



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos  
Facultad de Filosofía y Letras**

**EL CARÁCTER DE LA AYUDA ECONÓMICA ESTADUNIDENSE A  
CENTROAMÉRICA DURANTE EL PERIODO DE CONFLICTO  
REGIONAL DE LOS AÑOS OCHENTA**

Tesis

Que para optar por el grado de  
Maestra en Estudios Latinoamericanos

Presenta

Laura Elizabeth Alvarado Estévez

Tutor

Dr. Mario Vázquez Olivera  
Centro de Investigaciones sobre América Latina  
y el Caribe CIALC

México, D.F. Agosto 2015



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **AGRADECIMIENTOS**

Al Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, que generosamente me otorgó durante dos años una beca mediante la cual pude llevar a cabo la elaboración de la tesis.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, porque finalmente cumplí el sueño largamente anhelado de pertenecer a tan prestigiada casa de estudios.

Al Seminario sobre Centroamérica del Posgrado en Estudios Latinoamericanos, al que no dejé de asistir durante varios años y sin cuya contribución este trabajo no hubiera sido posible.

Al Dr. Mario Vázquez Olivera, mi tutor, quien con infinita paciencia me guió durante varios años hasta la conclusión de la investigación, misma a la que enriquecí con observaciones siempre pertinentes.

A la Dra. Mónica Toussaint Ribot, a quien reconozco el haber podido concluir este trabajo, ya que el impulso que me dio el tener la oportunidad de ser becaria en su proyecto de investigación durante un par de años, me permitió finalizar los estudios de maestría. Asimismo, por haber leído y revisado el texto, haciéndome observaciones invaluable que lo mejoraron sensiblemente.

A la Dra. Verónica Rueda Estrada, al Dr. Guillermo Fernández Ampié y al Dr. Rodrigo Páez Montalbán, por dedicar tiempo a leer el texto y aportar valiosas precisiones y comentarios al mismo.

A Kate Doyle, del National Security Archive y a Mauricio Durán, de ProQuest, quienes cortésmente respondieron a mis solicitudes y pusieron a mi disposición sus archivos, sin los cuales no habría podido realizarse esta tesis.

A la Maestra Maite Guijarro del Centro de Investigación y Docencia Económicas, quien me facilitó acceso ilimitado al acervo bibliográfico especializado en Centroamérica con que cuenta la biblioteca de esa casa de estudios.

A Verónica Canseco y demás personal de la Hemeroteca de la Universidad Anáhuac, que tan amable y solícitamente me permitieron acceder a un sinnúmero de documentos que de otra manera no hubiera podido conseguir.

A mis amigos que leyeron el borrador de la tesis, me hicieron sugerencias, correcciones y marcaron inconsistencias, todo de manera desinteresada y generosa.

A Félix, mi compañero de vida, entre muchísimas otras cosas, por la paciencia con que soportó el transcurrir del tiempo que dediqué a la elaboración de la tesis y por su comedimiento para leerla y retroalimentarme con sus comentarios y sugerencias.

A toda mi familia, por su apoyo de siempre.

A Greta, Fiona, Nova y Camila por alegrarnos la vida.

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	6
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE DOCUMENTOS DEL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS</b>	18
El National Security Archive	28
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>LA AYUDA INTERNACIONAL</b>	31
Ayuda Internacional de Estados Unidos	39
Ayuda de Estados Unidos a la Democracia	43
Política exterior de Estados Unidos y Ayuda internacional	53
Ayuda internacional instrumento de la guerra contrainsurgente	62
Tipos de ayuda internacional de los Estados Unidos	69
Organizaciones no gubernamentales y su relación con la USAID	73
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>ESTADOS UNIDOS Y EL CONFLICTO CENTROAMERICANO</b>	
Panorama regional	85
Guatemala	88
El Salvador	92
Honduras	96
Nicaragua	102

Costa Rica	107
Estados Unidos	109

## **CAPÍTULO IV**

### **CASOS REGIONALES DE AYUDA INTERNACIONAL.**

#### **DOCUMENTOS DESCLASIFICADOS DEL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS**

##### **(DÉCADA DE 1980)**

Guatemala	119
El Salvador	127
Honduras	139
Nicaragua	147
Costa Rica	161
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>171</b>
<b>GLOSARIO</b>	<b>183</b>
<b>FUENTES</b>	<b>186</b>

## INTRODUCCIÓN

*LA AYUDA ESTADUNIDENSE [...] DEBE CONCENTRARSE EN LOS PAÍSES DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA FUNDAMENTAL PARA LOS ESTADOS UNIDOS EN LOS CASOS DE GUERRA IDEOLÓGICA, EXCEPTO EN AQUELLAS RARAS OCASIONES EN LAS QUE SE PRESENTE LA OPORTUNIDAD DE GANAR LA APROBACIÓN MUNDIAL CON UNA ACTUACIÓN ESTRICTAMENTE HUMANITARIA.*

— Informe del Departamento de Defensa de Estados Unidos<sup>1</sup>

**A** finales de los años setenta del siglo pasado se conjuntaron en Centroamérica una serie de factores que desembocaron en diferentes conflictos armados. A pesar de que se suscitaron casi en la misma época, el desarrollo y desenlace de cada uno fueron diferentes. Una circunstancia que los asemeja es el papel jugado principalmente por Estados Unidos, pues si bien se trataba de confrontaciones internas, la presencia de las dos potencias —Estados Unidos y la Unión Soviética— o de los aliados de cada una de ellas, en el marco de la Guerra Fría, fue muy evidente.

Esta injerencia en las contiendas particulares de la región se dio en diferentes niveles y medidas, desde el suministro de armamento, entrenamiento o asesoría militar, hasta la entrega de cuantiosos recursos económicos para muy diversos fines. La participación de Estados Unidos en este flujo de recursos fue patente desde mediados del siglo XIX. No obstante el tratarse de una región

---

<sup>1</sup> Noam Chomsky, *La quinta libertad. La intervención de los Estados Unidos en América Central y la lucha por la paz*, Barcelona, Crítica, 1988, p.81

conformada por pequeños países sin mayor importancia económica, pero sí estratégica y geopolítica debido al paso transoceánico, y por considerarla su "patio trasero", Estados Unidos trasladó allí su confrontación con la Unión Soviética.

Por motivos meramente ideológicos, cualquier intento de esos pequeños países por mejorar los niveles de vida de sus poblaciones en detrimento de las oligarquías locales y los intereses transnacionales, se evaluó en Washington como una injerencia del comunismo en su área de influencia, que no debía ser permitida.

Ambas potencias, en un mundo bipolar, apoyaron por distintos medios y en muy diferente proporción, a los bandos internos que consideraron afines. Las relaciones entre la URSS y los países de Centroamérica eran muy incipientes desde el final de la Segunda Guerra Mundial, únicamente Guatemala y Costa Rica mantenían con la URSS relaciones gubernamentales y sólo al triunfo de la revolución sandinista la URSS formalizó la relación diplomática con Nicaragua, debido principalmente al bloqueo estadounidense<sup>2</sup>.

En contraste, Estados Unidos mantenía relaciones con todos los países del área, siempre en beneficio de sus intereses. Sin importar la formalidad internacional, Estados Unidos desconoció al gobierno de Nicaragua y le otorgó carácter de interlocutor a una fuerza irregular —la Contra—, a la que ayudó a constituirse y a la que suministró ingentes cantidades de ayuda para combatir al gobierno legítimo, aunque formalmente no estaba en guerra contra éste.

---

<sup>2</sup> Edmé Domínguez Reyes, "La política soviética y cubana hacia Nicaragua, 1979-1989", en *Papers Revista de Sociología*, No. 35, septiembre 1990, p.98 y 108; Francisco Rojas Aravena, "La Unión Soviética y Centroamérica", en *Foro Internacional*, Vol. 28, No. 4 (112), abr.-jun. 1988, p.822

Entre las herramientas que utilizaron las superpotencias para inclinar la balanza hacia su respectivo espacio, un papel preponderante lo representó la utilización de la ayuda económica. Durante el período 1979-1984, la URSS suministró asistencia económica, únicamente a Nicaragua por 262.2 millones de dólares<sup>3</sup> y de 1,800 millones de dólares entre 1982-1986, aunque las cifras no son precisas pues proceden de estimaciones estadounidenses y comprenden lo aportado por todos los países comunistas, incluyendo a Cuba<sup>4</sup>. Mientras que Estados Unidos entregó, sólo en ayuda no militar, 8,500 millones de dólares entre 1980 y 1990 a toda la región<sup>5</sup>. En este trabajo nos ocuparemos solamente de la ayuda estadounidense.



**L**a propuesta de este trabajo es investigar el papel que jugaron las agencias de ayuda internacional estadounidense —USAID<sup>6</sup>, NED<sup>7</sup>— en el desarrollo de los conflictos centroamericanos de los años ochenta. Esto se llevará a cabo a través de la revisión de documentos oficiales desclasificados del gobierno de Estados Unidos, examinando la llamada ayuda económica para el desarrollo, mas no la asistencia militar. Este último tipo de ayuda utiliza procedimientos mucho más claros para su entrega que la ayuda económica, que

---

<sup>3</sup> Domínguez, *op.cit.*, p.112

<sup>4</sup> Rojas, *op.cit.*, p.826-827

<sup>5</sup> José Antonio Sanahuja, *La ayuda norteamericana en Centroamérica 1980-1992*, Tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense, 1996, p.5

<sup>6</sup> United States Agency for International Development (Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos)

<sup>7</sup> National Endowment for Democracy (Fundación Nacional para la Democracia)

puede ser presentada de diversas formas y, por lo tanto, es menos evidente su utilización. No obstante que la ayuda militar puede usarse en capacitación contrainsurgente, los rubros bajo los cuales se entrega suelen ser más estrictos. Los propósitos de la ayuda económica acostumbran estar más encubiertos que los de la asistencia militar, pues para alcanzar sus objetivos recorre caminos a veces laberínticos. Se requiere analizar por qué se entrega en cierto momento, en qué monto, a quién y para qué, para poder discernir cuál es el verdadero fin que persigue.

La hipótesis que guía esta investigación es que la ayuda que prestó el gobierno de los Estados Unidos no iba dirigida a mejorar las condiciones de vida de los centroamericanos, sino a apuntalar los intereses estadounidenses en la región y formaba parte esencial de su política contrainsurgente. Por esto mismo se observa que a pesar de la gran cantidad de dinero destinado a este tipo de ayuda, los cambios que aportó a las poblaciones fueron marginales y los beneficios por país muy dispares.

Otra hipótesis es que dicha ayuda se canalizó, dependiendo de los diferentes momentos y circunstancias específicas, de distintas maneras y con diversos objetivos, aun algunos que iban abiertamente en contra de lo que las sociedades centroamericanas requerían. Mucha de esta ayuda tuvo un uso condicionado y sirvió para mantener a las naciones centroamericanas en un estado de dependencia y subordinación hacia los Estados Unidos que sobrevive hoy en día en muchos aspectos.

El marco de la investigación lo constituyen los acontecimientos en Centroamérica durante la década de los ochenta del siglo pasado y la manera en

que Estados Unidos respondió a esos acontecimientos de cara a las sociedades centroamericanas, presentándose como un aliado preocupado por la seguridad material e ideológica de las poblaciones, que mediante la dotación de cuantiosos recursos, ayudaría tanto a inclinar la balanza hacia el bando "correcto" en el marco de las guerras fratricidas como a reconstruir los países y encaminarlos por la senda de los "valores occidentales", el desarrollo, la libertad de mercado y la democracia política, tan apreciados en los discursos estadounidenses.



**A** mediados de 2009 me enteré, leyendo el periódico, de que Estados Unidos regularmente liberaba documentos oficiales que previamente habían estado clasificados. La nota hacía referencia a cómo algunos de esos documentos estaban sirviendo de base para ciertas investigaciones.

Con la inquietud de saber cómo se había utilizado la ayuda exterior, sobre todo la estadounidense que llegó a Centroamérica durante los ochenta, consideré que ese tipo de documentos podrían resultar útiles. Entonces intenté obtenerlos, sin saber que iba a ser una labor muy complicada.

Escribí directamente al National Security Archive (NSA) —organización a la que se hacía referencia en la nota periodística— para saber cómo se podía acceder a los documentos y respondieron que, al tener ellos una cantidad enorme de éstos, ya que se han dedicado durante años a recopilar el material que va siendo desclasificado de toda la administración estadounidense, no era posible consultarlos vía internet. Pero me orientaron sobre la manera en que podía

acceder a los archivos a través de una empresa llamada ProQuest, dedicada a organizar bases de datos de todos los campos del conocimiento y desarrollar motores de búsqueda específicos, que una vez clasificados por materia, comercializa en diversas instituciones donde el usuario final puede consultarlos.

Acudí entonces a distintas universidades que tienen acceso a algunas de las bases de datos de ProQuest desde sus servidores, con el resultado de que aunque lo tuvieran, los paquetes de datos que custodiaban no correspondían a la colección específica que yo precisaba. ProQuest maneja datos de todas las áreas del conocimiento, por lo que encontraba paquetes de medicina, abogacía o administración, pero no los que requería.

Finalmente, llamé directamente a ProQuest y quien me atendió confirmó que, en efecto, ese paquete específico de datos que buscaba, no se encontraba en ninguna institución en México. Comentó que lo tenían en algunas universidades de Estados Unidos o en la misma sede de NSA en Washington, por si quería consultarlo.

Por fortuna ofrecieron una alternativa, se me daría un "acceso libre" como prueba durante 30 días, para que pudiera revisar el tipo de material con que contaban y posteriormente decidir la compra. No iba a adquirirlo, pero es la opción que les dan a las instituciones educativas para que lo obtengan.

Con la clave que me proporcionaron pude ingresar a la base de datos durante el mes de diciembre de 2009. Es enorme la cantidad de documentos interesantes con que cuentan y eso mismo hace que uno divague analizando muchos temas que aparecen y que resultan seductores. Como el enfoque estaba en la ayuda estadounidense, pude buscar a través de palabras clave como:

USAID<sup>8</sup>, Centroamérica, Ayuda Exterior, NED, Asistencia económica, Operaciones encubiertas, Contrainsurgencia o los nombres de cada uno de los países del istmo, así como combinaciones de términos.

Por cuestión de tiempo, revisaba superficialmente cada archivo e iba guardando lo que supuse podría serme útil. Al concluir el plazo obtuve una cantidad de aproximadamente 1,250 documentos. Estos documentos son de índole muy variada, incluyen telegramas, memorandos, órdenes ejecutivas, manuscritos, programas, contratos, etc.; todos de distinta extensión que puede ir desde una página hasta reportes de doscientas páginas o más. Asimismo, pueden estar totalmente visibles, como estar censurados en parte o en su casi totalidad.

Hoy en día, tras las acciones del proyecto Wikileaks, todo mundo conoce la clase de documentos que maneja la administración estadounidense. Los documentos que se obtuvieron son del mismo género que los de Wikileaks, muchos de ellos comunicación entre alguna entidad del gobierno de Estados Unidos y las embajadas que mantienen en los países centroamericanos.

Este tipo de material ya ha sido utilizado en numerosas investigaciones. Lo que se intenta hacer en ésta es, a través de los documentos, evaluar el manejo que hizo Estados Unidos de la ayuda exterior que otorgó a los países centroamericanos durante la época de los conflictos de los ochenta, analizar cómo a unos países los benefició con infraestructura o créditos para remontar sus crisis económicas —el caso de Costa Rica—, mientras a otros los saturó de armamento —el caso de El Salvador— o los llevó a la quiebra económica —el caso de Nicaragua—, todo a través de la ayuda otorgada.

---

<sup>8</sup> USAID y AID se utilizan en este trabajo como sinónimos



**P**ara comprender cuales son las formalidades para la producción de documentos de un gobierno, cómo se preservan, catalogan y pueden ser consultados, en el primer capítulo se revisará lo relativo a la manera en que material como el utilizado en esta investigación llega a ser accesible a quien desee analizarlo.

Parte integral de las relaciones internacionales, así como de toda la actividad gubernamental, es la producción de incontables documentos oficiales con intercambio de información, decretos, órdenes, resoluciones, lineamientos, etc. que son conservados en archivo. Muchos de esos documentos que en su momento fueron confidenciales pueden al paso del tiempo desclasificarse y volverse públicos. Por esta razón y porque serán parte fundamental del cuerpo de esta investigación, es que también se hará referencia a la política de clasificación y desclasificación de documentos oficiales estadounidenses y la forma de acceder a ellos.

Asimismo se revisará la labor de organizaciones como el National Security Archive y su empeño por hacer posible la recuperación de materiales que, de no ser por su equipo de colaboradores, muy probablemente quedarían en el olvido. Desde hace treinta años el NSA se ha dedicado a solicitar al gobierno estadounidense documentos que en algún momento estuvieron clasificados y, una vez que los obtiene, los pone al alcance de todos los investigadores interesados en ellos.

En el segundo capítulo se analizará la ayuda oficial internacional en general y particularmente la que otorga Estados Unidos. Los llamados países desarrollados destinan una parte de su presupuesto a la cooperación internacional, pues los niveles tan desiguales de bienestar de las naciones hacen necesaria la colaboración entre unos estados y otros. Pero la ayuda internacional no se otorga de manera desinteresada, pues al ser una herramienta de la política exterior de los países, puede ser utilizada para defender la posición de los poderosos ante los débiles. De hecho, así se utiliza con pleno conocimiento de las partes.

