

La ayuda a los contras: un proceso ambivalente

Henry Kissinger

Como episodio de la competencia global entre Estados Unidos y la Unión Soviética, el conflicto de Nicaragua ha servido para ilustrar un problema recurrente del gobierno norteamericano: la dificultad de que el Congreso y la Administración lleguen a un acuerdo coherente en materia de política exterior. Desde la debacle de Vietnam, las vacilaciones en la política de ultramar se han intensificado. Las audiencias sobre el caso Irán-Contras del año pasado se concentraron en la prohibición del Congreso de prestar ayuda militar a los contras a través de las agencias de inteligencia norteamericanas, vigentes entre septiembre de 1984 y diciembre de 1985. Lo que debería haberse analizado, en opinión de Henry Kissinger, era "el equilibrio entre la rama ejecutiva y el Congreso", así como la ambivalencia característica en todo el proceso de ayuda a los contras por parte de ambas ramas.

* * *

LA IDEA CONVENCIONAL SEGUN LA CUAL LOS PRESIDENTES modernos y sus colaboradores de la rama ejecutiva tienden a contravenir las leyes es demasiado simple y denigrante en exceso. La mayor parte de los funcionarios públicos soporta las presiones de la vida gubernamental porque desea contribuir a la existencia de un mundo mejor.

El problema real no es si los funcionarios pueden sustituir el juicio del Congreso por el suyo propio —ni siquiera el más entusiasta de los funcionarios de la Casa Blanca se atrevería a plantear algo semejante—, sino si nuestro sistema de frenos y equilibrios se orienta más hacia los frenos, preocupándose cada vez menos del equilibrio entre las ramas igualmente importantes del poder. Cuando cada rama actúa sobre la presunción de que la otra está provocando desastres y debe por tanto frenarse a toda costa, se presentan dilemas constitucionales y personales casi insolubles.

En el caso Irán-contras hubo grandes errores de juicio, como fueron la decisión de pagar con armamento el rescate de los rehenes, el armar a un país cuyo triunfo pondría en peligro los intereses de las democracias industriales, y la utilización de políticas encubiertas que contradecían posiciones públicamente declaradas. Sin embargo, ello no significa que exista una crisis institucional.

III TRIMESTRE 1988

Este tipo de crisis se presenta cuando cada rama emplea sus prerrogativas hasta límites extremos, dando al traste con las restricciones sin las cuales el sistema no puede funcionar. La financiación de las operaciones de los contras cabe perfectamente dentro de esta categoría.

A nivel formal, el caso es obvio. No puede permitírsele a la rama ejecutiva —bajo ningún pretexto de seguridad nacional— burlar la prerrogativa que tiene el Congreso en cuanto a asignaciones presupuestales, mediante la auto-financiación a través de la venta de propiedades gubernamentales. Pero también el Congreso tiene la obligación de expresar sus deseos con diáfana precisión. Y ambas ramas deben tratar de resolver las controversias, no mediante el legalismo y el subterfugio, sino a través de un debate nacional serio que plantee claramente las premisas, las oportunidades y los riesgos. Esto es exactamente lo que no ha ocurrido.

El gobierno Reagan considera que el actual régimen sandinista constituye una amenaza a largo plazo contra la estabilidad de Centroamérica y, por tanto, contra la seguridad de Estados Unidos, opinión que yo comparto. Ha intentado, por consiguiente, presionar al gobierno sandinista para inducirlo a democratizarse o, de no ser ello posible, para derrocarlo (aunque este último objetivo nunca haya sido explícito). La administración considera que los contras son un elemento clave de una nueva estructura para Nicaragua.

También el Congreso

EL CONGRESO HA SIDO AMBIVALENTE. JUNTO CON EL TEMOR de verse involucrado en un conflicto en Nicaragua, surgido de la experiencia en Vietnam, ha sido evidente la renuencia a asumir la posible culpa del fracaso de la resistencia anticomunista nicaragüense. El resultado ha sido una serie de compromisos: es así como el Congreso decide sobre legislación. En materia de política exterior, este proceso tiende a combinar las desventajas de todas las alternativas posibles. Así, la impresión creada por las audiencias Irán-contras —que la administración violó un mandato claro del Congreso— es engañosa. El mandato podía ser todo menos claro.

Se han dado al menos seis versiones de legislación sobre la ayuda a los contras, cada una de las cuales autoriza algún tipo de asistencia, pero entorpeciéndola con restricciones que variaban cada año, y que no hacían sino contradecir el consentimiento otorgado por el Congreso al principio de apoyo a la resistencia nicaragüense:

—Entre el 21 de diciembre de 1982 y el 7 de diciembre de 1983, se prohibió el uso de fondos para “derrocar” al gobierno nicaragüense; ello implicaba que se permitía, si es que no se fomentaba, otro tipo de actividad conectada con los contras, y nunca se definió el término “derrocar”.

—Entre el 8 de diciembre de 1983 y el 3 de octubre de 1984, se puso un tope de US\$24 millones al apoyo para operaciones militares o paramilitares en el interior de Nicaragua a través de actividades de inteligencia, lo cual implicaba aprobación y financiación de dichas actividades.

—Entre el 3 de octubre de 1984 y el 19 de diciembre de 1985 el Congreso optó por variar de rumbo, prohibiendo el apoyo militar o paramilitar.

