisladores demócratas liberales ni entre los republicanos conservadores que presentan un mayor grado de participación en los debates. En consecuencia, se puede inferir que el factor partidista-ideológico ha sido fundamental en su comportamiento.<sup>30</sup>*

*También resulta relevante la fuerte presencia de la retórica en las intervenciones de los congresistas analizados. Esta cuestión resulta explicable al tener presente que de la forma y la vehemencia con que en una coyuntura determinada se promueva un determinado proyecto de ley o se rechace una enmienda legislativa dependerá en no pocos casos el resultado que finalmente se logre. En un foro donde el cabildeo, el oportunismo político y el regateo de favores son consustanciales a su dinámica interna, no son precisamente los principios y el derecho los aspectos que priman en las decisiones de una gran parte de los miembros del Congreso.*

### **CONSIDERACIONES FINALES**

*En el Congreso se identifican dos polos extremos con posiciones relativamente diferentes y con un mayor grado de estabilidad, y un tercer grupo moderado, de centro, con una mayor propensión a variar sus posiciones (que es el que decide en las votaciones claves). Aunque no apoya la intervención militar directa, este considera imprescindible la presión militar sobre Nicaragua para solucionar el problema centroamericano.*

*En el período el Congreso ha estado a la defensiva ante la política exterior desarrollada por la Administración en Centroamérica y se ha plegado a la estrategia de Reagan avalando medidas concebidas en una tozuda política de fuerza, la cual no muestra la menor señal en favor de una solución política al conflicto.*

*La formación y las conclusiones de la Comisión Kissinger, así como la asignación de fondos a los "contras" en 1985 y 1986 (que se diferencian no solo ni principalmente por la magnitud del monto aprobado sino por el carácter de la ayuda y las condiciones en que se implementan) constituyen una clara expresión del aval y la legitimación congresional de la política exterior de la administración Reagan hacia Centroamérica, y en particular, Nicaragua.*

<sup>30</sup> En sentido general, la relativamente elevada independencia con que muchos congresistas han manejado los *issues* centroamericano se explica por la limitada incidencia de los mismos en sus bases electorales. En consecuencia, los patrones de conducta y de votación han estado determinados fundamentalmente por la ideología y por las conexiones políticas de los legisladores, en contraste con el escaso perfil del factor doméstico, que en este tópico ha sido casi inexistente.

*EI avance de las posiciones dentro del órgano legislativo que propugnan una mayor injerencia norteamericana en Centroamérica es evidente. La "ayuda humanitaria" para los "contras" aprobada en junio de 1985 era de 27 millones de dólares para los siguientes nueve meses, estipulándose que no sería administrada ni por la CIA ni por el Departamento de Defensa.<sup>31</sup> Esto representaba un paso atrás respecto a las medidas vigentes hasta ese momento, al abrogar la "Enmienda Boland", que prohibía la utilización de fondos destinados a operaciones militares dirigidas a derrocar al gobierno de Nicaragua (y que en consecuencia estuvo vigente hasta el 30 de septiembre de 1985) y autorizar el intercambio de información de inteligencia entre los Estados Unidos y los "contras".*

*Sin embargo, un año más tarde la cifra aprobada para los denominados "luchadores por la libertad" (freedom fighters) alcanzaba los cien millones de dólares, de los cuales setenta eran de forma explícita para fines militares, en tres etapas: cuarenta millones para entrega inmediata, veinte millones a partir del primero de octubre y otros cuarenta millones (que incluye armamento pesado) del 15 de febrero de 1987 en adelante.<sup>32</sup> Asimismo, la CIA tuvo luz verde para intervenir oficialmente en la campaña militar contra Nicaragua; el Pentágono podía entrenar a los efectivos contrarrevolucionarios suministrándoles armas livianas (desde el primero de septiembre) y armamento pesado desde febrero de este año.<sup>33</sup>*

*En última instancia, la médula de la discusión o de las aparentes discrepancias entre el Ejecutivo y el Legislativo no es la política norteamericana hacia Centroamérica en sí misma, ni siquiera la estrategia sobre Nicaragua y la conveniencia de destruir la Revolución Sandinista, sino la forma política y económicamente más expedita de cumplir dichos fines, y, dentro de ello, la viabilidad que tiene la ayuda a la contrarrevolución nicaragüense.*

<sup>31</sup> En la Cámara de Representantes el tema de la ayuda a la "contra" se consideró dentro de las asignaciones suplementarias al Acta de Cooperación y Seguridad Internacional para el año fiscal 1985 (H.R. 2577). Cfr. "House, in Dramatic Shift, Backs 'Contra' Aid", en *Congressional Quarterly Weekly Report*. vol. 43, no. 24, June 15, 1985, pp. 1139-1141.