Teniendo en cuenta la visión regional que Estados Unidos asignó al conflicto en Centroamérica, en este segundo apartado también se hará referencia al manejo de las relaciones internacionales por parte de esa potencia. La política exterior estadounidense nunca ha sido improvisada. Cuando hay interés en un país o región se estudia profundamente, se hacen prospectivas de acción y se plantean escenarios de evolución de las situaciones que se están analizando. Para adentrarse en el tema de la conducción de las relaciones exteriores de Estados Unidos, se hará una breve revisión de su política exterior y la manera en que la ayuda oficial internacional es pieza esencial de ésta. También se revisará cómo la ayuda internacional que se otorgó a la zona de estudio, pudo ser utilizada igualmente como una herramienta de la guerra contrainsurgente que se desarrollaba en ese momento.

Debido a que Estados Unidos se involucró directamente en los conflictos internos de los países centroamericanos, la ayuda oficial que entregó estuvo dirigida a apuntalar a la facción contendiente con la que coincidía ideológicamente,

ya fuera con apoyos directos a ésta o minando las posibilidades de la facción que consideraba adversa. Esta utilización diferenciada de la ayuda económica, por más que el objetivo final fuera el mismo, es precisamente lo que se intentará discernir en este trabajo.

Uno de los aspectos que se presentan como altamente generosos en las relaciones entre países, es el impulsar el logro de la democracia, al menos las características externas de ésta que la hagan aceptable para el resto de las naciones. Estados Unidos creó en la década de los ochenta una agencia oficial específica para promover su concepto de democracia internacionalmente —la NED—, que tuvo fuerte presencia en Centroamérica y que, al otorgar fondos económicos para el logro de sus objetivos, se considera parte integral del sistema de ayuda al extranjero y de la política exterior estadounidense. Debido a esto, también se analizará este tipo de ayuda entregada a la región en el período de estudio.

Dentro de las estrategias de contrainsurgencia que se manejaron en torno a la ayuda internacional de Estados Unidos hacia Centroamérica y con la finalidad de allegarse partidarios a la causa anticomunista y pro-occidental, en las ocasiones en que no existía una instancia a través de la cual entregar la ayuda o que por la utilización de alguna otra agencia hubiera sido demasiado evidente la relación con el donante, se crearon organizaciones de carácter civil que llevaran a cabo la tarea de otorgar ayuda encubierta. Por lo anterior, también se revisarán ejemplos de este tipo de "organizaciones fachada" que cumplían con los objetivos propios del gobierno de los Estados Unidos, muchas de ellas conocidas simplemente como Organizaciones no gubernamentales (ONG), las cuales en

general no despertaban ningún tipo de sospecha y se las veía como entidades altruistas, aunque los fondos que manejaran vinieran indirectamente del gobierno estadounidense.

En este trabajo lo que se quiere destacar es el papel que jugó Estados Unidos en Centroamérica a través de sus agencias de ayuda, poniendo énfasis en la visión que el imperio tenía de los países del istmo. Para situar históricamente esa dimensión, en la tercera parte se expondrá un panorama general de la relación entre cada uno de los diferentes países de Centroamérica con Estados Unidos, ya que debido al momento que se vivía, cada acontecimiento que se sucedía tenía un seguimiento particular y una reacción específica, como se puede comprobar fácilmente con los documentos del gobierno estadounidense. Con este planteamiento se podrá tener una idea clara de cómo conflictos nacionales que se desarrollaron de manera casi simultánea y debido a la intervención de actores externos, se convirtieron en un conflicto regional y la manera en que Estados Unidos manejó la situación en cada momento.

Si bien en un principio Estados Unidos condujo los conflictos centroamericanos de manera aislada en cada país, al tener en cuenta la experiencia de Vietnam pronto se decidió que la situación involucraba a toda la región, ya que el tratarlos de modo independiente impedía contener el "contagio comunista" de unos a otros y la injerencia soviética en la zona. De este modo, no sólo los países que sufrieron enfrentamientos internos se hallaron involucrados, sino que también aquellos que disfrutaban de una relativa paz social o estabilidad económica se vieron comprometidos de una u otra forma, ya fuera por convicción

apoyando a uno de los bandos o coaccionados por la potencia a actuar de determinada manera.

En el cuarto apartado el enfoque estará en el análisis de casos de ayuda otorgada por Estados Unidos a cada una de las diferentes naciones centroamericanas. A través de los documentos producidos por las instancias oficiales de Estados Unidos<sup>9</sup>, se tomarán ejemplos de cómo fue utilizada esa ayuda, con qué fines y cuáles fueron los beneficios para los receptores, ponderando si ésta sirvió a las comunidades a las que se supone iba dirigida, si acaso mejoró sus condiciones de vida.

En todo momento se buscará transmitir el entorno en que las acciones se desarrollaban, pues es importante hacer notar las negociaciones entre los diferentes actores de la política estadounidense, así como el desarrollo de las situaciones en los países centroamericanos y cómo unos y otras impulsaban distintas reacciones y rumbos de acción, los mismos que motivaban disponer de la ayuda de diferentes maneras, entregando apoyos a los actores afines y suministrando fondos para acabar con los diferentes. Todo esto de manera oficial gracias a la legitimidad de la entrega de ayuda entre unos países y otros.



---

<sup>9</sup> Todo el material de que se dispone fue producido originalmente en inglés. La traducción de los documentos es responsabilidad de la autora de este trabajo. Los códigos de referencia de cada documento son los que originalmente les asignó el National Security Archive.

# CAPÍTULO I

## SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE DOCUMENTOS DEL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS

*ALGO DEBE SER DICHO ACERCA DE LOS SECRETOS. POR UN LADO ES FÁCIL ADOPTAR UNA POSTURA DE REVERENCIA ACERCA DE LA CLASIFICACIÓN Y ASUMIR QUE, DEBIDO A QUE ALGUIEN HA ESTAMPADO EL SELLO 'SECRETO' O 'ULTRA SECRETO' EN UN DOCUMENTO, ESO SIGNIFICA QUE AQUEL ERA TAN SENSIBLE QUE DEBÍA MANTENERSE CLASIFICADO. POR OTRO LADO, ES FÁCIL VOLVERSE ESCÉPTICO Y ASUMIR QUE LA CLASIFICACIÓN NO TIENE SENTIDO, QUE ES UN RITUAL DISEÑADO PARA OCULTAR LAS MALAS POLÍTICAS Y LA VERGÜENZA.*

— Bob Woodward<sup>1</sup>

**T**odos los gobiernos de cualquier país producen, en el ejercicio de sus funciones, una cantidad inmensa de documentos, muchos de los cuales son conservados por diferentes motivos. De toda la información que produce el gobierno federal de Estados Unidos, únicamente entre el uno y el tres por ciento es archivada y preservada por la Administración Nacional de Archivos y Registros<sup>2</sup> (National Archives and Records Administration —NARA—), entidad creada por el congreso estadounidense en 1934. Más del 95% de estos documentos no tienen reserva, lo que significa que están disponibles para todos los investigadores. NARA recibe los documentos a partir de que tienen 30 años de haber sido

---

<sup>1</sup> Bob Woodward, *Veil: The Secret Wars of the CIA, 1981-1987*, Nueva York, Simon & Schuster, 1987, p.14

<sup>2</sup> Página electrónica de NARA, <http://www.archives.gov/about/> (Consultada en agosto 2013)

creados. De todos los documentos producidos, sólo una parte se clasifica, es decir, debe ser preservada de hacerse pública. La clasificación es "la división sistemática de información sensible, militar, de inteligencia o política".<sup>3</sup>

"En una democracia, los archivos pertenecen a la gente".<sup>4</sup> Bajo esta premisa el gobierno de los Estados Unidos aprobó en 1966 la Ley de Libertad de Información, conocida como FOIA (*Freedom of Information Act*), la cual estipula que todo ciudadano tiene derecho, apelable en la corte, a tener acceso a cualquier documento producido por las entidades federales, con excepción de aquellos reservados o confidenciales o porciones de los mismos, que se hallen protegidos de revelación pública. Esta ley aplica únicamente para el poder Ejecutivo pues el Judicial y el Congreso tienen sus propias regulaciones<sup>5</sup>. FOIA no permite acceso a documentos del Congreso o de las cortes federales, entidades estatales o locales, o de personas o empresas privadas<sup>6</sup>.

El antecedente de FOIA se encuentra en la *Federal Register Act* de 1935 y en la *Administrative Procedure Act* (APA) de 1946. Esta última ley contenía una sección sobre información pública, la cual disponía que todos los organismos gubernamentales debían publicar en el *Federal Register* (una especie de diario oficial estadounidense) los lugares establecidos en los cuales, así como los

---

<sup>3</sup> Woodward, *op.cit.*, p.19

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Michael Unsworth, "Freedom of Information: Its Ebb and Flow", en *American Libraries*, Vol.30, No.6, Junio-julio 1999, p.82

<sup>6</sup> Página electrónica de NARA, <http://www.archives.gov/foia/foia-guide.html> (fecha de acceso: agosto 2013)

métodos por los que, el público podría obtener la información o hacer llegar requerimientos o consultas sobre documentos oficiales<sup>7</sup>.

No obstante lo anterior, esta legislación tenía aún problemas para hacer pública toda la información que se solicitaba, por lo que hubo que revisar las políticas y prácticas de información del gobierno federal hasta que finalmente, en 1966 se aprobó la FOIA. De acuerdo con el especialista en información gubernamental Harold C. Relyea, aunque leyes semejantes existían en Suecia y Finlandia con anterioridad, "FOIA es hasta hoy [1986] el dictamen más generoso de legislación de acceso a la información en el mundo".<sup>8</sup>

Esta ley ha sido revisada y enmendada a través del tiempo y garantiza el procedimiento para obtener acceso a cualquier registro federal disponible para cualquier ciudadano. Tanto las actividades que desarrolla el gobierno, como la información que se produce en el desarrollo de esas actividades, son productos públicos. Debido a que la divulgación de la información gubernamental es una parte esencial de la democracia estadounidense, el manejo de los recursos de información federal debe proteger el derecho de acceso de los ciudadanos a dicha información. En este sentido el estudio del abogado Bayless Manning, sostiene que el punto medular del proceso democrático estadounidense se encuentra en el derecho de la ciudadanía a conocer, debatir y expresar su voluntad colectiva, en

---

<sup>7</sup> Harold C. Relyea, "Access to Government Information in the Information Age", en *Public Administration Review*, Vol.46, No.6, Nov.-dic. 1986, p.635

<sup>8</sup> *Idem.*, p.635-636

tanto que el problema crucial aquí es hasta qué punto la ciudadanía debe ser informada y participar en la toma de decisiones trascendentales<sup>9</sup>.

Según Relyea, el hecho de haber aprobado este tipo de leyes se origina en el sistema de pesos y contrapesos del gobierno de los Estados Unidos, así como en la soberanía popular<sup>10</sup>. Lotte E. Feinberg, estudiosa de la historia de la Ley de Libertad de Información, apunta que FOIA se basa en la creencia en cuatro premisas, con frecuencia incompatibles: que para sostener la democracia se requiere un electorado informado; que la publicidad es una de las mejores protecciones contra las malas prácticas gubernamentales; que la privacidad es un derecho fundamental que se corresponde con la necesidad de restringir la injerencia del gobierno en la vida de los ciudadanos; y que la confidencialidad es inherente a la burocracia y quizá facilita la eficiencia organizacional<sup>11</sup>. Hasta el día de hoy esta ley es reconocida como parte vital de la democracia estadounidense, ya que el acceso a la información gubernamental garantiza la posibilidad de supervisar las acciones de gobierno por los ciudadanos. Esta legislación ha sido fundamental para lograr un mayor acceso público a los documentos oficiales, no obstante que "a la burocracia no le guste esta ley".<sup>12</sup>

Pero no todos los documentos pueden ser liberados al público. En principio, toda la información gubernamental debe estar disponible al escrutinio de la ciudadanía, a menos que tenga alguna restricción. Únicamente el poder

---

<sup>9</sup> Bayless Manning, *et.al.*, "The Role of Secrecy in the Conduct of Foreign Policy", en *The American Journal of International Law*, Vol.66, No.4, Septiembre 1972, p.62

<sup>10</sup> Harold C. Relyea, "Opening Government to Public Scrutiny A Decade of Federal Efforts", en *Public Administration Review*, Vol.35, No.1, ene-feb 1975, p.3

<sup>11</sup> Lotte E. Feinberg, "Managing the Freedom of Information Act and Federal Information Policy: The Reagan Years", en *Government Information Quarterly*, Vol.6, No.4, nov-dic 1986, p.615

<sup>12</sup> Relyea, "Opening Government...", p.4

ejecutivo está autorizado a juzgar el daño potencial que podría ocasionar la divulgación de algún documento<sup>13</sup>. Se puede negar el acceso a la información por parte del Ejecutivo por "razones legítimas de seguridad nacional" o por "reserva oficial". En la misma regulación de FOIA se consideran nueve excepciones para la divulgación de los documentos oficiales. Éstas son: si están clasificados bajo el rubro de "seguridad" en un decreto presidencial; si se relacionan con prácticas o reglas internas de un organismo oficial; si otra ley federal prohíbe su divulgación; si son considerados información confidencial de negocios (secretos comerciales o financieros); si tienen que ver con las comunicaciones entre organismos gubernamentales o al interior de estos; si son una invasión injustificada de la privacidad de la persona; si contienen material que interfiera con la aplicación de la ley; si contienen información sobre instituciones financieras o si revelan datos sobre yacimientos geológicos o geofísicos naturales<sup>14</sup>.

Existe gran cantidad de leyes federales que regulan el acceso a la información oficial, aun cuando se considera que todo acto gubernamental debe estar abierto a la revisión pública. La Circular A-130<sup>15</sup> establece las políticas para el manejo de los recursos de información federal y describe los principios generales que las agencias gubernamentales deben aplicar cuando manejan información oficial. Clasificar información es un privilegio del Ejecutivo, que tanto el Legislativo como el Judicial reconocen. "Mediante la operación de un sistema de clasificación de seguridad nacional, los presidentes de Estados Unidos han

---

<sup>13</sup> Rahul Sagar, "On Combating the Abuse of State Secrecy", p.408

<sup>14</sup> Unsworth, *op.cit.*, p.85

<sup>15</sup> Página electrónica de la Oficina de Administración y Presupuesto del gobierno de Estados Unidos, 28 de noviembre de 2000, [http://www.whitehouse.gov/omb/circulars\\_a130\\_a130trans4#1](http://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a130_a130trans4#1) (Consultada en agosto 2013)

protegido la información gubernamental del escrutinio público, aseverando que su difusión podría dañar considerablemente la seguridad nacional".<sup>16</sup>

Los documentos oficiales se clasifican según su "sensibilidad" y existen tres niveles de clasificación: confidencial, secreto y ultra secreto<sup>17</sup> (*confidential, secret* y *top secret*) y únicamente ciertos funcionarios de cada organismo del gobierno, de la oficina que generó el documento, definidos por la misma ley, son los encargados de decidir discrecionalmente el nivel de clasificación, así como el tiempo durante el cual la información debe permanecer oculta al público.

La información oficial sólo puede ser clasificada cuando se considera que su exposición pública pudiera causar daño identificable a la seguridad nacional o a las relaciones exteriores, o si pertenece a alguno de los siguientes ámbitos: planes, sistemas de armamento u operaciones militares; información sobre gobiernos extranjeros; actividades de inteligencia (métodos, encriptación, acciones encubiertas, etc.); actividades o relaciones exteriores de los Estados Unidos incluyendo fuentes confidenciales; asuntos científicos, tecnológicos o económicos relacionados con la seguridad nacional; programas del gobierno de Estados Unidos sobre protección de instalaciones o material nuclear; potencial o vulnerabilidad de sistemas, instalaciones, infraestructura, proyectos, planes o servicios de protección relacionados con la seguridad nacional; y el desarrollo, producción o uso de armas de destrucción masiva<sup>18</sup>. Phil G. Goulding, ex asistente

---

<sup>16</sup> "Keeping secrets: Congress, the Courts, and National Security Information", en *Harvard Law Review*, Vol.103, No.4, Febrero 1990, p.906

<sup>17</sup> Página electrónica de la Casa Blanca, oficina de prensa. Executive Order 13526 Classified National Security Information, 29 de diciembre de 2009  
<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/executive-order-classified-national-security-information>  
(Consultada en agosto 2013)

<sup>18</sup> *Idem.*

del secretario de defensa para asuntos públicos de 1967 a 1969, consideraba en una mesa redonda organizada por el Consejo de Relaciones Exteriores lo siguiente:

Nuestros sistemas de clasificación y desclasificación son absurdos. El instinto de clasificar es demasiado automático, el instinto de ocultar es demasiado automático [...] Indiscutiblemente tenemos excesiva confidencialidad en el gobierno federal hoy en día, no únicamente en la conducción de la política exterior sino en muchas otras áreas<sup>19</sup>.

A lo largo del tiempo ha habido varios decretos presidenciales (*Executive Order*) que reglamentan la clasificación y desclasificación de documentos oficiales, el más reciente es el número 13526 del 29 de diciembre de 2009. En el número 12065<sup>20</sup> del 28 de junio de 1978, firmado por James Carter, se proveía que "ninguna información puede permanecer clasificada indefinidamente", por lo tanto debe revisarse la desclasificación de un documento cuando han pasado 20 años de haber sido clasificado originalmente y si tiene ya más de 20 años clasificado se puede guardar únicamente otros 10 años para su desclasificación o revisión. Anteriormente la desclasificación automática ocurría al cabo de 30 años; hoy deben esperarse 25 años para que documentos reservados salgan a la luz. Aún así, en la información sobre gobiernos extranjeros no se aplica la desclasificación automática a los 20 años y puede ser revisada para desclasificarse a los 30 años

---

<sup>19</sup> Phil G. Goulding, en Manning, *op.cit.*, p.66

<sup>20</sup> Versión electrónica de órdenes ejecutivas, <https://www.fas.org/irp/offdocs/eo/eo-12065.htm> (Consultada en agosto de 2013)

si es que no se ha desclasificado antes y consultando, de ser pertinente, al gobierno extranjero u organismo internacional respectivo<sup>21</sup>.