Durante nueve meses *no* se suministraron nuevos fondos, aunque sí podían utilizarse los existentes. El 15 de agosto de 1985 se restituyó la ayuda humanitaria (US\$27 millones).

— Entre el 19 de diciembre de 1985 y octubre de 1986, de nuevo se permitió la ayuda a través de actividades de inteligencia, aunque se limitó a asesoría y a equipos de comunicaciones. Al propio tiempo, se autorizó al Departamento de Estado a solicitar ayuda humanitaria a terceros países.

— El 18 de octubre de 1986, el Congreso asignó US\$100 millones en asistencia humanitaria y militar luego de una interrupción de 10 semanas, mientras los críticos de la ayuda a los contras entorpecían una reunión tendiente a reconciliar diferentes técnicas entre las versiones del Senado y de la Cámara.

¿Cuál era el mensaje del Congreso? ¿En dónde estaba la lógica de aprobar ayuda para los contras, pero modificando constantemente las sumas y las condiciones para su utilización? ¿Cómo debía interpretar el ejecutivo una actitud tan variable por parte del legislativo? ¿Aprobó el Congreso la ayuda a los contras, debatiendo tan solo la cuantía de la asistencia? ¿O buscaba acabar con la resistencia nicaragüense pero sin querer asumir la responsabilidad por ello?

Es claro que el Congreso no ofreció ni continuidad ni criterios según los cuales aún la administración más escrupulosa se hubiera podido guiar. Y entre tanto, todo ese tiempo, los contras en combate estaban en peligro de perecer antes de que se aprobara una nueva asignación. Así es como se presentan las crisis institucionales.

Con esto no se pretende de manera alguna justificar las medidas adoptadas por el gobierno Reagan para resolver su problema, por cierto muy real, de cómo mantener con vida a los contras entre los sucesivos periodos legislativos. No es posible disculpar ni la auto-financiación ni las mentiras al Congreso. Tampoco puede decirse que las solicitudes del gobierno al Congreso fueran sinceras. Por ejemplo, ¿se basaban las sumas exigidas por la rama ejecutiva en una estrategia factible, o reflejaban más bien un juicio sobre cuánto sería posible obtener? Sea como fuere, el concentrarse exclusivamente en las transgresiones del ejecutivo refleja una visión parcializada; idéntica atención merece el examen de la incoherencia y la ambivalencia del Congreso.

El debate que no existió

EL ERROR BASICO COMETIDO POR EL GOBIERNO REAGAN fue el de tratar de obtener indirectamente lo que ha debido plantear de frente. Ha debido realizar todos los esfuerzos posibles para forzar un debate nacional sobre las alternativas que se le ofrecían al país con respecto a Nicaragua, y para obligar al Congreso a pronunciarse sobre los recursos mínimos requeridos para alcanzar lo que a su juicio debían ser los objetivos norteamericanos.

Había al menos tres alternativas:

— Coexistir con el régimen sandinista mientras no introdujera a Nicaragua equipo militar soviético de alta potencia.

— Presionar a Nicaragua para que retornara al sistema interamericano mediante la expulsión de los asesores extranjeros —en particular los

cubanos— y la reducción de sus fuerzas militares hasta alcanzar los niveles tradicionales centroamericanos, a cambio de que Estados Unidos no impugnara la estructura política sandinista.

— Derrocar al régimen sandinista o, al menos (lo que hubiera sido muy poco probable), modificar su carácter de forma que los sandinistas se convirtieron en uno de los partidos dentro de un proceso pluralista que incluyera también a los contras.

La única opción factible sin presión militar —ya sea de los contras o de Estados Unidos— era la aceptación incondicional de los sandinistas, salvo por la prohibición de introducir determinadas armas sofisticadas soviéticas al país. El derrocamiento de los sandinistas, o sea la tercera opción, requeriría casi de seguro la utilización de tropas estadounidenses.

Lo irónico del proceso político norteamericano es que las ramas del poder escogieron opciones situadas en los extremos opuestos del espectro, sin que los recursos suministrados fueran consistentes con la selección. Una amplia minoría militante en el Congreso persiguió la ilusión de que la diplomacia servía de alternativa a la presión. Pero si bien se puede cuestionar la naturaleza de la presión y lo razonable de los objetivos, el éxito diplomático supone un equilibrio entre sanciones e incentivos. Al final una mayoría vacilante reconoció esta realidad y aprobó alguna ayuda, pero nunca suficiente para cumplir con los objetivos mínimos. Con esto se institucionalizó la ambivalencia.

Por otra parte, el verdadero objetivo del gobierno Reagan ha sido el derrocamiento de la estructura política sandinista. Esto no puede lograrse con los recursos solicitados, los cuales apenas alcanzan para la segunda opción: la expulsión de los asesores extranjeros y la reducción de las fuerzas militares nicaragüenses. Con esto se institucionalizó el estancamiento.

Formulo estas críticas con timidez, pues el gobierno del cual formé parte reaccionó con ambivalencia similar ante desafíos legislativos comparables. Retrospectivamente, el error crucial de la administración Nixon con relación a la guerra de Vietnam (que heredó) fue el no haber insistido en un voto positivo o negativo sobre su juicio acerca de cómo conducirla. Con ello el Congreso hubiera tenido que asumir responsabilidad por sus actos, no se habría prolongado la angustia nacional, y el problema se hubiera resuelto claramente de una u otra manera.

The Wilson Quarterly
Primer Trimestre, 1988