<sup>32</sup> En agosto del pasado año el propio *issue* era canalizado a través de la transferencia de fondos ya asignados al Departamento de Defensa con vista a hacer más expedita la ayuda a la "contra" y evitar maniobras parlamentarias dilatorias que podrían retrasar la entrega de dichos recursos a sus destinatarios. El presidente Reagan alegaba para ello que "mi solicitud al Congreso la realizo de esta forma porque considero la misma como una cuestión de alta prioridad para la seguridad nacional de EE.UU. De otra manera, se hubiera distraído la atención de las cuestiones básicas de seguridad nacional aquí involucradas". Cfr. *The New York Times*, cit.

<sup>33</sup> Cable de la AFP, 26 de junio de 1986.

*La intensificación de la campaña propagandística antisandinista con el empleo de influyentes medios y sofisticadas técnicas (que no excluyen la tergiversación o incluso la falsificación de los hechos) resultan esenciales en el logro de la aquiescencia de la opinión pública interna que legitime o al menos no censure las acciones norteamericanas (la experiencia de Granada es un precedente a tener en cuenta). Lo anterior se puede ilustrar en la amplia maniobra desatada por la administración Reagan en marzo de 1986, cuando con el pretexto de una supuesta invasión nicaragüense a Honduras, se otorgó a ese país una ayuda militar de emergencia por veinte millones de dólares. No podía ser casual esta acción, apenas dos días previos a la votación que se desarrollaría en el Senado sobre la ayuda militar a la "contra".*

*Con independencia de las diferencias que puedan existir entre la administración Reagan y el Congreso, no cabe duda de que las votaciones del 12 de junio de 1985 y del 25 de junio de 1986 en la Cámara de Representantes "establecen pautas en el escalamiento de la guerra en Centroamérica y contribuyen a materializar la doctrina del "conflicto de baja intensidad". Este es uno de los resultados mas tangibles del pensamiento neoconservador que se ha aplicado en la región en la perspectiva de materializar objetivos muy definidos: el derrocamiento de la Revolución Sandinista en Nicaragua —a la cual se presenta como la "segunda Cuba" del hemisferio— y la aniquilación o neutralización del movimiento revolucionario centroamericano, y en especial de las guerrillas en El Salvador.*

*El predominio demócrata o liberal en el órgano legislativo no es por si mismo un obstáculo insuperable en la formación de coaliciones para la aprobación de algunas leyes que requiera el gobierno. El tema centroamericano tiene una raíz ideológica esencial y consensualmente conservadora, ya que se trata de una política que en sentido general —y en la percepción difundida en las elites de los Estados Unidos— ha "funcionado". La posible oposición de los demócratas se vería constreñida por el temor de exponerse a la critica de "flojos con el comunismo" y causantes de un "mayor peligro" para la seguridad nacional del país, argumentos muy utilizados por la administración republicana.*

*El aval de la Cámara de Representantes de junio de 1986 se produjo a contrapelo de que las encuestas de opinión pública demostraban que por cada dos personas opuestas a la ayuda a la "contra", sólo una la apoyaba. Los polls realizados por distintos medios de difusión muestran que la política de ayuda a la "contra" no es popular y que una intervención militar norteamericana directa en el área tendría un rechazo considerable. A pesar del manifiesto retroceso de las posiciones liberales, lo reñido de la votación (12 votos de diferencia) y la naturaleza del debate evidencian la ausencia de un apoyo mayoritario interno a la política en curso y señalan que los*

*Estados Unidos se adentran en una posible situación conflictiva con la opinión pública dividida.*