No se puede predecir el lapso después del cual la difusión de alguna información clasificada sería inofensiva, por lo que la desclasificación no puede proceder automáticamente. Esta decisión corresponde sólo al Ejecutivo, con lo cual también se corre el peligro de abuso de discrecionalidad en el ocultamiento de secretos oficiales, si se afirma que la desclasificación de información relevante puede dañar la seguridad nacional<sup>22</sup>. Sagar ofrece un ejemplo de este tipo de abuso:

En el decreto presidencial no. 13233 de George W. Bush, se permitía al presidente en el poder reservar los archivos de sus antecesores. Aunque la orden estaba justificada en términos de seguridad nacional, tanto los historiadores como los archivistas señalaron que el decreto fue aprobado poco antes de que los archivos de Ronald Reagan debieron haberse hecho públicos. Se esperaba que esos papeles contuvieran información relativa al escándalo Irán-Contra y a sus protagonistas, incluyendo al ex presidente George H. W. Bush, así como a algunos miembros relevantes de la administración del mismo George W. Bush<sup>23</sup>.

La entidad gubernamental donde se origina el documento asigna una fecha para su desclasificación, generalmente 10 años. El mayor o menor grado de

---

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> Sagar, *op.cit.*, p.415

<sup>23</sup> *Idem.*, p.416

apertura o reserva en la información que puede solicitarse a través de FOIA, ha dependido tanto de la reglamentación decretada por las diferentes administraciones, como de la disposición a ofrecerla de las distintas agencias encargadas. La desclasificación puede darse por dos motivos, en algunas circunstancias porque la amenaza a la seguridad nacional que originalmente justificó la clasificación del documento habría desaparecido o, en otras, porque los beneficios a la seguridad nacional que conlleva la difusión de cierto documento sobrepasan los costos de mantenerlo secreto<sup>24</sup>. Es decir, se hace una evaluación costo-beneficio de la discrecionalidad. Pero la desclasificación puede darse también de manera no autorizada, ya que "cuando es conveniente para los propósitos de la administración filtrar información a la prensa, simplemente se ignora o se hace caso omiso de la clasificación de un documento".<sup>25</sup> Incluso han llegado a destruirse documentos importantes con tal de que no fueran hechos públicos, como lo hizo Oliver North con documentos del caso Irán-Contra<sup>26</sup>.

Así tenemos que el gobierno de Richard Nixon dispuso la desclasificación automática para la mayoría de los documentos, reservando únicamente los muy importantes. Carter opinaba que entre menor fuera la clasificación de información como reservada, mejor. Sin embargo, Reagan dio marcha atrás a esa apertura, presionó al Congreso para reducir el alcance de la ley y solicitó a las entidades de gobierno clasificar como reservada tanta información como fuera posible, en el nivel máximo de restricción y sin posibilidad de liberación automática. Durante su

---

<sup>24</sup> "Keeping secrets...", p.910

<sup>25</sup> *Idem.* p.912

<sup>26</sup> Sagar, *op.cit.*, p.415; William M. LeoGrande, *Our Own Backyard. The United States in Central America, 1977-1992*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1998, p.482

administración incluso se volvieron a reservar documentos previamente liberados, pues se consideraba que "demasiada apertura tenía malos efectos".<sup>27</sup> Posteriormente se restringió aún más el acceso a la información hasta que William Clinton volvió a flexibilizar el proceso<sup>28</sup>, que en su momento George W. Bush limitó de nuevo.

En la administración Reagan, época de la cual proviene la mayor parte de los documentos que se analizarán, se redujo considerablemente el acceso a la información mediante distintas acciones. La más significativa fue la emisión del decreto presidencial 12356 sobre Información de Seguridad Nacional, que limitó el alcance de lo que se podía solicitar a través de FOIA, "más de dos tercios de los documentos entregados con posterioridad a este decreto estaban completamente censurados, incluyendo datos como fecha, autor, destinatario, ruta de entrega, etc.", además de desalentar a los solicitantes de información mediante el cobro de cuotas por la búsqueda del documento, el análisis del contenido para determinar en qué medida podría ser liberado y por la reproducción del mismo, así como también llevando al extremo la utilización de excepciones para retener los documentos<sup>29</sup>.



---

<sup>27</sup> Feinberg, *op.cit.*, p.618

<sup>28</sup> Unsworth, *op.cit.*, p.82-83

<sup>29</sup> Feinberg, *op.cit.*, 618-619

## EL NATIONAL SECURITY ARCHIVE

*EN LOS ÚLTIMOS DÍAS DE RONALD REAGAN EN LA OFICINA PRESIDENCIAL, EL NATIONAL SECURITY ARCHIVE SE ENTERÓ QUE LA CASA BLANCA ESTABA A PUNTO DE BORRAR MILES DE MENSAJES ELECTRÓNICOS DE SUS COMPUTADORAS. [...] PREOCUPADO POR LA PÉRDIDA DE REGISTROS INVALUABLES, EL NSA ENTABLÓ UN JUICIO EN CONTRA DEL PRESIDENTE REAGAN PARA EVITAR LA DESTRUCCIÓN DE LOS DOCUMENTOS.*

— Samuel Fromartz<sup>30</sup>

**A** partir de FOIA han ido saliendo a la luz centenares de documentos que clarifican el papel que ha jugado el gobierno de Estados Unidos tanto internamente como en relación con otras naciones.

Existe una organización de investigación independiente dedicada a solicitar, publicar, organizar y archivar los documentos desclasificados que tienen que ver con las relaciones internacionales del gobierno de Estados Unidos, el funcionamiento de su política exterior, la toma de decisiones en seguridad nacional, historia militar y demás temas.

El Archivo Nacional de Seguridad (National Security Archive —NSA—) se fundó en 1985 y reúne "más de 10 millones de páginas"<sup>31</sup> de documentos desclasificados, dando acceso público a información gubernamental. El NSA es, "en todo el mundo, la organización no gubernamental con la más grande colección

---

<sup>30</sup> Samuel Fromartz, "Open Secrets. What the Government seeks to conceal the National Security Archive works hard to put on the record", en *Columbia Journalism Review*, Vol.28, No.6, marzo-abril 1990, p.32

<sup>31</sup> Página electrónica de NSA, [http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/the\\_archive.html](http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/the_archive.html) (Consultada en febrero de 2013)

de documentos oficiales desclasificados a través de la ley de libertad de información".<sup>32</sup> De acuerdo con su propia página electrónica, el NSA combina una gama única de funciones: un centro de periodismo de investigación; un instituto de investigación en relaciones internacionales; una biblioteca y archivo de documentos desclasificados de Estados Unidos; el liderazgo en el uso sin fines de lucro de FOIA; un despacho de abogados con orientación de interés social que defienden y expanden el acceso público a la información gubernamental; una defensoría global del gobierno abierto; y la elaboración de índices y edición de antiguos secretos<sup>33</sup>.

Los documentos que se utilizan en esta investigación fueron obtenidos a través de NSA. Cada uno de ellos fue producido por alguna instancia del gobierno de los Estados Unidos y contiene datos con los cuales se puede ubicar quién lo produjo, cuándo y a quién iba dirigido, además del contenido en sí del documento.

Pero no en todos los casos se proporcionan todos los datos. En general se manejan siglas de las agencias o entidades gubernamentales que los produjeron, así como iniciales o cargos de las personas involucradas, si no es que algunos están abiertamente codificados o censurados. Otras veces los documentos están parcialmente desclasificados, es decir, una parte de su contenido está tachada o invisibilizada, con lo cual no es posible identificar a personas o entidades a las que hace referencia, así como frases o párrafos clave en ciertos temas.

---

<sup>32</sup> Página electrónica de NSA, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/archive/intern.html> (Consultada en febrero de 2013)

<sup>33</sup> Página electrónica de NSA, [http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/the\\_archive.html](http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/the_archive.html) (Consultada en febrero de 2013)

No obstante estas limitaciones, es una circunstancia favorable el poder acceder a este tipo de documentos para esclarecer lo que sucedió en determinado momento y lugar, pues de otra manera no podrían conocerse ciertos detalles de situaciones que ahora es posible analizar.

Toda la información que resguarda el NSA está disponible para cualquier persona interesada en ella. La preserva en su sede en Washington y también, a través de una compañía privada que la distribuye, en muchas universidades tanto de Estados Unidos como del mundo entero.



**E**n este apartado se ha analizado la manera en que se organiza la documentación oficial estadounidense y cómo gracias a ciertas leyes, se tiene la oportunidad de revisar los documentos que se produjeron sobre los acontecimientos de Centroamérica en la década de los ochenta, así como la labor que desarrolla el NSA en la recuperación de esos documentos.

Corresponde ahora adentrarse en el mundo de la ayuda internacional y su funcionamiento, para analizar el papel que Estados Unidos jugó a través de ese tipo de apoyo en Centroamérica en la época referida.

## CAPÍTULO II

### AYUDA INTERNACIONAL

*LOS PROGRAMAS DE AYUDA INTERNACIONAL HAN SIDO PERPETUADOS Y EXPANDIDOS  
NO PORQUE HAYAN SIDO EXITOSOS, SINO PORQUE ENTREGAR AYUDA AL EXTERIOR  
TODAVÍA PARECE SER UNA BUENA IDEA. PERO LA AYUDA INTERNACIONAL  
RARAMENTE HA HECHO ALGO QUE LOS PAÍSES RECEPTORES  
NO HUBIERAN PODIDO HACER POR SÍ MISMOS.*

—James Bovard<sup>1</sup>

En este capítulo se analizará los conceptos de Ayuda Internacional; Ayuda para el desarrollo; Cooperación internacional; Asistencia Internacional; Cooperación para el desarrollo; Ayuda al extranjero; Asistencia para el desarrollo; Asistencia exterior; Cooperación internacional para el desarrollo; denominaciones todas que se refieren al mismo fenómeno pero cuya utilización depende del contexto histórico y político en que son usadas. El énfasis se pondrá en aquella ayuda que distribuye el gobierno de Estados Unidos y en cuál es su carácter en relación con la política exterior, como instrumento de ésta en la lucha contrainsurgente y en las operaciones encubiertas. Asimismo, se revisarán los tipos de ayuda que otorga Estados Unidos y la condición principal que tienen muchas ONG como vehículo para la distribución de esa ayuda oficial.

---

<sup>1</sup> James Bovard, "The Continuing Failure of Foreign Aid", *Policy Analysis*, No. 65, Washington, The Cato Institute, 1986, p.1



La ayuda exterior<sup>2</sup> surgió al término de la Segunda Guerra Mundial, cuando se presentó el problema de la reconstrucción de Europa y se concibió el Plan Marshall en 1947<sup>3</sup>. Este plan era una iniciativa del gobierno de los Estados Unidos, que destinaría trece mil millones de dólares<sup>4</sup>, en un plazo de cuatro años, a los países de la Europa occidental que resultaron devastados por la guerra, para ayudar en su reconstrucción tanto de infraestructura como económica, además de ser un oportuno instrumento de contención a la expansión del socialismo y un mecanismo que permitiría la inversión masiva estadounidense en Europa<sup>5</sup>. De esta manera, desde sus inicios la llamada "ayuda internacional" nació con la intención de obtener beneficios político-económicos para quien la otorgaba.

Antes de la Segunda Guerra Mundial había existido apoyo de algunos países a otros. Previamente, algunos países colonialistas como Francia y Gran Bretaña habían creado fondos, cuyo objetivo oficialmente fue clasificado como ayuda para apoyar al desarrollo de sus colonias. Y en el caso específico de la ayuda alimentaria, ya en 1812 se autorizó en el congreso de Estados Unidos

---

<sup>2</sup> Ayuda internacional, Asistencia internacional, Cooperación internacional, Cooperación para el desarrollo, Ayuda para el desarrollo, Ayuda al extranjero, Ayuda externa Asistencia para el desarrollo, Asistencia exterior, Cooperación internacional para el desarrollo. En inglés: *International Aid, Foreign Aid, Foreign Assistance, Economic Assistance, International Cooperation, Development Cooperation, Development Assistance, Official Development Assistance (ODA), Multilateral Cooperation*. No obstante, hay autores que prefieren diferenciar entre estas denominaciones y no utilizar los términos de manera intercambiable (cfr. Roger C. Riddell, *Does Foreign Aid Really Work?*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p.17-21)

<sup>3</sup> Sin embargo, ya en las primeras décadas del siglo XX, Estados Unidos otorgó ayuda alimentaria a los países de Europa, debido a la Primera Guerra Mundial. Luis Portillo, *¿Alimentos para la paz? La "ayuda" de Estados Unidos*, Madrid, IEPALA, 1987, p.23

<sup>4</sup> Carol Lancaster, *Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 2006, p.28; Riddell, *op.cit.*, p.24

<sup>5</sup> Al Weinrub y William Bollinger, *The AFL-CIO in Central America*, Oakland, Labor Network on Central America, 1987, p.6

enviar ayuda por la cantidad de 50,000 dólares a las víctimas de un terremoto en Venezuela<sup>6</sup>.

A partir de aquellas primeras acciones, ya en el marco postbélico y de división del mundo en dos bloques antagónicos, el gobierno de los Estados Unidos aquilató la importancia de apoyar económicamente a las naciones que le interesaba permanecieran dentro de su ámbito de influencia para que no cayeran en el entorno soviético, pues también la URSS otorgaba ayuda a sus países aliados<sup>7</sup>.

En 1961 la Asamblea General de la ONU designó a los años sesenta como la Década del Desarrollo de las Naciones Unidas<sup>8</sup>. Al sumarse a ese esfuerzo mundial, Estados Unidos formuló para América Latina la "Alianza para el Progreso", que consistió en otorgar grandes cantidades de ayuda económica a la región, cuya finalidad reconocida era la de mejorar las condiciones de vida de la población y así evitar que surgieran movimientos revolucionarios como el que se dio en Cuba, con lo cual esa ayuda se reveló como poderosa estrategia de contención a las insurgencias del hemisferio.

"Consciente de que la solución de los problemas del Tercer Mundo era la precondition para su defensa, Washington adoptó la política del desarrollo. El desarrollo se convirtió en el hermano menor de la contención [...] El desarrollo estaba destinado a proveer inmunidad de largo plazo en contra del contagio del

---

<sup>6</sup> Portillo, *op.cit.*, p.22

<sup>7</sup> Lancaster, *op.cit.*, p.31-32

<sup>8</sup> Helmut Führer, *The Story of Official Development Assistance. A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in Dates, Names and Figures*, París, OCDE, 1996, p.13

comunismo"<sup>9</sup>. El inicio de la década de 1960 fue la edad dorada del desarrollo y virtualmente toda la ayuda exterior estaba dedicada a este nuevo campo de batalla<sup>10</sup>.

Oficialmente se entiende por ayuda internacional la que ofrecen algunos países a otros en apoyo a su desarrollo. Esta ayuda es oficial y puede ser bilateral o multilateral. La ayuda bilateral se realiza entre dos países, el país donante y el país receptor. La ayuda multilateral se da entre un país donante y algún tipo de organismo internacional como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), etc., por medio del cual se entrega la ayuda al país receptor.

Generalmente esta ayuda se suministra en una relación tradicional de países Norte-Sur, es decir, desde los llamados países desarrollados a los designados como subdesarrollados. La ayuda internacional es una herramienta de la política exterior de los países, por lo tanto, es un valor entendido que el país otorgante de la ayuda siempre tratará de fortalecer sus intereses por medio de ésta. Varios autores<sup>11</sup> coinciden en que la ayuda internacional se otorga con base en el beneficio que obtendrán los países otorgantes más que en consideraciones sobre el desarrollo de los países receptores.

---

<sup>9</sup> Michael H. Hunt, *Ideology and U.S. Foreign Policy*, New Haven, Yale University Press, 1987, p.159

<sup>10</sup> *Ibidem.*, p.160

<sup>11</sup> Teresa Hayter, *Ayuda e imperialismo*, Barcelona, Planeta, 1972; Steven Hook, *National Interests and Foreign Aid*, Boulder, Lynne Rienner, 1995; Andrzej Krassowski, *The Aid Relationship. A discussion of aid strategy with examples from the American experience in Tunisia*, Londres, Overseas Development Institute, 1968; Riddell, *op.cit.*

Al revisar esta aceptación generalizada de condicionantes a la ayuda exterior, queda claro que los intereses de los donantes son más importantes que las necesidades de los receptores<sup>12</sup>; que no son las consideraciones humanitarias o de desarrollo las que determinan la asignación de la ayuda sino los intereses políticos, comerciales o estratégicos de los donantes<sup>13</sup>, y que aproximadamente un tercio del total de la ayuda que ha sido otorgada ha servido a los objetivos comerciales, coloniales o estratégicos del país que la concede<sup>14</sup>.

El presidente Dwight D. Eisenhower, en 1957, decía de la asistencia en alimentos que

la ayuda al extranjero conduce a un grave error, porque sugiere la idea de una dádiva a otros países a expensas del nuestro. Nada más lejos de la realidad. Esos programas sirven a nuestros propios intereses básicos, nacionales y personales<sup>15</sup>.

Luis Portillo, especialista en ayuda exterior, afirma que "la realidad de la ayuda trata de presentársenos habitual y oficialmente como preocupación de Estados Unidos en el crecimiento económico de los países del Tercer Mundo".<sup>16</sup> Lo anterior intenta ocultar los objetivos profundos de la ayuda, que se muestra públicamente como manifestación de solidaridad entre naciones, pero que en realidad nunca lo ha sido.

---

<sup>12</sup> James H. Lebovic, "National Interests and US Foreign Aid: The Carter and Reagan Years" en *Journal of Peace Research*, Vol. 25, No. 2, 1988, p.115

<sup>13</sup> Riddell, *op.cit.*, p.358

<sup>14</sup> David Halloran Lumsdaine, *Moral Vision on International Politics. The Foreign Aid Regime, 1949-1989*, New Jersey, Princeton University Press, 1993, p.4

<sup>15</sup> Portillo, *op.cit.*, p.240

<sup>16</sup> *Ibidem.*, p.242

Cada país donante tiene su propia agencia de ayuda internacional. En esta investigación nos ocuparemos en específico de la de Estados Unidos, la Agencia para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development —USAID—), cuyos orígenes se remontan a 1948 cuando el Congreso de ese país promulgó la Ley de Asistencia al Exterior (Foreign Assistance Act —FAA—) en que autorizó el Plan Marshall por 4 años y estableció la Agencia de Cooperación Económica (Economic Cooperation Agency —ECA—). En 1951 fue suprimida la ECA y se creó la Agencia de Seguridad Mutua (Mutual Security Agency) igualmente aprobada por el Congreso. De 1953 a 1955 fue sustituida por la Administración de Operaciones Extranjeras (Foreign Operations Administration —FOA—). En 1955 la Agencia de Cooperación Internacional (International Cooperation Agency —ICA—) reemplazó a la FOA y quedó bajo la autoridad directa del Departamento de Estado. El 4 de septiembre de 1961 el presidente Kennedy estableció mediante una orden ejecutiva la USAID, que se encargaría en adelante de ejecutar los programas de asistencia exterior del gobierno de Estados Unidos<sup>17</sup>.

En la tabla siguiente se puede ver la evolución por época de la ayuda entregada por Estados Unidos a Centroamérica y cómo la cantidad entregada varía según lo exigían las prioridades de la política exterior estadounidense, donde en los años ochenta se entregan las mayores cantidades.

---

<sup>17</sup> Página electrónica de USAID [http://transition.usaid.gov/about\\_usaid/chronology.html](http://transition.usaid.gov/about_usaid/chronology.html) (Consultada en octubre 2013)

<b>Ayuda no militar de Estados Unidos entre 1946 y 1987</b> (millones de dólares)
--

	<b>1946-1979</b>	<b>1980-1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987*</b>
<b>Costa Rica</b>	192.9	685.9	150.6	159.5
<b>El Salvador</b>	172.8	1,249.5	315.3	359.4
<b>Guatemala</b>	365.1	203.8	108.9	159.6
<b>Honduras</b>	271.0	599.8	129.2	199.4
<b>Nicaragua</b>	267.9	103.4	—	—

FUENTE: Barry y Preusch, *op.cit.*, p.xiii-xiv

\*Estimado

Estados Unidos es el mayor donante de ayuda económica del mundo en términos de cantidad de dólares, pero el menor contribuyente entre los grandes gobiernos donantes de ayuda si se calcula ésta como porcentaje del producto nacional bruto (PNB)<sup>18</sup>. Desde 1960 varios países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) conforman el Comité de Asistencia al Desarrollo y representan el liderazgo como donantes de ayuda económica al exterior. Se trata de países con el PNB más alto y el más alto porcentaje de éste que han dado como ayuda ha sido el 0.7% en los años sesenta. Hasta hoy sigue considerándose este porcentaje una meta a alcanzar por los donantes.

Cuando se otorga ayuda internacional generalmente está condicionada.

Este condicionamiento se traduce en distintas circunstancias, como exigir el

---

<sup>18</sup> Curt Tarnoff y Larry Nowels, *Foreign Aid: An Introductory Overview of U.S. Programs and Policy*, Congressional Research Service, Library of Congress, 2004, p.1

cumplimiento de ciertas políticas económicas; el compromiso de ser utilizada para adquirir insumos del país donante; la obligación de usarla en programas predeterminados por el país donante; etc. La mayor parte de la ayuda que otorga Estados Unidos se utiliza para adquirir bienes y servicios estadounidenses<sup>19</sup>, "el Congreso ha descubierto que un sorprendentemente alto porcentaje de la ayuda económica también regresa a casa. De hecho, la mayoría de los financiamientos de AID realmente nunca salen de los Estados Unidos",<sup>20</sup> y específicamente las mercancías que se destinan a asistencia alimentaria deben ser adquiridas en su totalidad en Estados Unidos y la mayor parte de los envíos de este programa deben ser hechos en naves de carga estadounidenses<sup>21</sup>. Esta restricción es una de las maneras en que las compañías estadounidenses se quedan con el dinero de la ayuda internacional<sup>22</sup>.

Un estudio de USAID encontró que costaba entre cuatro y cinco veces más enviar materias primas en embarcaciones estadounidenses que en embarcaciones extranjeras. En algunos casos, los costos de envío valen casi tanto como la comida donada<sup>23</sup>.



---

<sup>19</sup> Martha Honey, *Hostile Acts. U.S. Policy in Costa Rica in the 1980s*, Gainesville, University Press of Florida, 1994, p.66

<sup>20</sup> Tom Barry y Deb Preusch, *The Soft War: The Uses and Abuses of U.S. Economic Aid in Central America*, Nueva York, Grove Press, 1988, p.43

<sup>21</sup> Tarnoff y Nowels, *op.cit.*, p.18-19

<sup>22</sup> Michael Maren, *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*, New York, Free Press, 1997, p.190

<sup>23</sup> Bovard, *op.cit.*, p.5

## LA AYUDA INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

*EL ÚNICO CRITERIO PARA JUZGAR LA AYUDA EXTERNA ES EL INTERÉS NACIONAL DE ESTADOS UNIDOS. LA AYUDA EXTERNA ESTADUNIDENSE NO SE DEBE AL BIEN PROPIO O AL BIEN DE OTROS. EL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS NO ES UNA INSTITUCIÓN DE BENEFICENCIA, NI EL CANAL ADECUADO PARA EL ESPÍRITU CARITATIVO DEL PUEBLO NORTEAMERICANO.*

—George Liska<sup>24</sup>

**D**esde el fin de la Segunda Guerra Mundial y hasta inicios de los noventa, el propósito fundamental de otorgar ayuda internacional por parte de los Estados Unidos era el mismo que el de su política exterior: la derrota del comunismo<sup>25</sup>. No obstante que su principal enfoque era ese, la motivación subyacente y que permanece intacta hasta el día de hoy es la de servir a los objetivos económicos, políticos y estratégicos del país.

"Existe la errónea creencia de que la ayuda es una forma de generosidad internacional desinteresada", menciona al inicio el estudio de Teresa Hayter —ex funcionaria del Instituto de Desarrollo de Ultramar (Overseas Development Institute —ODI—) del Reino Unido— sobre el papel que juega la ayuda internacional en el mundo<sup>26</sup>. Y más adelante dice: "La ayuda jamás ha sido una transferencia incondicional de recursos financieros. Normalmente las condiciones anexas a la ayuda tienen claramente como objetivo servir a los intereses de los

---

<sup>24</sup> Citado en Sanahuja, *op.cit.*, p.38

<sup>25</sup> Tarnoff y Nowels, *op.cit.*, p.3

<sup>26</sup> Hayter, *op.cit.*, p.15

gobiernos que la conceden".<sup>27</sup> Steven Hook —especialista en políticas de ayuda internacional— indica que siempre existe un interés de quien otorga la ayuda y los receptores lo asumen de esa manera<sup>28</sup>. "El dar ayuda está, de hecho, casi exclusivamente motivado por el principio de 'influencia y control'. "<sup>29</sup>

Carol Lancaster —ex funcionaria de la USAID— consigna cuatro objetivos principales de la ayuda que otorga Estados Unidos<sup>30</sup>: diplomático — incluye la seguridad internacional y los intereses políticos exteriores del gobierno—; de desarrollo; de asistencia humanitaria y comerciales. David Sogge<sup>31</sup> —analista independiente especializado en ayuda internacional— menciona que los motivos para proporcionar ayuda son: sociopolítico-estratégicos; mercantiles; éticos y humanitarios. Por otra parte, Alberto Alesina —profesor de economía política en Harvard— y David Dollar —experto en política exterior, economía y desarrollo— consideran que el propósito de Estados Unidos para entregar apoyos responde a consideraciones políticas y estratégicas<sup>32</sup>. Como puede observarse, las motivaciones para otorgar ayuda internacional son todo menos altruistas.

Existen diferentes clases de ayuda al exterior (económica, agrícola, sanitaria, militar, política y humanitaria). La USAID se encarga únicamente de la ayuda no militar, es responsable de la mayor parte de la asistencia bilateral para el desarrollo (que incluye crecimiento económico, salud global y programas de

---

<sup>27</sup> *Ibidem.*, p.31

<sup>28</sup> Hook, *op.cit.*, p.XI

<sup>29</sup> Krassowski, *op.cit.*, p.18

<sup>30</sup> Lancaster, *op.cit.*, p.13

<sup>31</sup> David Sogge, *Dar y tomar. ¿Qué ocurre con la ayuda internacional?*, Barcelona, Icaria, 2002, p. 65

<sup>32</sup> Alberto Alesina y David Dollar, "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?", en *Journal of Economic Growth*, Vol.5, No.1, 2000, p.1

democracia) y del título II de la Public Law 480 (P.L.480)<sup>33</sup> de asistencia alimenticia. Ésta data de 1954 y representa "una auténtica política expansionista cuidadosamente pergeñada en beneficio de los intereses comerciales estadounidenses".<sup>34</sup> El título II de dicha ley corresponde a donaciones de alimentos "para aliviar hambrunas u otras necesidades de ayuda urgente o extraordinaria, para combatir la malnutrición, para promover el desarrollo económico y comunitario en países atrasados y para programas de alimentación escolar".<sup>35</sup> Se entrega mediante donaciones gobierno a gobierno; a través de ONG o por organismos intergubernamentales como el Programa Mundial de Alimentos de la ONU.

No todos en Estados Unidos están de acuerdo en la manera en que su gobierno utiliza la entrega de ayuda al extranjero:

la frustración con el uso de la ayuda como herramienta en las campañas de contrainsurgencia, se remonta por lo menos al periodo de la Guerra de Vietnam. En 1965, mientras E.U. comenzaba la transición de una guerra de asesores a una guerra de desgaste en Vietnam, Charles Wolf publicaba un reportaje condenando la utilización de la ayuda como respuesta a las causas originales [de la guerra] y ofrecía una estrategia alternativa a la contrainsurgencia<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Agricultural Trade Development and Assistance Act, de 1954. Comprende los programas de emergencia y de asistencia privada, administrados por la USAID, pero implementados por ONG, cooperativas u organizaciones intergubernamentales como el Programa Mundial de Alimentos de la ONU.

<sup>34</sup> Portillo, *op.cit.*, p.73

<sup>35</sup> *Ibidem*, p.96

<sup>36</sup> Ben Connable, *Leveraging Development Aid to Address Root Causes in Counterinsurgency. Balancing Theory and Practice in "Hold" and "Build"*, Santa Mónica, Rand Corporation, 2013, p.3, Charles Wolf Jr. es economista, ex funcionario del Servicio Exterior estadounidense

Entre 1980 y 1990, la ayuda de Estados Unidos a Centroamérica y el Caribe aumentó de 250 millones de dólares anuales a poco más de un billón. Para 1989 era cercana a 10 billones, 30% más alta de lo que había sido en 1980. En 1996 volvió a caer a 175 millones de dólares<sup>37</sup>. Aunque la cifras varían de acuerdo con distintos autores, en el siguiente cuadro se ve la evolución de la ayuda a través del tiempo y cómo durante los ochenta se percibe la intencionalidad estratégica de la región, pues es en esa época cuando más ayuda se entrega

<p>Ayuda de USAID a Centroamérica entre 1946 y 1990 millones de dólares</p>
---

**1946-1979**

1,898.3\*

**1980-1990**

6,689\*\*

FUENTES: Barry y Preusch, *op.cit.*, p.XV; Dunkerley, *op.cit.*, p.142

\*Incluye todos los tipos de ayuda (Asistencia al Desarrollo, Fondos de Apoyo Económico, PL480)

\*\*Incluye Asistencia al Desarrollo, Fondos de Apoyo Económico, PL480, cuerpos de paz, asistencia de emergencia

En los 33 años que van del período postguerra a 1979 la ayuda a esa zona fue de 57 millones de dólares por año en promedio. En la década de los ochenta se multiplicó a 668 millones de dólares anuales en promedio, es decir, casi 12 veces más. A partir de 1990, después de la derrota electoral del sandinismo, se volvió a entregar ayuda a Nicaragua.




---

<sup>37</sup> Lancaster, *op.cit.*, p.82-83

## AYUDA DE ESTADOS UNIDOS A LA DEMOCRACIA

*¿Y CUÁNDO ANTES LOS ESTADOS UNIDOS SE HABÍAN PREOCUPADO POR LA DEMOCRACIA EN NICARAGUA?. APOYÓ POR MEDIO SIGLO UNA TIRANÍA DINÁSTICA. Y FUE YA UN POQUITO TARDE, HASTA QUE TRIUNFÓ LA REVOLUCIÓN, QUE SE PREOCUPÓ POR ESA DEMOCRACIA.*

—Ernesto Cardenal<sup>38</sup>

**U**n tipo de ayuda que ha comprobado ser muy eficaz en apuntalar los intereses estadounidenses, es la ayuda al fortalecimiento de la democracia. La democracia ha sido una bandera que se ha esgrimido para apoyar u hostilizar a cualquier otro país o facciones dentro de éstos. Los Estados Unidos la argumentan como un valor esencial ineludible y tratan de imponer al resto del mundo su percepción de democracia a cualquier precio. Este concepto puede tener diferentes significados según quien lo defina. Algunos de los aspectos principales que incluye son la separación de poderes, la libertad política, las elecciones periódicas, la pluralidad de partidos, el voto universal y la libertad de prensa.

Thomas Carothers —experto en democratización y política exterior estadounidense— llama a la ayuda a la democracia que otorgó Estados Unidos en los ochenta "asistencia al desarrollo político",<sup>39</sup> y agrega que a pesar de ser sólo

---

<sup>38</sup> Ernesto Cardenal, *La revolución perdida*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, p.417

<sup>39</sup> La nombra en inglés "Political Development Assistance". Thomas Carothers, *In the Name of Democracy. U.S. Policy toward Latin America in the Reagan Years*, Berkeley, University of California Press, 1991, p.196

una porción del total de la ayuda exterior y recibir poca atención por parte de los medios y los estudiosos del tema, es trascendente.

La ayuda a la democracia la otorga Estados Unidos a través de la Fundación Nacional para la Democracia (National Endowment for Democracy — NED—), organización bipartita, privada, sin fines de lucro, que recibe fondos públicos<sup>40</sup>, subsidiaria de la USAID<sup>41</sup>. La NED surge de un modelo basado en la experiencia alemana de postguerra en el cual el estado otorgaba financiamiento a los cuatro principales partidos para que fortalecieran sus diferentes ideologías, primero dentro de Alemania y posteriormente apoyando a los institutos políticos afines a esos partidos en otras partes del mundo<sup>42</sup>. Durante los años sesenta y setenta en América Latina, antes de que surgiera la NED, AID llevó a cabo cuatro tipos de programas: de educación cívica; de capacitación en liderazgo; de apoyo a institutos locales de formación y de asistencia técnica y capacitación legislativa<sup>43</sup>.

En los ochenta, tanto en Nicaragua como en El Salvador, E.U. introdujo un nuevo vehículo para exportar la "democracia estilo Estados Unidos", la NED. Sus orígenes se remontan a un temprano y catastrófico escándalo que surgió luego que en 1967 se revelaron algunas de las acciones encubiertas de la CIA. [...] Repentinamente, debido a un traslape de fondos a través de fundaciones y organismos fachada, las ligas entre la Agencia y sindicatos extranjeros,

---

<sup>40</sup> "Public-private mechanism": mecanismo público-privado

<sup>41</sup> "USAID gasta más de 700 millones de dólares anualmente en programas relacionados con la democracia [...] Aun cuando sea entregada para otros propósitos, este tipo de ayuda puede promover la democracia indirectamente, por ejemplo, 'modernizando' sociedades". Stephen Knack, *Does Foreign Aid Promote Democracy?*, Washington, World Bank, 2003, p.3

<sup>42</sup> Página electrónica de NED <http://www.ned.org/about/history> (Consultada en noviembre 2013)

<sup>43</sup> Carothers, *op.cit.*, p.198

organizaciones juveniles y estudiantiles, institutos políticos y publicaciones, se difundieron en la prensa estadounidense y extranjera. Normalmente el flujo de dinero iba de la Agencia [CIA] a una fundación real o ficticia, de allí a una organización privada como la NSA [Unión Nacional de Estudiantes de Estados Unidos] o a algún sindicato y desde allí al beneficiario extranjero. [...] La idea era tener disponible el dinero para poder negociar con partidos políticos, sindicatos, grupos estudiantiles y otras organizaciones privadas<sup>44</sup>.

En 1983 la administración Reagan presentó al Congreso el "Proyecto Democracia", un programa de asistencia de 44 proyectos, la mayoría educativos —viajes de estudio, programas de intercambio, publicación de libros, programas universitarios y conferencias— para promover una "mayor comprensión de la democracia y de los Estados Unidos". En realidad era un esfuerzo por convencer a los extranjeros de los males del comunismo y las virtudes de la democracia estadounidense<sup>45</sup>.