*En esta dinámica, el principal factor catalizador es la propia capacidad del Ejecutivo para forzar una política hacia el área. Este cuenta con recursos para presionar a senadores y representantes, que incluyen la negociación de favores y restricciones propios de sus atribuciones y —aunque no el menos importante— el poder de veto que le otorga la Constitución. Pero, sobre todo, dispone de una gran cantidad de medios económicos, diplomáticos, ideológicos y militares que le permiten crear complicaciones en la situación centroamericana. La manipulación del escenario en los próximos dos años podría enfrentar al Congreso con una autoagresión o un agravamiento de las posiciones de los aliados norteamericanos en la subregión, que pudieran arriesgar un escalamiento de hecho. El recurso a variantes de fuerza no está excluido del repertorio de la administración republicana, y su probabilidad podría tender a aumentar a medida que se aproximen las elecciones presidenciales de 1988.*

*Una última consideración sobre el problema de las ventas de armas a Irán y el desvío ilegal de parte de esos ingresos hacia los "contras" ("Irangate" o Irancontras"). Aun cuando a estas alturas no es posible pronosticar el curso definitivo que podría generar y las consecuencias finales que tendrían los aspectos revelados —y otros aún desconocidos— en el contexto de la política exterior norteamericana y en la estructura de poder en un sentido mas amplio, se pueden avanzar algunas ideas) no necesariamente concluyentes.*

*En estos momentos la dinámica del caso muestra una perspectiva que no se queda —como inicialmente parecía— en un desliz de la conducción presidencial o un desajuste momentáneo del aparato tecnoburocrático. Sin embargo, sería precipitado juzgar que estamos ante un realineamiento estructural de los grupos de poder similar al que se produjo en la primera mitad de los 70. En lo que atañe a Centroamérica, los elementos de que se dispone no reflejan un cambio sustancial de los planes del gobierno republicano como consecuencia de una modificación del acuerdo existente respecto a la política aplicada en la región (cuando más, un obligado impasse hasta que las condiciones retornen a la normalidad). Es decir, la magnitud del "Irangate" no ha conducido a cuestionar en su esencia la estrategia norteamericana hacia Centroamérica, sobre la cual hay un consenso general que rebasa las estructuras partidistas y las distinciones ideológicas convencionales. Resulta asintomático que en última instancia el centro de la polémica haya girado en torno a la posible violación de las leyes aprobadas por el Congreso, a la eticidad de los mecanismos empleados para implementar esa política, a la credibilidad y eficacia del ejercicio presidencial y no a la razón de ser de la política norteamericana hacia Centroamérica.*

*Lo anterior fue confirmado en las votaciones de marzo de 1987 para el desembolso de los cuarenta millones de dólares restantes de la asignación aprobada el pasado año. En medio del escándalo político que afecta a Washington y de la creciente percepción de que los "contras" no son una opción real de victoria en Nicaragua, es asintomático el aval concedido al programa de Reagan por el Senado (que ahora cuenta con mayoría demócrata). Aunque teóricamente las posibilidades de una moratoria o de una prohibición congressional de la ayuda eran mínimas, dada la declarada intención presidencial de ejercer su facultad de veto y su difícil revocación sobre todo en la cámara alta, la situación evidencia el carácter conciliatorio de las decisiones legislativas frente al Ejecutivo y confirma que el "Irangate" ha tenido hasta el momento sólo un impacto menor en cuanto a la política centroamericana se refiere.*

### **CRONOLOGIA DE ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES ACCIONES DEL CONGRESO SOBRE CENTROAMERICA Y EL CARIBE (1982-87)**