Al no persuadir el "Proyecto Democracia" a los congresistas, la bipartidista Fundación Política Americana (American Political Foundation) —que se creó siguiendo el modelo alemán—, financiada por AID, realizó el estudio "Programa Democracia", en el cual propuso la creación de una "organización

---

<sup>44</sup> Philip Agee, "Tracking Covert Actions into the Future", *Covert Action Quarterly*, No. 42, otoño 1992

<sup>45</sup> Carothers, *op.cit.*, p.203

bipartidista, privada, sin fines de lucro, que sería financiada con asignaciones anuales del gobierno de Estados Unidos, llamada NED".<sup>46</sup>

El objetivo de la NED es distribuir fondos a organizaciones privadas que promuevan la democracia en el mundo, incluyendo a las de ambos partidos políticos estadounidenses y a las de la comunidad empresarial, tanto al Free Trade Union Institute —FTUI—<sup>47</sup> (cuyo objetivo desde el principio fue promover la creación de sindicatos anticomunistas), como a la Fundación de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos (a través del Center for International Private Enterprise —CIPE—, cuyo fin es "fortalecer la democracia alrededor del mundo mediante la empresa privada y reformas orientadas hacia el mercado")<sup>48</sup>.

Estas dos organizaciones, FTUI —conocido hoy como Solidarity Center— y CIPE, junto con los Institutos Nacionales para Asuntos Internacionales tanto Republicano (International Republican Institute —IRI—) como Demócrata (National Democratic Institute —NDI—), creados por la NED, son los mayores receptores de fondos de ésta. Los programas de CIPE en América Latina "están casi exclusivamente orientados a influenciar las políticas económicas de los gobiernos anfitriones". En la lógica de CIPE, "la libertad económica va de la mano de la libertad política y, por lo tanto, el promover políticas de libre mercado es una forma de promover la democracia".<sup>49</sup>

FTUI es "una corporación privada, sin fines de lucro, patrocinada por la Federación Estadunidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales

---

<sup>46</sup> *Ibidem.*, p.204

<sup>47</sup> A partir de 1997, junto con otras organizaciones laborales, se convirtió en el American Center for International Labor Solidarity y a través de él se canaliza ayuda exterior de Estados Unidos para promover la formación de organizaciones obreras "democráticas".

<sup>48</sup> <http://www.ned.org/languages/es> (Consultada en octubre 2013)

<sup>49</sup> Carothers, *op. cit.*, p.228

(AFL-CIO)<sup>50</sup>, que representa el componente laboral de NED y trabaja a través del Instituto Estadunidense para el Desarrollo del Sindicalismo Libre (AIFLD)<sup>51</sup>. Promueve el sindicalismo "libre" que derrotará el control marxista de los sindicatos y ayudará a asegurar la existencia de sindicatos no marxistas, que son un ingrediente vital de la democracia".<sup>52</sup> De hecho, la AIFLD es una entidad a través de la cual se entrega ayuda y cuyos fines no son precisamente altruistas sino que han sido más bien políticos y de defensa de los intereses de Estados Unidos. Esta institución se presenta como defensora de los derechos de los trabajadores y de la libre asociación de éstos en sindicatos, pero en realidad es proempresarial y le hace el trabajo sucio al gobierno estadounidense. Recibe financiamiento de la USAID y de la NED y ha organizado sindicatos opuestos a los que realmente velan por los derechos de los trabajadores o ha apoyado sindicatos oficiales diciendo que los reconoce como democráticos<sup>53</sup>.

Los institutos de los dos partidos políticos estadounidenses "trabajan con partidos y procesos políticos en América Latina. El republicano tiene un claro acercamiento partidista con aquellos que comparten los valores conservadores".<sup>54</sup> El del Partido Demócrata "persigue estrategias no partidistas, pues busca reforzar los sistemas democráticos más que apoyar una ideología determinada, así como las transiciones de gobiernos no democráticos a democráticos. Alienta el multipartidismo y lleva a cabo misiones de observación electoral internacional".<sup>55</sup>

---

<sup>50</sup> American Federation of Labor (Federación Estadunidense del Trabajo) y Congress of Industrial Organizations (Congreso de Organizaciones Industriales)

<sup>51</sup> American Institute for Free Labor Development

<sup>52</sup> Carothers, *op. cit.*, p.228-229

<sup>53</sup> Weinrub y Bollinger, *op.cit.*; Barry y Preusch, *op.cit.*

<sup>54</sup> Carothers, *op.cit.*, p.229

<sup>55</sup> *Ibidem.*, p.230

La lógica del republicanismo es "incrementar la fuerza del lado conservador del espectro político existente".<sup>56</sup> La asistencia electoral es uno de los principales apoyos que otorga NED.

[...] la retórica [democrática] adquirió una vida propia, de manera muy similar a como había ocurrido a principios de siglo, y las instituciones que Reagan ayudó a establecer para fomentar la democracia, incluyendo la NED y los institutos partidarios, mantuvieron su ímpetu. Estas organizaciones proporcionaron los fondos, así como la asesoría que necesitaban los partidos políticos y las instituciones electorales<sup>57</sup>.

De acuerdo con la presentación oficial que hace de sí misma, la NED "está dedicada a fomentar el crecimiento de una gran variedad de instituciones democráticas en el exterior, inclusive partidos políticos, sindicatos, mercados libres y organizaciones comerciales, así como también los muchos elementos de una sociedad civil vibrante que aseguren los derechos humanos, medios de comunicación independientes y el estado de derecho".<sup>58</sup> Sin embargo, una consideración diferente es la de Agee —ex agente de la CIA—: "lo que sucedió con la NED, de hecho, fue la continuación del financiamiento público para la intervención en países extranjeros utilizando nuevos conductos, con las

---

<sup>56</sup> *Ibidem.*, p.231

<sup>57</sup> Robert Pastor, *El remolino. La política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe*, México, Siglo XXI, 1995, p.206-207

<sup>58</sup> <http://www.ned.org/about/history> (Consultada en octubre 2013)

organizaciones "privadas" sirviendo como instrumentos de la política exterior de Estados Unidos".<sup>59</sup>

Algunos estudiosos se preguntan qué tan eficaz ha sido la aportación de ayuda económica para promover la democracia de los países en los que se ha intervenido. De acuerdo con Stephen Knack —economista dedicado a la investigación del desarrollo— "muchos especialistas y profesionales de la ayuda han argumentado que la asistencia exterior puede debilitar a un gobierno democrático [...] Otros argumentan que la ayuda merma potencialmente la rendición de cuentas gubernamental".<sup>60</sup> Respecto a este último punto afirma que los gobiernos que reciben altos niveles de ayuda, rinden cuentas principalmente a los donantes extranjeros, más que a sus contribuyentes.

En los proyectos de ayuda al fortalecimiento de la democracia o de asistencia al desarrollo político participan, además de la NED, la USAID, el Departamento de Estado, la Agencia de Información de Estados Unidos (United States Information Agency —USIA—), la Consejo para la Radiodifusión Internacional<sup>61</sup> y el Departamento de Justicia<sup>62</sup>. "El Departamento de Estado es considerado la agencia líder en actividades para promoción de la democracia [...] Así también, numerosas ONG, incluyendo a la NED y la Fundación Asia, están totalmente involucradas en la promoción de la democracia en el exterior. Ellas reciben fondos asignados por el Congreso que les son adjudicados a través del

---

<sup>59</sup> Agee, *op.cit.*, p.6

<sup>60</sup> Knack, *op.cit.*, p.4

<sup>61</sup> Board for International Broadcasting, supervisaba todas las transmisiones de radio y televisión, no militares, del gobierno de Estados Unidos

<sup>62</sup> Carothers, *op.cit.*, p.196

presupuesto del Departamento de Estado".<sup>63</sup> Este financiamiento se hace a través de la oficina de Operaciones Exteriores.

En la National Security Decision Directive 100 —especie de decreto presidencial tomado con asesoramiento y aprobación del Consejo de Seguridad Nacional—, Ronald Reagan, refiriéndose al caso de la Nicaragua sandinista y "su negativa influencia en los países vecinos", menciona lo siguiente: "nosotros debemos asimismo mejorar los esfuerzos actuales para proveer de alternativas democráticas a la gente de la región, que está sujeta a la represión y el totalitarismo".<sup>64</sup> No olvidemos que Estados Unidos ha invadido países en los que la situación política no concuerda con su idea de democracia.

La preocupación por la democracia en el extranjero, con frecuencia ha constituido un factor en el diseño de la política exterior norteamericana, aún cuando rara vez haya sido decisivo [...] Dominan las consideraciones de seguridad, pero el debate entre ésta y la democracia rara vez se resuelve mediante una respuesta nítida<sup>65</sup>.

Los proyectos de la NED en América Latina "se han orientado generalmente hacia la educación cívica y el involucramiento ciudadano en grupos de activismo o con universidades estadounidenses o institutos políticos que tengan

---

<sup>63</sup> Susan B. Epstein, Nina M. Serafino y Francis T. Miko, "Democracy Promotion: Cornerstone of U.S. Foreign Policy?", *Congressional Research Service Report for Congress*, 2007, p.18 La Fundación Asia se creó en 1954, como una ONG privada estadounidense, dedicada a promover la democracia, el estado de derecho y el desarrollo a través del libre mercado en los países de Asia. <http://asiafoundation.org/about/founders.php> (Consultada en octubre 2013)

<sup>64</sup> Documento PD01742

<sup>65</sup> Pastor, *op.cit.*, p.209

convenios con organizaciones civiles de América Latina".<sup>66</sup> Carothers afirma que la NED, aunque financiada principalmente por el gobierno de los Estados Unidos, es una ONG, autónoma, que toma sus propias decisiones sobre programas, personal y métodos, aunque tiene que revisar sus proyectos con el Departamento de Estado antes de implementarlos<sup>67</sup>. Sostiene que esto último es una cuestión formal, únicamente para que las embajadas estén enteradas de las acciones de NED. Por otra parte está el enfoque de Philip Agee, quien asevera que

El Congreso estableció la NED, fundación privada, sin fines de lucro y le asignó 18.8 millones de dólares en noviembre de 1983. Una ley para conceder el dinero da una idea de cuán privada era la NED. Esta ley estipulaba que la NED no podría tener proyectos propios sino ser estrictamente un canal de financiamiento y que el gobierno de Estados Unidos tendría total acceso a sus archivos, documentos y registros financieros [...] Los fondos asignados por el Congreso pasarían a través de NED a cualquiera de cuatro fundaciones privadas, conocidas como 'grupo eje', creadas para este propósito. NED, por su parte, alentaría a otros miembros del sector privado a crear fundaciones para obtener dinero para actividades en el extranjero, por ejemplo a los medios, académicos, abogados y clero<sup>68</sup>.

Ha sido evidente a lo largo de la historia que Estados Unidos no está interesado realmente en promover la democracia, sino que utiliza ésta como

---

<sup>66</sup> Carothers, *op.cit.*, p.232

<sup>67</sup> *Idem.*

<sup>68</sup> Agee, *op.cit.*, p.6

subterfugio para mantener a salvo sus intereses, mediante el apoyo a dictadores o grupos afines que garanticen la continuidad de sus objetivos.

Muy poca ayuda de Estados Unidos contribuye a ampliar la participación política o a unos gobiernos más responsables [...] La ayuda económica [...] puede que haya consolidado el poder de las élites conservadoras [...] la Historia —pasada y presente— está preñada de ejemplos de regímenes dictatoriales, reaccionarios y antipopulares recibiendo abundante ayuda de Estados Unidos [...] un volumen considerable de ayuda de Estados Unidos ha ido a regímenes no-representativos e incluso represivos<sup>69</sup>.

La USAID sola gasta más de 700 millones de dólares anualmente en programas relacionados con la democracia, incluyendo apoyo a elecciones, fortalecimiento de parlamentos, poderes judiciales y partidos políticos, y fomentando el crecimiento y poder de organizaciones de la sociedad civil, tales como sindicatos y grupos de derechos humanos y de mujeres<sup>70</sup>.



---

<sup>69</sup> Portillo, *op.cit.*, p.243-244

<sup>70</sup> Knack, *op.cit.*, p.4

# POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS Y AYUDA INTERNACIONAL

*EL PATRÓN DE VOTACIÓN DE UN PAÍS EN LAS NACIONES UNIDAS, SU APERTURA A LA INVERSIÓN ESTADUNIDENSE Y SU DISPOSICIÓN A ALBERGAR BASES MILITARES, SON LOS CRITERIOS QUE WASHINGTON USA PARA DETERMINAR QUIÉN DEBERÍA OBTENER AYUDA Y EN QUÉ CANTIDAD.*

—Tom Barry y Deb Preusch<sup>71</sup>

La ayuda exterior comenzó como un instrumento de la diplomacia de la Guerra Fría<sup>72</sup>. Es una poderosa herramienta de la política exterior estadounidense<sup>73</sup>, pues a través de ella tiene la posibilidad de influenciar situaciones en el extranjero, además de canalizar esfuerzos según convenga a sus intereses de todo tipo. Por medio de la ayuda internacional Estados Unidos abre mercados a sus productos, incluso a aquellos sobrantes<sup>74</sup> que de otra manera se perderían; financia empresas estadounidenses; crea instituciones en el exterior que apoyen sus causas; genera consensos locales afines a sus objetivos; apoya o castiga a los regímenes gobernantes llegando aun a modificarlos o sustituirlos por otros acordes a su ideología.

---

<sup>71</sup> Barry y Preusch, *op.cit.*, p.256

<sup>72</sup> Lancaster, *op.cit.*, p.25

<sup>73</sup> Hayter, *op.cit.*; Hook, *op.cit.*

<sup>74</sup> "Estados Unidos vende excedentes agrícolas por valor de más de dos mil millones anuales a precios por debajo del costo de producción a países del Tercer Mundo. El programa *Food for Peace* fue creado en 1954 para ayudar a la administración Eisenhower a deshacerse de excedentes agrícolas bochornosamente grandes". Bovard, *op.cit.*, p.3; Maren, *op.cit.*, p.194; Portillo, *op.cit.*, p.64

Ya en 1962, el presidente Kennedy mencionaba que "la ayuda al extranjero es un método mediante el cual los Estados Unidos mantienen una posición de influencia y control en el mundo y sostienen a un buen número de países que se hundirían definitivamente o se pasarían al bloque comunista".<sup>75</sup> Considerando que la ayuda al exterior puede ser utilizada de la manera que mejor convenga a los intereses de Estados Unidos, podría ser incluida entre las "acciones encubiertas" que ese país lleva a cabo en todo el mundo. Las acciones encubiertas han sido elementos de la política exterior estadounidense desde su fundación como nación. Éstas incluyen propaganda; acción política; actividades paramilitares y servicios de inteligencia. La acción política es el apoyo secreto a alguna fuerza política. Este apoyo puede ser económico, material, técnico o político<sup>76</sup>.

En los documentos con los que se presenta USAID consta en qué momento la ayuda internacional se convirtió en parte importante de la política exterior de los Estados Unidos. A partir del éxito del Plan Marshall, Harry S. Truman propuso un programa de asistencia internacional en 1949. Al año siguiente, el Plan de los Cuatro Puntos determinó dos objetivos: crear mercados para los productos estadounidenses reduciendo la pobreza e incrementando la producción de los países en desarrollo, y disminuir la amenaza comunista ayudando a los países a prosperar mediante el capitalismo. Entre 1952 y 1961 los

---

<sup>75</sup> Citado por Luis Portillo, *op.cit.*, p.238

<sup>76</sup> Elizabeth Anderson, "Covert Action and American Foreign Policy: The Iran-Contra Operation", en *Conflict Quarterly*, Vol.13, No.4, otoño 1993, p.30-31

programas de asistencia técnica y económica se convirtieron en el eje de la USAID y en componente clave de la política exterior de los Estados Unidos<sup>77</sup>.

De acuerdo con Robert Pastor —miembro del Consejo Nacional de Seguridad en la administración Carter— en 1954 en la 10ª Conferencia Interamericana en Caracas, el Secretario de Estado, John Foster Dulles, "ofreció ayuda económica a los países de América Latina a cambio de apoyar a Estados Unidos en sus objetivos de la Guerra Fría".<sup>78</sup> No obstante ese ofrecimiento, "la Alianza para el Progreso fue la mayor aproximación al Plan Marshall que Latinoamérica jamás presenciaría".<sup>79</sup>

La ayuda otorgada por el gobierno de Estados Unidos a los países del Tercer Mundo estaba destinada desde sus orígenes a ser utilizada como una forma de contención del comunismo. La premisa era que si esos países salían del subdesarrollo y alcanzaban los ideales de las sociedades democráticas del mundo occidental, no caerían en las garras del bloque soviético. "Estados Unidos siempre empleó su ayuda como palanca para perseguir intereses particulares, por más que éstos hayan variado según las diversas administraciones".<sup>80</sup> Pero a pesar de haber destinado miles de millones de dólares de ayuda para el desarrollo desde los años cincuenta, las condiciones de vida en el Tercer Mundo no han mejorado. Entonces, algo no funciona a pesar de la ayuda. La mayoría de los investigadores

---

<sup>77</sup> <http://www.usaid.gov/who-we-are/usaaid-history> (Consultada en octubre 2013)

<sup>78</sup> Pastor, *op.cit.*, p.182

<sup>79</sup> *Ibidem.*, p.183

<sup>80</sup> *Ibidem.*, p.191

concluyen que la ayuda extranjera ha sido, cuando mucho, sólo parcialmente exitosa en promover el crecimiento y en reducir la pobreza<sup>81</sup>.

Estados Unidos se halla incómodo con una mera respuesta militar ante una crisis; entiende que los problemas políticos tienen raíces sociales y económicas y que este país, por sí solo, no puede resolver tales problemas. Pero si la ayuda fuese un interés de Estados Unidos a largo plazo, entonces ésta se hubiera venido incrementando constantemente, en vez de oscilar de una crisis a la siguiente y desplazarse, en general, hacia abajo<sup>82</sup>.