- 11/12/82 (Cámara). Aprobó "Enmienda Boland", que reafirma la prohibición de ayuda norteamericana a grupos paramilitares que "tengan el objetivo de derrocar al gobierno de Nicaragua". (PL. 97-377) Votación: 411-0.*
- 7/6/83 (Cámara). Aprobó la continuación del proceso de certificación de la ayuda a EI Salvador requiriendo que el Presidente informe al Congreso en julio si dicho país es elegible —al cumplir determinadas condiciones— para el suministro de ayuda militar norteamericana. (RR. 1271) Votación: 416-2. Presentada por M. Barnes.*
- 14/7/83 (Cámara). Aprobó la consideración en el pleno de la Cámara del proyecto de Iniciativa para la Cuenca del Caribe (H. Res. 246), que promueve el comercio y preferencias de impuestos a las naciones de dicha región. La regla adoptada no permite enmiendas que no provengan del Comité de Medios y Arbitrios. (H. R. 2769) Votación: 212-204.*
- 26/7/83 (Cámara). Rechazo una enmienda a las asignaciones para el Departamento de Defensa que limitaba el número de los asesores militares en EI Salvador a 55 y el número del personal militar en activo en ese país a la cifra existente el 25/7/83. (H. R. 2969) Votación: 170-264. Presentada por J. Shannon.*
- 26/7/83 (Cámara). Rechazó una enmienda a las asignaciones para el Departamento de Defensa que condicionaba el envío de tropas de combate norteamericanas a los países*

*de Centroamérica a la autorización del Congreso mediante resolución conjunta con el objetivo de evacuar a ciudadanos norteamericanos o para responder a un peligro real e inmediato de ataque militar a los EE.UU. (H. R. 2969) Votación: 165-259. Presentada por E. Markey.*

*- 28/7/83 (Cámara). Aprobó "Enmienda Boland-Zablocki", que prohíbe el empleo de fondos —de forma directa o indirecta— para operaciones militares o paramilitares contra Nicaragua (cese "oficial" de la guerra encubierta) (H. R. 2760) Votación: 228-195.*

*- 28/7/83 (Senado). Aprobó el Reporte del Comité de Conferencias. que incentiva el comercio y concede exenciones tributarias a las naciones del Caribe. (H. R. 2973) Votación: 90-7.*

*- 20/10/83 (Cámara). Aprobó incluir "Enmienda Boland Zablocki" en el Acta de Autorización de Inteligencia para el año fiscal 1984 (H. R. 2968) Votación: 227-194.*

*- 2/11/83 (Cámara). Aprobó similar medida respecto al proyecto de asignaciones para la defensa (H. R. 4185).*

*- 12/83 Como el Senado había votado por mantener la guerra encubierta, se alcanzó un compromiso temporal en el Comité de Conferencias que autorizó 24 millones de dólares en las asignaciones para el Departamento de Defensa (P. L. 98-212) y en el Acta de Asignaciones de Inteligencia (P. L. 98-215).*

*- 3/84 (Senado). El Comité de Asignaciones aprobó 21 millones de dólares para los "contras" en una asignación suplementaria dentro de la asistencia de emergencia para la hambruna en África.*

*- 4/84 (Senado). Aprobó resolución que pide el cese del minado de los puertos de Nicaragua. Votación: 84-12.*

*- 4/84 (Senado). Aprobó ayuda militar a EI Salvador por 62 millones de dólares dentro del proyecto de asignaciones suplementarias para asistencia de emergencia respecto a la hambruna en África.*

*-12/4/84 (Cámara). Aprobó resolución que señala que no deben ser empleados fondos para el minado de puertos o aguas territoriales de Nicaragua (RC. Res. 290) Votación: 230-153Presentada por M. Barnes.*



-10/5/84 (Cámara). Aprobó asistencia militar y de seguridad a EI Salvador y Guatemala bajo determinadas condiciones dentro de la Ley de Asistencia al Exterior para el año fiscal 1985 (H. R. 5119) Votación: 211-206. Presentada por W. Broomfield.

- 24/5/84 (Cámara). Aprobó una enmienda que prohíbe el uso de cualquier fondo de los Estados Unidos para grupos militares o paramilitares que pretendan derrocar el gobierno de Nicaragua. Votación: 241-177. Presentada por E. Boland.

- 2/8/84 (Cámara). Aprobó asignaciones para las agencias de inteligencia para el año fiscal 1985 con la misma proscripción sobre Nicaragua (H. R. 5399) Votación: 254-118.

- 8/84 (Senado). Aprobó el pedido de la administración de \$ 24 millones para la guerra encubierta contra Nicaragua dentro del presupuesto para el año fiscal 1985 (S. J. Res. 648)

- 8/84 El Comité de Conferencias asigna 14 millones de dólares en ayuda a los "contras" pero que no pueden ser utilizados hasta después del 28/2/85 y a menos que el Presidente lo solicite y el Congreso lo apruebe en ambas cámaras. (P. L. 98-473).

- 23/4/85 (Senado). Aprobó proposición de Reagan de 14 millones de dólares en ayuda no militar a los "contras" canalizada por la CIA (S. J. Res. 106) Votación: 53-46.

- 24/4/85 (Cámara). Rechazó "Enmienda Michel", relativa a la ayuda directa no letal a los "contras" por 14 millones canalizada por la AID. Votación: 213-215. Rechazó "Enmienda Barnes Hamilton", que continuaba la prohibición de ayuda militar a los "contras" y otorgaba 10 millones a través de la Cruz Roja Internacional y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y 4 millones al Grupo de Contadora (H. J. Res. 247) Votación: 123-303. Previamente se había rechazado la ayuda militar a los "contras" por 14 millones (H. J. Res. 239) como parte del mecanismo especificado en la Resolución Continua para el año fiscal 1985 aprobada el año anterior. (P. L. 98-473) Votación: 180-248.

- 7/5/85 (Cámara). Aprobó una resolución que elogia al gobierno salvadoreño por la campaña de vacunación realizada. (H. Res. 145) Votación: 420-1. Presentada por G. Yatron.

- 6/6/85 (Senado). Aprobó 38 millones de dólares en ayuda no militar a la "contra" para el resto del año fiscal 1985 y el año fiscal 1986 dentro de las asignaciones para el Departamento de Estado (S.1003) Votación: 55-42. Presentada por Lugar-Nunn.

- 12/6/85 (Cámara). Aprobó ayuda humanitaria a los "contras" por 27 millones no canalizada por la CIA ni por el Departamento, de Defensa dentro de las asignaciones suplementarias para gastos del año fiscal 1985 (H. R. 2577) Votación : 248-184. Presentada por Michel-Mc Dade-Mc Curdy. Previamente había rechazado mantener la "Enmienda Boland". Votación: 196-232.
  
- 6/85 (Senado). El Comité de Inteligencia incluyó la "Enmienda Nunn" en la autorización para las agencias de inteligencia en su parte secreta (S. 1261)
  
- 27/6/85 (Cámara). Aprobó el envío de fuerzas armadas a Nicaragua si se introducen aviones MIGs o se precisa de tal acción para garantizar la seguridad de los ciudadanos norteamericanos y/o la embajada de Estados Unidos en ese país, dentro de la Ley de Autorización de Gastos para la Defensa en el año fiscal 1986 (H. R. 1872) Votación: 312-111. Presentada por T. Foley.
  
- 10/7/85 (Cámara). Rechazó la prohibición de asistencia militar a EI Salvador bajo determinadas condiciones remitida por la Res. Concurrente 32 del Senado sobre el Presupuesto del Gobierno de E.U. para el año fiscal 1986. (H. R. 1556) Votación: 47-375. Presentada por J. Conyers.
  
- 29/7/85 El Comité de Conferencias concilia las dos versiones de la Autorización de Asistencia al Exterior que había asignado 27 millones en ayuda humanitaria a los "contras" para el resto del año fiscal 1985 y el primer semestre del año fiscal 1986.
  
- 20/3/86 (Cámara). Rechazó la proposición de Reagan relativa a la ayuda a los "contras" por 100 millones de dólares. (H. J. Res. 540) Votación: 210-222.
  
- 27/3/86 (Senado). Aprobó proposición de Reagan sobre la ayuda a la "contra" por 100 millones, de los cuales 70 son para fines militares. (S. J. Res. 283) Votación: 53-47.
  
- 15/4/86 (Cámara). Aprobó vinculación de la ayuda a la "contra" con la Ley de Gastos Adicionales al Presupuesto del año fiscal 1986 por 1700 millones. (H. R. 4515) Votación: 221-202. Presentada por D. Bonior. .
  