Tanto a la población estadounidense, como a su gobierno, les gusta sentirse bondadosos, pensar que hacen el bien a los demás y el entregar ayuda es un excelente medio para considerarse benefactores. Charles Wolf argumenta que "los estadounidenses están sentimentalmente predispuestos a dar ayuda como una forma de sentirse bien al abordar las relaciones internacionales, y las maneras en las cuales E.U. ha practicado la ayuda en casos históricos, refuerza la noción de que los programas de ayuda son más fuertes en simbolismo y sentimiento que en realismo".<sup>83</sup>

Como política exterior "la ayuda internacional es probablemente la herramienta más flexible —puede actuar como zanahoria y como garrote y es un medio para influenciar eventos, solucionar problemas específicos y proyectar los

---

<sup>81</sup> Alesina y Dollar, *op.cit.*, p.22

<sup>82</sup> Pastor, *op.cit.*, p.190

<sup>83</sup> Connable, *op.cit.*, p.4

valores estadounidenses—".<sup>84</sup> Luis Portillo menciona que, en 1968, "más de media docena de países en vías de desarrollo recibieron una sustancial ayuda económica anualmente como pago más o menos explícito por las bases militares o los centros de comunicaciones de Estados Unidos en su suelo".<sup>85</sup> La ayuda para el desarrollo es parte de un amplio patrón de intervención estadounidense en los países subdesarrollados<sup>86</sup>.

Los 20 países que recibieron la mayor cantidad ayuda económica bilateral de Estados Unidos en 1980

- |               |                          |
|---------------|--------------------------|
| 1. Egipto     | 11. Sri Lanka            |
| 2. Israel     | 12. Pakistan             |
| 3. India      | <b>13. El Salvador</b>   |
| 4. Turquía    | 14. República Dominicana |
| 5. Indonesia  | 15. Kenia                |
| 6. Bangladesh | 16. Perú                 |
| 7. Sudán      | <b>17. Honduras</b>      |
| 8. Filipinas  | 18. Zambia               |
| 9. Jordania   | <b>19. Nicaragua</b>     |
| 10. Somalia   | 20. Camboya              |

FUENTE: Lancaster, *op.cit.*, p.80

El papel de la ayuda económica dentro de los objetivos de la política exterior estadounidense, es doble. Por un lado, mantener la seguridad política y la estabilidad económica en los países amenazados por agresiones externas o rebeliones internas y, por otro, promover el desarrollo económico y social<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> Tarnoff y Nowels, *op.cit.*, p.5

<sup>85</sup> Portillo, *op.cit.*, p.248

<sup>86</sup> Hook, *op.cit.*, p. 127

<sup>87</sup> Krassowski, *op.cit.*, p.35

Estados Unidos, adalid del "mundo libre", entregaba ayuda durante la Guerra Fría como alternativa a la ayuda china o soviética<sup>88</sup>. La ayuda al exterior de Estados Unidos se otorga no obstante que el país receptor tenga un gobierno represor, bajo el argumento de que se ayuda a los sectores más necesitados de la población. Es decir, que un bajo nivel de respeto por los derechos humanos no es factor para dejar de otorgar ayuda<sup>89</sup>. Para el gobierno de los Estados Unidos "es mejor apoyar a un hombre fuerte de derecha en momentos de agitación social que permitir que uno de izquierda tome el poder, pues podría extinguir permanentemente las perspectivas de libertad".<sup>90</sup> Por eso se apoyó hasta donde se pudo a los gobiernos militares o dictatoriales en Centroamérica.

El único recurso de la Administración [Reagan] era continuar apoyando a los regímenes autoritarios tanto como fuera viable, para empujarlos a hacer reformas y ampliar su base política, entonces cuando su control se volviera tan leve y su legitimidad estuviera perdida, abandonarlos y buscar llenar el vacío político con un régimen comprometido en salvaguardar los intereses estadounidenses<sup>91</sup>.

En 1975 se le agregó la sección 116 a la Ley de Asistencia al Exterior, condicionando la ayuda de Estados Unidos al respeto por los derechos humanos y

---

<sup>88</sup> *Ibidem.*, p.37; Lancaster, *op.cit.*, p.32

<sup>89</sup> Cingranelli y Pasquarello, "Human Rights Practices and the Distribution of U.S. Foreign Aid to Latin American Countries", *American Journal of Political Science*, Vol. 29, No. 3, Agosto 1985, p.542

<sup>90</sup> Hunt, *op.cit.*, p.161

<sup>91</sup> Thomas J. McCormick, *America's Half-Century. United States Foreign Policy in the Cold War and After*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1989, p.226

las libertades civiles<sup>92</sup>. No hay que olvidar que desde la década de los sesenta la prioridad era la derrota del comunismo, era el período de la Guerra Fría. "Un ordenado desarrollo político y económico haría a las naciones de América Latina resistentes al crecimiento interno del comunismo y a la guerra política soviética. Para combatir el éxito de la revolución cubana y su atractivo en la región, los legisladores [de Estados Unidos] elevaron los niveles de ayuda en los años sesenta".<sup>93</sup>

En uno de los documentos desclasificados de USAID, producido en febrero de 1981, se observa claramente la manera en que se delinear los intereses externos de Estados Unidos y cómo se les tiene en cuenta para preparar los programas de ayuda que se otorgarán:

Los intereses de Estados Unidos en el istmo centroamericano están profundamente arraigados en preocupaciones estratégicas, comerciales y humanitarias de largo alcance. Desde un punto de vista estratégico, la proximidad geográfica del área a los Estados Unidos, el requerimiento de fácil acceso y tránsito por el Canal de Panamá de buques estadounidenses y la importancia en el futuro del petróleo mexicano y probablemente del guatemalteco, son consideraciones altamente significativas. Comercialmente, el Mercado Común Centroamericano se ha convertido en el cuarto mayor socio comercial de Estados Unidos en Latinoamérica, superado tan solo por México,

---

<sup>92</sup> Knack, *op.cit.*, p.4

<sup>93</sup> Hunt, *op.cit.*, p.166

Brasil y Venezuela. La inversión privada estadounidense en todos los países de Centroamérica es considerable<sup>94</sup>.

Un aspecto interesantísimo e innegable de la ayuda internacional, es la capacidad que le otorga el ser portadora de "alivio" a las sociedades para poder entrar en los países y allegarse todo tipo de información sobre los mismos. Luis Portillo —especialista en estructura e instituciones económicas— menciona el caso de la ayuda alimentaria que prestó Estados Unidos desde las primeras décadas del siglo XX y cómo a través de las instituciones que creó para su administración, le fue posible establecer, con la información recabada, la "mayor biblioteca privada de los Estados Unidos" —la Hoover Institution on War, Revolution and Peace— con "más de veinte millones de documentos acumulados por Herbert Hoover<sup>95</sup> y sus equipos en cada uno de los países a los que se suministró ayuda alimentaria por las secuelas de ambas guerras mundiales".<sup>96</sup>

Esos archivos contienen información sobre "situación alimentaria, economía, sistemas de transporte, salud pública, finanzas, estadísticas de producción agraria, cifras de consumo, población de las diferentes localidades, red de comunicaciones, tipo de cosechas, existencias almacenadas, etc.<sup>97</sup>, de por lo

---

<sup>94</sup> Documento ES01290

<sup>95</sup> Portillo, *op.cit.*, p.23-47 Herbert Hoover fundó en 1914 la Comisión para el Rescate de Bélgica (Comission for Relief in Belgium —CRB—) como una organización privada, para suministrar cereales a ambos bandos en la Primera Guerra Mundial, desde un país neutral. Más tarde, Woodrow Wilson nombró a Hoover administrador de U.S Food Administration, que otorgaba ayuda alimentaria únicamente a los aliados. En el período de entreguerras siguió dedicándose al suministro de ayuda alimentaria. Hoover, siendo ya ex presidente de los Estados Unidos, fue designado por Harry Truman para el suministro de alimentos tras la Segunda Guerra Mundial.

<sup>96</sup> Portillo, *op.cit.*, p.44

<sup>97</sup> *Ibidem.* p.35, 42 y 45

menos 38 países que personalmente recorrió Hoover, y son utilizados por muchas entidades del gobierno de Estados Unidos<sup>98</sup>.



---

<sup>98</sup> *Ibidem.* p.48

## AYUDA INTERNACIONAL COMO INSTRUMENTO DE LA GUERRA CONTRAINSURGENTE

*EL FUNDAMENTO DE LA DOCTRINA DE LA GBI, [...] SE HALLA EN LOS PROGRAMAS DE CONTRAINSURGENCIA —LA INTEGRACIÓN COORDINADA DE AYUDA ECONÓMICA, OPERACIONES PSICOLÓGICAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD— DESARROLLADOS PARA LATINOAMÉRICA, DESPUÉS DE LA REVOLUCIÓN CUBANA DE 1959.*

—Michael T. Klare y Peter Kornbluh<sup>99</sup>

**D**ebido a las inconformidades internas que surgen en muchos países por las condiciones de vida de sus pueblos, los gobiernos se han visto en la necesidad de emplear tácticas militares que contrarresten la fuerza que pudieran llegar a adquirir los movimientos opositores. Al conjunto de actividades desarrolladas para enfrentar una movilización social contraria a la autoridad se le conoce como guerra contrainsurgente.

Se entiende por contrainsurgencia "aquellas medidas militares, paramilitares, políticas, económicas, psicológicas y cívicas adoptadas por un gobierno para derrotar la insurgencia [...] las operaciones militares que se efectúan contra fuerzas de guerrilla son parte de una estrategia general que también incluye programas económicos, sociales y políticos".<sup>100</sup>

Aparte de las acciones militares, los gobiernos tienen la capacidad de emplear tácticas no bélicas para conseguir sus objetivos. A éstas se les nombra

---

<sup>99</sup> Klare y Kornbluh, (coords.), *Contraingurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80. El arte de la guerra de baja intensidad*, México, Grijalbo-Conaculta, 1990, p.14

<sup>100</sup> Bermúdez toma esta definición del *Diccionario de términos militares* del Departamento de Defensa estadounidense. Lilia Bermúdez, *Guerra de baja intensidad. Reagan contra Centroamérica*, México, Siglo XXI, 1989, p.113-114; Joanna Spear, "Counterinsurgency", en Paul D. Williams, *Security Studies*, Abingdon, Routledge, 2008, p.392

también "poder suave o blando". "El 'poder suave', en forma de ayuda exterior, emergió como un componente vital en los esfuerzos por derrotar a las insurgencias y ganar las mentes y los corazones de las poblaciones locales".<sup>101</sup>

De acuerdo con Lilia Bermúdez, en el Informe Kissinger —elaborado por una comisión bipartita del congreso estadounidense para estudiar la situación de América Central y presentar un diagnóstico y alternativas de aproximación— se planteó en 1984 para Centroamérica una "propuesta económica semejante a la de la Alianza para el Progreso, combinada con la implantación de una política de contrainsurgencia", enmarcada dentro de la ofensiva conocida como Guerra de Baja Intensidad (GBI)<sup>102</sup>.

Se consideran como parte del manejo de la GBI, las acciones "cívico-militares", que consisten en presentar al ejército como aliado y auxiliar de la población, a través de actividades tales como "proporcionar agua potable, fosas sépticas, control de transmisores de enfermedades, depósitos de basura, inmunizaciones, uso seguro de pesticidas, higiene personal, sanidad, educación básica de la salud, entrenamiento en primeros auxilios, desarrollo de logística médica y de sistemas de evacuación y planificación familiar".<sup>103</sup> Se trata de hacer obras de infraestructura que la población requiere, pero que al mismo tiempo sirven para que pueda ser mejor controlada. La ayuda, dentro de una estrategia contrainsurgente, puede ser utilizada para presentar la cara amable de un gobierno que simultáneamente puede ser invasor.

---

<sup>101</sup> Gabriel Schickel, *Effective Utilization of Foreign Aid in Counterinsurgency Operations*, Nueva York, City College of New York, 2012, (tesis de maestría), p.4

<sup>102</sup> Bermúdez, *op.cit.*, p.79

<sup>103</sup> *Ibidem.*, p.134

La ayuda internacional es parte fundamental de la política exterior de Estados Unidos y también es un método de contrainsurgencia. "La ayuda económica de Estados Unidos es utilizada tanto para apoyar a los gobiernos a mantener las fuerzas necesarias para eliminar a los insurgentes como para contribuir a eliminar algunas de las causas de la subversión".<sup>104</sup> Barry y Preusch mencionan el uso político que se da a este tipo de ayuda, afirman que en la doctrina militar de la Guerra de Baja Intensidad, una de las recomendaciones es "incrementar el uso de ayuda humanitaria, las acciones cívico militares y el desarrollo de programas en áreas conflictivas", y que esta teoría define a la asistencia humanitaria y a la ayuda económica como "armas".<sup>105</sup>

Quienes manejan la política exterior de Estados Unidos saben perfectamente que no sólo a través de las armas se pueden lograr los objetivos estratégicos y, mucho menos, aliviar realmente las condiciones adversas de muchos países. Posteriormente a la experiencia de la guerra en Vietnam, Estados Unidos reconoció que el dar ayuda material a la población en conflicto ayudaría a impulsar sus intereses, pues se le vería como aliado y no como invasor. "La ayuda como instrumento de la política exterior es complementaria a la asistencia militar".<sup>106</sup>

Quién lleva a cabo la contrainsurgencia es ahora también más complejo, con compañías privadas de seguridad, agencias de ayuda, organizaciones no gubernamentales, los medios y una multitud de

---

<sup>104</sup> Portillo, *op.cit.*, p.247

<sup>105</sup> Barry y Preusch, *op.cit.*, p.xi, 76, 79

<sup>106</sup> Krassowski, *op.cit.*, p.35

otros actores jugando un rol (a veces inconscientemente) en las campañas de contrainsurgencia<sup>107</sup>.

La ayuda al desarrollo, la ayuda humanitaria y la asistencia en seguridad estadounidenses son programas considerados dentro de las estrategias de la Guerra de Baja Intensidad como las que se desarrollaron en Centroamérica en los años ochenta<sup>108</sup>. El poder estadounidense viene no sólo de su fuerza militar, sino también de su habilidad para persuadir y demostrar su buena voluntad, de allí que la ayuda al desarrollo juegue un papel preponderante en alcanzar estos objetivos. Sin el uso del "poder suave", los Estados Unidos y sus aliados serían vistos únicamente como destructivos<sup>109</sup>.

Si el gobierno de Estados Unidos, cuando se involucró en los asuntos de los países de Centroamérica, lo hubiera hecho únicamente a través de la asistencia militar, habría evidenciado su papel agresor, sobre todo al apoyar a uno de los bandos en conflicto —los grupos en el poder o los contrarrevolucionarios en Nicaragua— en detrimento del otro —que solía ser la mayoría de la población—. Sin embargo, al entregar ayuda económica cumplía con un doble objetivo. Por un lado, podía aspirar a que las poblaciones lo percibieran como benefactor y, por otro, continuaba apuntalando sus intereses económicos y de control a través de esa ayuda. "La ayuda sirve como una de las muchas herramientas que los gobiernos utilizan para proyectar poder y aparece de muchas maneras que sirven

---

<sup>107</sup> Spear, *op.cit.*, p.396

<sup>108</sup> Bermúdez, *op.cit.*, p.118

<sup>109</sup> Schickel, *op.cit.*, p.10

a diferentes propósitos [...] la ayuda al desarrollo es clave en la guerra contrainsurgente".<sup>110</sup>

Las tácticas de 'poder suave' incluyen diplomacia, propaganda y ayuda exterior. [...] Los suministradores de ayuda son un jugador clave para ganar la confianza y el apoyo de la población local<sup>111</sup>.

Principales países receptores de ayuda oficial para el desarrollo de Estados Unidos
---

1980-1981	1985	1989-1990
1. Egipto	1. Israel	1. Egipto
2. Israel	2. Egipto	2. Israel
3. India	3. Sudán	3. Pakistan
4. Turquía	<b>4. El Salvador</b>	<b>4. El Salvador</b>
5. Bangladesh	<b>5. Costa Rica</b>	5. Filipinas
6. Indonesia	6. Perú	<b>6. Honduras</b>
7. Islas del Pacífico	7. Bangladesh	7. Bangladesh
8. Pakistan	<b>8. Honduras</b>	8. India
<b>9. El Salvador</b>	9. Islas Marianas	9. Sudán
10. Perú	10. Pakistán	<b>10. Costa Rica</b>
11. Portugal	11. Etiopía	<b>11. Guatemala</b>
12. Sudán	12. Filipinas	12. Jamaica

FUENTE: Sanahuja, *op.cit.*, p.6 y OCDE<sup>112</sup>

En la tabla anterior se observa cómo algunos países se vuelven receptores estratégicos de ayuda, de acuerdo con las coyunturas políticas a las cuales interesaba apoyar en determinado momento para apuntalar los objetivos estadounidenses, como fue el caso de los centroamericanos.

<sup>110</sup> *Ibidem.*, p.12

<sup>111</sup> *Ibidem.*, p.29

<sup>112</sup> <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=TABLE2A&lang=en#> (Consultada en abril 2015)

Además de los usos que se han enumerado, la entrega de asistencia también tiene una utilización estratégica. Al crear programas de ayuda y llevarlos a cabo, se puede acceder a una gran cantidad de información en el país receptor, pues con el argumento de la necesidad de conocer las condiciones para poder plantear el mejor resultado, se obtienen datos fundamentales del país en cuestión. Los miembros del personal que labora en estas agencias pueden tener también la función de agentes de inteligencia. Por una parte recaban información y, por otra, la entregan a las entidades encargadas de la seguridad en su país<sup>113</sup>.