- 16/4/86 (Cámara). Rechazó pedido de Reagan sobre la ayuda a la "contra" por 100 millones (incluida en la Ley del Presupuesto Nacional. (H. J. Res. 601) Votación: 66-361. Presentada por L. Hamilton.

- 25/6/86 (Cámara). Aprobó pedido de Reagan sobre la ayuda a los "contras" por 100 millones. Incluida en la ley de asignaciones para construcciones militares del año fiscal 1987 que concede también 350 millones de ayuda económica a cuatro países de Centroamérica. (H. R. 5052) Votación: 221-209. Presentada por M. Edwards.

-13/8/86 (Senado). Aprobó pedido de Reagan sobre la ayuda a los "contras" por 100 millones. Incluida en los capítulos II y III de las asignaciones para construcciones militares del año fiscal 1987 y que incluye 300 millones de ayuda para cuatro países de Centroamérica. (H. R. 5052) Votación: 53-47.

- 11/3/87 (Cámara). Aprobó una moratoria sobre la asistencia a la "contra" correspondiente a los \$ 40 millones pendientes de la asignación aprobada el año anterior. (H. J. Res. 175), Votación: 230-196. Presentado por T. Foley.

- 12/3/87 (Senado). Aprobó una resolución de apoyo al Plan Arias para Centroamérica. (S. Con. Res. 24). Votación: 97-1. Presentada por T. Sanford.

- 113/3/87 (Senado). Aprobó la entrega de asistencia adicional a los "contras" de acuerdo al Título del Acta de Asignaciones para Construcciones Militares de 1987. Se liberan los \$ 40 millones finales de la asignación aprobada en 1986. (S. J. Res. 81. Votación: 52-48. Presentada por L. Weicker. \*

\* Fuente: *Congressional Records* 1982-1987

**CLASIFICACIÓN DE LAS INTERVENCIONES  
DE LOS CONGRESISTAS POR ÁREAS Y TEMAS**

<b>PAIS</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>
<b>NICARAGUA</b>		
Minado de puertos	47	
Política gobierno de E.U.	26	126
Gobierno sandinista	17	111
Religión	8	
Ayuda a "contras"		163
Intervención militar de E.U.		140
Otros	20	58
<hr/> Subtotal	118	498
<b>EL SALVADOR</b>		
Ayuda de E.U.	66	12
Política gobierno de E.U.	29	
Guerrillas	12	7
Terrorismo	9	4
Gobierno salvadoreño		24
Otros	20	6
<hr/> Subtotal	136	53
<b>CENTROAMÉRICA</b>		
Política gobierno de E.U.	47	42
Intervención militar de E.U.	10	7
Ayuda de E.U.	7	
Comunismo		6
Otros	10	9
<hr/> Subtotal	74	64

HONDURAS	7		
COSTA RICA		4	7
CONTADORA		4	8
COMISION KISSINGER		4	
GUATEMALA		2	10
GRANADA			3
<hr/>			
Total		349	
643			

FUENTE: Elaborado a partir de **Congresional Records** 1984 y 1985.

**TABLA 2**

**COMPARACIÓN ENTRE TOTAL DE INTERVENCIONES SOBRE  
CENTROAMÉRICA Y AQUELLAS SOBRE TEMAS MÁS DEBATIDOS  
DEL ÁREA**

	1984			1985		
	Temas más Debatidos	%	Total	Temas más Debatidos	%	Total
Nicaragua	98	83	118	440	88	498
El Salvador	116	85	136	47	88	53
Centroamérica	64	86	74	55	85	64
Otros			21			28
Total	278	79	349	542	84	643

Fuente: Elaborado a partir de **Congresional Records** de los años 1984 y 1985.

**TABLA 3**

**CLACIFICACIÓN DE LAS INTERVENCIONES SOBRE  
LOS TEMAS MÁS DEBATIDOS DE ACUERDO AL ÓRGANO  
LEGISLATIVO DONDE SE EFECTUARON**

	1984		1985	
	Cámara	Senado	Cámara	Senado
El Salvador	110	6	43	4
Nicaragua	92	6	379	61
Centroamérica	36	8	43	12
Total	258	20	465	77

Fuente: Elaborado a partir de **Congresional Records** de los años 1984 y 1985.