Luis Portillo menciona que en el caso de la ayuda alimentaria, Estados Unidos establecía acuerdos estrictos con los países a los que entregaría el apoyo para que le permitieran introducir personal al cual se le garantizaría "plena libertad y protección, total libertad de circulación, total libertad en la utilización de la radio, teléfono, telégrafo, etc." y podría elegir si el personal era estadounidense o extranjero<sup>114</sup>.

Además le era permitido solicitar toda aquella información que considerara necesaria, como estadísticas de producción agraria, cosechas, existencias, cifras de consumo y de población de las diferentes localidades, red de comunicaciones existente —transportes, ferrocarriles, radio, telégrafo, teléfono—, población —distribución geográfica por sexo, grupos de edad, estado de salud—, mapas, etc.<sup>115</sup> Entonces, no sólo se trata de la ayuda que se entrega y que hace ver al donante como filántropo, sino el poder que le confiere sobre el país asistido el conocer de primera mano una gran cantidad de información estratégica del

---

<sup>113</sup> LeoGrande, *op.cit.*, p.66

<sup>114</sup> Portillo, *op.cit.*, p.42

<sup>115</sup> *Ibidem.*, p.35-43

mismo, que sería difícil de obtener si no fuera por el acceso a ella que consigue con la justificación de la entrega de la ayuda.



## TIPOS DE AYUDA INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS

### UNIDOS

**A**unque los distintos tipos de ayuda que otorga el gobierno de los Estados Unidos han sido clasificados de diferente manera por diversos autores, de acuerdo con un reporte del Servicio de Investigaciones del Congreso<sup>116</sup> pueden enumerarse los siguientes:

**ASISTENCIA BILATERAL PARA EL DESARROLLO:** se otorga directamente a otros países e incluye la "promoción de la democracia"; esta ayuda la maneja la USAID.

**AYUDA ECONÓMICA PARA APOYAR LOS OBJETIVOS POLÍTICOS Y DE SEGURIDAD DE LOS ESTADOS UNIDOS:** incluye los Fondos de Apoyo Económico (Economic Support Fund —ESF—), que son un tipo de ayuda diseñada para promover los objetivos estratégicos de los Estados Unidos mediante asistencia económica. Pueden ser usados para el desarrollo de proyectos o como transferencias en efectivo que ayudan a los países a estabilizar sus economías o a pagar los servicios de su deuda externa. "Los Fondos de Apoyo Económico promueven los intereses de política exterior y económica de Estados Unidos, proporcionando asistencia a países y aliados en transición a la democracia".<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Tarnoff y Nowels, *op.cit.*, p.4-7

<sup>117</sup> USAID, *U.S. Foreign Assistance Reference Guide*, 2005, p.6

**ASISTENCIA HUMANITARIA:** se otorga en casos de emergencia humanitaria por desastres o conflictos. Incluye el programa de ayuda alimenticia conocido como P.L.480 o "Food for Peace" —Alimentos para la Paz—, que provee de mercancías agrícolas estadounidenses a los países en desarrollo, aunque también incluye apoyo no letal para campañas militares<sup>118</sup>. "Los programas de ayuda humanitaria están dedicados en gran parte a la mitigación de emergencias humanitarias. Proveen auxilio, rehabilitación y asistencia en la reconstrucción a víctimas de desastres naturales o causados por el hombre".<sup>119</sup> Este es el tipo de ayuda que se le otorgó a la Contra<sup>120</sup>. "Mientras que supuestamente la ayuda humanitaria es para aliviar necesidades urgentes de comida, refugio y asistencia médica, las agencias del gobierno de los Estados Unidos que proveen este tipo de apoyo expanden o contraen la definición de acuerdo con las circunstancias".<sup>121</sup>

**ASISTENCIA MULTILATERAL:** son las contribuciones que se dan a los organismos financieros internacionales como Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), etc.; esta ayuda la maneja el departamento del Tesoro.

---

<sup>118</sup> Barry y Preusch, *op.cit.*, p.18; Tarnoff y Nowels, *op.cit.*, p.7

<sup>119</sup> Curt Tarnoff y Marian Leonardo Lawson, *Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy*, Congressional Research Service, 2009, p.9

<sup>120</sup> Reporte a los Comités del Congreso, GAO (General Accounting Office —Contraloría—), 1990

<sup>121</sup> Rhoda Margesson, *International Crises and Disasters: U.S. Humanitarian Assistance Response Mechanisms*, Washington, Congressional Research Service, 2013, p.2

**ASISTENCIA MILITAR:** la que otorga USAID<sup>122</sup> en las siguientes formas: Educación y Entrenamiento Militar Internacional (International Military Education and Training —IMET—) son "subvenciones en servicios de instrucción y entrenamiento para militares y personal civil relacionado de países amigos".<sup>123</sup> Los fondos IMET normalmente no son utilizados para proveer entrenamiento militar letal ni adiestramiento a cuerpos de seguridad para el cumplimiento de la ley<sup>124</sup>. Programas de Asistencia Militar (Military Assistance Programs —MAP—) para equipo militar, suministros y servicios de apoyo. También se da en préstamos con intereses bajos. Ventas Militares al Extranjero (Foreign Military Sales —FMS—) es un programa de cooperación que vende armas, servicios y equipo de defensa y entrenamiento a gobiernos extranjeros. Financiamiento Militar al Extranjero (Foreign Military Financing —FMF—) son artículos de defensa, servicios de defensa y servicios de diseño y construcción, que promueven la exportación de bienes y servicios estadounidenses relacionados con la defensa. Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Peacekeeping Operations —PKO—) que son lo que se conoce como "cascos azules" (peace corps). Esta última ayuda la manejan el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado.

---

<sup>122</sup> USAID, *U.S. Foreign Assistance Reference Guide*, 2005, p.29

<sup>123</sup> Hook, *op. cit.*, p.126

<sup>124</sup> USAID, *U.S. Foreign Assistance Reference Guide*, 2005, p.34

Toda la ayuda exterior debe ser autorizada tanto por el Senado como por la Cámara de Representantes y esas mismas instancias hacen las propuestas de ley de asignación para la mayoría de los fondos de asistencia internacional<sup>125</sup>.

Para que un país esté en condiciones de recibir la ayuda bilateral que administra la USAID, debe firmar un "memorándum de entendimiento", el cual garantiza que la ayuda será utilizada en la manera indicada por la USAID. Las condiciones especificadas en este tipo de acuerdos son las que convierten a la ayuda internacional en un poderoso instrumento de la política exterior estadounidense<sup>126</sup>.



---

<sup>125</sup> Tarnoff y Nowels, *op.cit.*, p.27

<sup>126</sup> Barry y Preusch, *op.cit.*, p.18

# ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y SU RELACIÓN CON LA USAID

*LA MAYORÍA DE LAS ONG ESTADUNIDENSES, AL IGUAL QUE EL EJÉRCITO  
Y LOS MARINES, HAN SIDO TODO EL TIEMPO INSTRUMENTOS DE LA  
POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS.*

—Michael Maren<sup>127</sup>

**U**na gran cantidad de organizaciones no gubernamentales (ONG) ya existían —aunque no eran conocidas con ese nombre— mucho antes de que se estableciera la ayuda oficial. Desde el siglo XIX estaban presentes organizaciones creadas por la sociedad sin la participación de los gobiernos. En 1945 recibieron reconocimiento por parte de la ONU.

El Plan Marshall también marcó la emergencia de diversas organizaciones voluntarias privadas de distribución de ayuda alimentaria... Las organizaciones voluntarias de ayuda tales como CARE, funcionarían frecuentemente como conductos 'neutrales' a través de los cuales el gobierno de Estados Unidos proporcionaría ayuda a países a los que deseaba favorecer, [...] pero que por razones políticas, no podía hacerlo más directamente o lo consideraba perjudicial o desaconsejable<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> Maren, *op.cit.*, p.272

<sup>128</sup> Portillo, *op.cit.*, p.69

A partir de los años ochenta las ONG han ido teniendo un papel cada vez más protagónico. Consciente de ese papel y de que mediante éstas no era evidente el apoyo oficial, el gobierno de Estados Unidos y muchas de sus agencias, así como fundaciones de ayuda de ese país, crearon o financiaron ONG que se encargaran de sustentar sus intereses con la apariencia de organizaciones surgidas de la población y cercanas a la gente, a la que podían ayudar de manera directa a resolver algunos de sus problemas.

Existen diferentes tipos de organizaciones civiles: las ONG nacionales o internacionales, las Organizaciones Voluntarias Privadas<sup>129</sup>, las pertenecientes a alguna iglesia, las agencias humanitarias —como *Médicos sin fronteras*—, las fundaciones privadas, las cooperativas, etc.

Ninguno de estos nombres es precisamente el adecuado. Pocas personas de las que trabajan para las PVO son realmente voluntarios. La mayoría reciben salarios, algunos bastante buenos [...] Y ya que muchas de ellas subsisten gracias a contratos con el gobierno, no son precisamente privadas<sup>130</sup>.

Existen ONG "de derechos humanos, eclesiales, sindicales, étnicas, ecológicas, vecinales, de género, de hábitat, de educación popular, de salud comunitaria y de comunicación alternativa".<sup>131</sup> Las hay de todos tamaños, desde las gigantescas —entre ellas varias estadounidenses— que tienen presencia en

---

<sup>129</sup> Private Voluntary Organization —PVO—

<sup>130</sup> Maren, *op.cit.*, p.32

<sup>131</sup> Ana Ma. Ezcurra, "Globalización, neoliberalismo y sociedad civil. Algunos desafíos para los movimientos sociales y populares latinoamericanos", en *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, 1996, Vol.4, N°. 1, p.70

todo el mundo, hasta las pequeñas que se dedican a atender asuntos de su región o muy específicos. Estas últimas son las que han surgido en América Latina:

el grueso de las actividades tiene un impacto micro y local, lo cual es típico del perfil propio de la gran mayoría de las ONG latinoamericanas<sup>132</sup>.

Nadie sabe exactamente cuántas ONG existen en el mundo.<sup>133</sup> En 1986 Bertrand Schneider —miembro del consejo del Club de Roma<sup>134</sup>— mencionaba lo siguiente: "Asistimos al florecimiento de todo tipo de grupos [...] No dudan en hacerse llamar ONG, puesto que esta es la palabra mágica que les permite penetrar la inmensa red de financiamiento internacional con la cual esperan poder beneficiarse".<sup>135</sup> Al responder las ONG a denominaciones muy diversas e incidir en un sinnúmero de áreas, es difícil discernir el origen tanto de su constitución como de su financiamiento, por lo que es relativamente sencillo para un gobierno influir en ellas y canalizar recursos a través de ellas, que sirven lo mismo para desestabilizar a gobiernos antagonistas que para minar los esfuerzos de estos gobiernos a través de programas que minimicen sus logros. Muchas trabajan a través de voluntarios y sólo parte del personal es remunerado.

---

<sup>132</sup> *Ibidem.*, p.72

<sup>133</sup> Riddell, *op.cit.*, p.53

<sup>134</sup> Grupo independiente de intelectuales, diplomáticos, industriales y miembros de la sociedad civil que se dedica a analizar los desafíos del mundo, identificar los problemas y proponer alternativas de solución <http://www.clubofrome.org> (Consultada en agosto 2014))

<sup>135</sup> Ma. Luz Ortega, *Las ONGD y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica*, Madrid, IEPALA, 1994, p.41

En el mundo de la ayuda, organizaciones como USAID únicamente financian proyectos, no llevan a cabo proyectos. Organizaciones como Save the Children o CARE llevan a cabo los proyectos con el dinero de USAID, es decir, con el dinero de los contribuyentes estadounidenses. Las compañías privadas también hacen proyectos con financiamiento de USAID. La gran diferencia es que CARE no paga impuestos, además de que la compañía privada contrata personal calificado y bien pagado y la ONG envía a pasantes que trabajan por pagas muy bajas o inexistentes<sup>136</sup>.

Hasta hace algunos años, las ONG no tenían la obligación de rendir cuentas a los gobiernos de los países donde trabajaban, sobre la procedencia de sus recursos o cómo los gastaban, esto interesaba únicamente a sus patrocinadores. A través del tiempo ha ido cambiando esa visión y ahora muchas ONG tienen "códigos de conducta" y se adhieren a cartas de responsabilidad y transparencia para comprometerse, ya no sólo con quienes les aportan los fondos con los cuales funcionan, sino también con aquellos a quienes apoyan; con sus colaboradores; con sus socios; etc. La ONU o los gobiernos a través de sus agencias, fundaciones u otras ONG, financian muchos de sus proyectos.

Aunque la ayuda sea otorgada a través de ONG, como éstas son susceptibles de ser influenciadas por los gobiernos, no se garantiza que servirá para los fines que se asegura, ya que responden a ciertos intereses específicos y,

---

<sup>136</sup> Maren, *op.cit.*, p.62-63 Maren fue colaborador en ayuda internacional y narra su experiencia en varios países de África con los Cuerpos de Paz y en Somalia con USAID, así como las de un colega que trabajó 6 años en Somalia con Save the Children, la FAO y el gobierno de Estados Unidos. Portillo también menciona el caso de la abierta utilización de CARE por el gobierno de Estados Unidos desde 1951. Portillo, *op.cit.*, p.315-317 y 371-375

en muchos casos, incompatibles con los fines que los receptores valorarían como benéficos. "Se les critica a las ONGD<sup>137</sup> el hecho de recibir subvenciones por parte de gobiernos, ya que esto les reduce su autonomía institucional y crea dependencia, pero en muchos casos prioriza la supervivencia de la propia organización".<sup>138</sup> Las ONG que intentan realmente alcanzar sus propósitos y hacer una verdadera labor social tienen que abstenerse de recibir recursos públicos hasta donde sea posible. "Muchas ONG que luchan por mantener su imparcialidad mantienen su financiamiento y actuación completamente independientes de cualquier programa de gobierno".<sup>139</sup>

A partir de la imposición del neoliberalismo, el Estado se ha ido reduciendo en general. Los gobiernos de muchos países, tanto como muchos organismos internacionales, se han dado cuenta de la relevancia de las ONG en su posición de intermediarias muy próximas a las poblaciones donde quieren intervenir, por lo que no dudan en utilizarlas en su favor.

A medida que el papel intermediario del Estado ha ido disminuyendo, las grandes instituciones internacionales, a través de ONG dependientes de ellas, han echado sus propias raíces en miles de áreas y comunidades urbanas sin recursos. Lo habitual es que un patrocinador internacional como el Banco Mundial, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, la Fundación Ford o la

---

<sup>137</sup> Organizaciones no gubernamentales para el Desarrollo. Se hace la distinción entre las diversas ONG según sus fines: las de derechos humanos, derechos de las mujeres, derechos de los niños, derechos de minorías, defensa de la naturaleza, promoción de la democracia, defensa del Estado de Derecho, defensa de movimientos sociales, de corrientes políticas, etc.

<sup>138</sup> Angélica María Valladares e Isabel Neira, "Impacto de la ayuda oficial al desarrollo en Centroamérica", en *Estudios económicos de desarrollo internacional*, enero-junio, vol.3, no.1, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 2003, p.12

<sup>139</sup> Schikel, *op.cit.*, p.79

Fundación Friedrich Ebert, trabaje con una de las grandes ONG que, a cambio, proporcionará expertos a una ONG local o a la comunidad autóctona<sup>140</sup>.

En América Latina "buena parte de las ONG se han concentrado en prácticas locales tendientes a defender y conferir poder a los más desfavorecidos. Empero, se advierte que en materia de pobreza y desigualdad su alcance directo es ineludiblemente limitado".<sup>141</sup> Las ONG estadounidenses "se dedican a apoyar la política oficial de este país, además de las ONGD fundadas por la USAID, con el propósito de colaborar con las políticas de ajuste en esta región".<sup>142</sup>

Por supuesto no se trata de generalizar y decir que todas las ONG funcionen de esta manera, pero sí de tener en cuenta esta vulnerabilidad que está en la esencia misma de su concepción. Hay tal cantidad de ONG que sería un error tanto estar en contra de todas como a favor de todas únicamente por tratarse de representaciones de la sociedad civil. Se debe analizar quién las conforma y cómo obtienen su financiamiento, así como los resultados de sus acciones.

[...] los auténticos beneficiarios han sido las ONG más que las poblaciones autóctonas. [...] en este nuevo universo de ONG las relaciones de poder reales no se diferencian mucho del clientelismo tradicional. [...] las ONG del Tercer Mundo han demostrado su eficacia

---

<sup>140</sup> Mike Davis, *Planeta de ciudades miseria*, España, Foca, 2006, p.107

<sup>141</sup> Ezcurra, *op.cit.*, p.73

<sup>142</sup> Valladares, *op.cit.*, p.11

en la captación de líderes locales y en la apropiación del espacio social que tradicionalmente ocupaba la izquierda".<sup>143</sup>

También es muy conveniente la canalización de recursos a través de ONG cuando existen leyes internas, como en el caso de los Estados Unidos, que prohíben expresamente el financiar acciones desestabilizadoras en otros países. Al ser organizaciones no gubernamentales, no están sujetas a estrictos controles oficiales y pueden hacer su tarea libremente.

Evidentemente, no son razones humanitarias o de índole solidaria las que empujan al Banco Mundial o a otras instituciones multilaterales políticas o financieras, así como a gobiernos nacionales, a promover y a dotar de recursos a las ONG, sino más bien la consideración de que éstas son un instrumento adecuado para desarrollar una labor asistencial que sirva para amortiguar el malestar social de la población perjudicada por la implantación de aquellas directrices económicas [reformas neoliberales]<sup>144</sup>.

USAID mantiene una base de datos con el registro de ONG, tanto estadounidenses como extranjeras, a las que puede acudir para llevar a cabo sus proyectos en todo el mundo y que cumplen con los requisitos que la misma les exige. Actualmente tiene registradas 548 organizaciones estadounidenses y 115

---

<sup>143</sup> Davis, *op.cit.*, p.108

<sup>144</sup> Joan Picas Contreras, *El papel de las organizaciones no gubernamentales y la crisis del desarrollo. Una crítica antropológica a las formas de cooperación*, Tesis doctoral, Barcelona, Universitat de Barcelona, 1996, p.180

extranjeras<sup>145</sup>. "La USAID mantiene relaciones a través de convenios y contratos con más de tres mil quinientas empresas y trescientas organizaciones privadas de Estados Unidos, y otorga subsidios a organizaciones internacionales vinculadas a la CIA, tales como Reporteros sin Fronteras y la checa People in Need".<sup>146</sup>

En el caso concreto de Centroamérica en los años 80, algunas ONG surgieron gracias a los fondos de la NED<sup>147</sup> destinados al "fortalecimiento de la democracia" y su función, lejos de contribuir a la formación o consolidación de una verdadera cultura democrática, fue la de implantar la idea de que el comunismo estaba invadiendo esos países y que la gente debía oponerse a ello por todos los medios, aun por la vía armada.

El gobierno de Estados Unidos había estado canalizando su ayuda al exterior durante largo tiempo a través de ONG, por lo que en 1946 creó un "comité de ONG" para asesorar a las agencias del gobierno en trabajos de asistencia. Estados Unidos también hizo público que existían subsidios disponibles para ese tipo de organizaciones, lo que les permitiría expandirse y reforzar sus capacidades<sup>148</sup>.

Existen casos exitosos de "ayuda internacional" como el emblemático Plan Marshall, que realmente catapultó a la devastada Europa postconflicto, o algunos ejemplos de donaciones hechas por países del norte de Europa como Noruega, Holanda o Suecia, cuyo principal objetivo es la reducción de la pobreza. También tenemos el caso de las fundaciones pro derechos humanos, que han

---

<sup>145</sup> <http://pvo.usaid.gov/usaid/pvo.asp?All=YES&INCVOLAG=YES&INCSUM=YES> (Consultada en agosto 2013)

<sup>146</sup> José Steinsleger, "USAID: fachada de la CIA", *La Jornada*, 2 de noviembre 2011, p.19

<sup>147</sup> No sólo ONG, sino también partidos políticos, centrales sindicales, organizaciones civiles y diarios, todos con apoyo de NED.

<sup>148</sup> Lancaster, *op.cit.*, p.37

jugado un papel muy relevante en toda América Latina. Quizá es pertinente hacer una distinción entre las ONG que se dedican al desarrollo y aquellas que se dedican a los derechos humanos. Las primeras son a las que se ha hecho referencia como más fácilmente cooptables y cuya labor difícilmente se ve reflejada en los lugares donde inciden, mientras muchas de las segundas llevan a cabo labores realmente humanitarias y en favor de las poblaciones. No obstante también entre las dedicadas a derechos humanos hay ejemplos de sesgos en su creación, financiamiento y actividades.

Desde que surgió la idea de apoyar a otros países a través de suministrarles ayuda económica para impulsar su desarrollo, si este era el objetivo real, no se ha logrado, y esos países a los que se ha estado ayudando se han vuelto dependientes de la ayuda exterior y continúan con niveles de desarrollo muy por debajo de lo deseable. "La ayuda exterior ha ido rutinariamente a países que siguieron políticas destinadas a convertirlos en discapacitados económicos permanentes. En lugar de romper el interminable ciclo de la pobreza, la ayuda exterior se ha convertido en el opio del Tercer Mundo".<sup>149</sup>

La Heritage Foundation menciona en un documento que Tanzania, a pesar de haber recibido trece billones de dólares de asistencia desde 1961 y ser uno de los países más "ayudados", es ahora el segundo país más pobre del mundo<sup>150</sup>.

---

<sup>149</sup> Bovard, *op.cit.*, p.2

<sup>150</sup> Este dato es de 1994. Thomas P. Sheehy y Jay Kingham Fellow, "The Index of Economic Freedom: A Tool for Real Reform of Economic Aid", en Heritage Foundation *Backgrounders*, No. 986, Mayo 1994, p.4

Entonces, ¿a dónde ha ido a parar toda esa ayuda?, ¿todos esos millones de dólares en todo tipo de proyectos? Primero, se ha creado una enorme burocracia que es ajena al objetivo central de la ayuda, al menos al objetivo explícito que sería el desarrollo del país receptor. Otra gran parte se ha trasladado a generar y nutrir la corrupción que prevalece entre muchos de los funcionarios de los países receptores así como en los de muchas de las empresas que se favorecen con los proyectos. También se ha utilizado para apuntalar empresas y productos del país donante. Las grandes empresas apoyan la ayuda exterior porque finalmente son sus principales beneficiarias. "La mayoría de las veces la cooperación recibida va en contra de los intereses y necesidades de los receptores de ayuda".<sup>151</sup>

La ayuda exterior es, esencialmente, un instrumento de control. Las poblaciones de los países receptores siguen tan pobres como antes de que llegara la ayuda, si no es que han empeorado a pesar de (o debido a) ésta. "La ayuda es un instrumento del poder político, una herramienta de la diplomacia. Su impacto en los pobres es incidental o instrumental".<sup>152</sup> Y en el plano político, la ayuda ha contribuido a dividir a las poblaciones en vez de cohesionarlas. Ha generado o mantenido la desigualdad de las sociedades. Y en el tema democrático, únicamente se respetan los avances cuando los resultados van de acuerdo a los deseos de Estados Unidos.



---

<sup>151</sup> Valladares, *op.cit.*, p.12

<sup>152</sup> Lancaster, *op.cit.*, p.3

**A**hora se tiene un panorama más claro del significado de la ayuda entre naciones, las formas que asume y el modo en que se utiliza. No se debe perder de vista que, esencialmente, es una herramienta de la política exterior de los países y, como tal, será empleada para servir a los intereses del país que la otorga.

A través de la entrega de ayuda se puede percibir con toda claridad la intencionalidad que se tiene al entregarla a determinados países y no a todos los que la requieren en general. Los montos otorgados hablan de la importancia estratégica con que se tomó la decisión de darla a cierto país en un momento determinado. En el caso de Centroamérica podemos ver cuál fue la diferencia dependiendo de la época de que se trate.

En las siguientes tablas se aprecian los diferentes montos de ayuda que asignó Estados Unidos a la región dependiendo de cuáles fueran las prioridades en cada momento.

Datos del Reporte de la Comisión Kissinger Ayuda a Centroamérica
---

<b>1979</b>	Ayuda económica	\$ 141.2 millones de dólares
	Ayuda militar	\$ 3.7 millones de dólares
<b>1983</b>	Ayuda económica	\$ 628.0 millones de dólares
	Ayuda militar	\$ 126.7 millones de dólares

La comisión recomendó otros \$ 400 millones en ayuda económica para el año 1984 y 8 mil millones para los siguientes cinco años

FUENTE: Documento CO01412, p.35

Asistencia económica para Centroamérica
---

millones de dólares

<b>1946-1979</b> 1,553 millones	<b>1980-1990</b> 8,446 millones
<b>1984-1990</b> 6,200 millones	<b>1991-1996</b> 3,200 millones

FUENTE: Sanahuja, *op.cit.*, p.5 y 247

Asistencia económica de Estados Unidos <b>1962-2008</b>
--

millones de dólares

GUATEMALA	2,570.20
EL SALVADOR	5,198.20
HONDURAS	2,944.30
NICARAGUA	2,094.50
COSTA RICA	1,725.60

FUENTE: USAID, U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook), edición 2012

## CAPÍTULO III

### ESTADOS UNIDOS Y EL CONFLICTO CENTROAMERICANO

*DESDE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL, LOS ESTADOS UNIDOS HAN GOZADO DE UNA POSICIÓN DE PREDOMINIO EN LOS ASUNTOS MUNDIALES [...] LAS ÉLITES ESTADUNIDENSES [...] ESTÁN DISPUESTAS A RECURRIR A LA SUBVERSIÓN Y A LA VIOLENCIA A GRAN ESCALA PARA MANTENER O AMPLIAR SU POSICIÓN DE DOMINIO.*

—Noam Chomsky<sup>1</sup>

#### PANORAMA REGIONAL

En las próximas páginas nos proponemos situar el contexto histórico en que se encontraba Centroamérica durante los años ochenta del siglo pasado y la relación que mantenía con Estados Unidos cada uno de los países que conforman la región. Esto es importante para poder comprender cuáles fueron las circunstancias que llevaron, primero, a las diferentes situaciones que se presentaron en cada lugar y, segundo, a la actuación de Estados Unidos en relación con los distintos gobiernos de la zona.



**E**n la visión del mundo industrializado, históricamente se ha considerado a Centroamérica como una región poco desarrollada, conformada por pequeños países con poblaciones mayoritariamente campesino-indígenas cuyas

---

<sup>1</sup> Chomsky, *op.cit.*, p.11

economías eran de subsistencia, con algunos productos como el café, el plátano, el azúcar, el cacao, la carne y el algodón susceptibles de exportarse; una marcada desigualdad social entre una muy pequeña oligarquía terrateniente y grandes masas de gente empobrecida, y un descontento general debido a las precarias condiciones de vida de las mayorías, así como a la constante obstaculización a la participación política de la población por parte de gobiernos militares o francamente dictatoriales. En Centroamérica los militares estaban habitualmente al servicio de la élite y de la oligarquía.

Desde mediados de la década de 1960 las sociedades centroamericanas se cansaron de soportar el tipo de existencia que las élites políticas y económicas les tenían asignada y surgieron grupos inconformes que se organizaron para cambiar esa realidad. A cada intento de estas sociedades por modificar su situación, venía siempre una respuesta reprobatoria de Washington ya que veía amenazados sus intereses en la zona. Así, en los años de 1945 a 1954, al intento democrático y modernizador de los presidentes Juan José Arévalo y Jacobo Arbenz en Guatemala, Estados Unidos respondió con el derrocamiento de este último, que desembocó en una serie de gobiernos militares dictatoriales y sanguinarios que, al cabo de más de 30 años, dejaron un saldo de decenas de miles de guatemaltecos masacrados o desplazados.

En El Salvador, a pesar de la constante violación a los derechos humanos por parte de los gobiernos militares, Estados Unidos nunca les retiró el apoyo económico y militar, de asesoría, adiestramiento y armamento que utilizaban contra la población. De hecho, el monto de la asistencia militar que recibió El Salvador en esos años lo convirtió en el cuarto mayor receptor de esa

clase de ayuda en el mundo<sup>2</sup>, un total de cuatro mil millones de dólares durante todo el periodo de guerra y sólo entre 1981 y 1985, de sesenta y siete millones seiscientos veintiún mil dólares<sup>3</sup>. En Nicaragua, cuando no se pudo contener el descontento hacia el dictador Anastasio Somoza y la revolución se hizo gobierno, Estados Unidos, con la administración Reagan, se dedicó a dismantelar el triunfo de la voluntad popular nicaragüense por medio de la guerra contrarrevolucionaria. A esta guerra se destinaron millones de dólares y fue únicamente hasta 1990 que, mediante elecciones, Estados Unidos logró que los sandinistas perdieran el poder. Honduras, por su parte, fue convertido en el cuartel militar de la contrainsurgencia regional y debido a las exigencias geopolíticas y económicas estadounidenses, no se permitió que la democracia se afanzara en ese país ni que saliera de su condición de subdesarrollo. En Costa Rica pesó más el tipo de gobierno que tenía en cada momento para que hubiera mayor o menor injerencia de Estados Unidos, misma que determinaba además la clase de relación que mantenía con los otros países del istmo, sobre todo con Nicaragua. Antes del triunfo sandinista, con un gobierno antisomocista, se apoyó al movimiento insurgente permitiendo el abastecimiento de armas desde su territorio. Posteriormente, los gobiernos cedieron a las presiones de Washington y acogieron a la contrainsurgencia<sup>4</sup>.



---

<sup>2</sup> USAID current\_us\_assistance\_per\_capita.xls

<sup>3</sup> Carlos Barrachina, "La asistencia militar de Estados Unidos en América Latina: permanencias, discontinuidades e intereses", en *Revista Fuerzas armadas y sociedad*, Año 20, No.1, enero-junio 2006, p.131-132

<sup>4</sup> Documento NI03189 y CO01307

**GUATEMALA.** Desde el auge cafetalero en el siglo XIX, Guatemala ha tenido la más inequitativa distribución de la tierra en Centroamérica. Esto ha sido causa fundamental de la pobreza rural, ya que los niveles más altos de concentración de la misma están en las regiones donde el suelo es más fértil, mientras que la agricultura de subsistencia se desarrolla en pequeñas parcelas en laderas erosionadas y donde la mayoría de la población es indígena, que vive en la más alta marginación económica y social<sup>5</sup>. De hecho, muchas de las comunidades campesinas vivían en condiciones de semiesclavitud en las fincas cafetaleras a las cuales tenían que ir a trabajar temporalmente<sup>6</sup>.

Los militares guatemaltecos que gobernaban el país, tanto por su ideología como por el ambiente internacional que se vivía, eran profundamente anticomunistas y temían la movilización social, por lo que siempre adjudicaron el descontento de la población a la influencia externa del comunismo y, para evitar su propagación, se dedicaron a reprimir de manera brutal a la sociedad. Lejos de atender las causas reales de marginación en que vivía la población, impidieron la participación política de grupos que no coincidieran con su manera de percibir el mundo. Junto con los salvadoreños, los gobiernos militares guatemaltecos fueron quizá los más cruelmente represivos en la historia de América Latina<sup>7</sup>. Los partidos políticos estaban muy restringidos, la prensa era controlada y las elecciones no eran limpias ni equitativas.

---

<sup>5</sup> USAID ([http://usaidlandtenure.net/sites/default/files/country-profiles/fullreports/USAID\\_Land\\_Tenure\\_Guatemala\\_Profile.pdf](http://usaidlandtenure.net/sites/default/files/country-profiles/fullreports/USAID_Land_Tenure_Guatemala_Profile.pdf)) Consultado en marzo 2013

<sup>6</sup> Alain Rouquié, *Guerras y paz en América Central*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 102. James Lee Mahoney, *Radical, Reformist, and Aborted Liberalism: Origins of National Regimes in Central America*, Tesis doctoral, Ann Arbor, Michigan, UMI, 1997, p.315-316

<sup>7</sup> Mahoney, *op.cit.*, p.359

Aunque al inicio estos regímenes militares fueron aliados de Washington, los subsecuentes mantuvieron una relación de entendimiento distante con los Estados Unidos<sup>8</sup>. Para mantener el *statu quo* recibieron la ayuda estadounidense sobre todo en contrainsurgencia, con armas, equipo y entrenamiento, hasta que argumentando un mayor escrutinio en la protección de los derechos humanos, la administración Carter suspendió la ayuda en 1977, con lo cual resolvieron actuar de manera autónoma a lo interno y se aislaron en lo internacional con un discurso de neutralidad en lo referente a los conflictos regionales<sup>9</sup>.

Desde el golpe de estado de 1954, la vía política para la izquierda estaba cerrada en Guatemala. A partir de 1966 la represión escaló a niveles insospechados contra sindicalistas, estudiantes, grupos campesinos, indígenas, partidos de oposición y cualquier otro tipo de disidentes, tanto por parte de oficiales de la seguridad pública como de escuadrones de la muerte<sup>10</sup>. A finales de los setenta las diferentes estructuras guerrilleras eran ya importantes<sup>11</sup> —tenían presencia en 16 de los 22 departamentos del país<sup>12</sup>—, eran beligerantes, con activismo, huelgas y organización, pero no tenían suficientes armas. La guerrilla intentó atraer a las poblaciones indígenas, muchas de ellas con cierto nivel de concientización debida al trabajo de base de la iglesia católica, más social que religioso, que formó cooperativas que fueron a colonizar la selva, en las cuales se insertó la guerrilla. Para 1980 la situación era compleja, pero el gobierno era muy

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, p.361; Bermúdez, *op.cit.*, p.201

<sup>9</sup> Rouquié, *op.cit.*, p. 231; Olivier Dabène, "La dimensión interna de las políticas externas en un contexto de crisis en Centroamérica", en *Trace*, México, no. 18, diciembre 1990, p.43

<sup>10</sup> John A. Booth, Christine J. Wade y Thomas W. Walker, *Understanding Central America. Global Forces, Rebellion, and Change*, Boulder, Westview Press, 2006, p.121

<sup>11</sup> Rouquié, *op.cit.*, p.152

<sup>12</sup> Sanahuja, *op.cit.*, p.522

fuerte y estaba unido al interior, formado por militares anticomunistas, contrainsurgentes, con muchos años de experiencia en lucha antiguerrillera. El ejército estaba suficientemente bien entrenado, contaba con dinero, equipo y fuerzas especiales —kaibiles— adiestradas para la lucha irregular.

En 1982 llegó al poder el general Efraín Ríos Montt, cuyo principal objetivo era erradicar a la guerrilla. El ejército aplicó la estrategia de tierra arrasada, que implicaba el exterminio de las bases sociales de la guerrilla, y se realizaron grandes masacres<sup>13</sup>. A partir de entonces la represión se concentró más en las áreas rurales, con la desaparición de poblados enteros y matanza de indígenas. Decenas de miles de campesinos huyeron a México en 1982<sup>14</sup>. El ejército implementó un modelo de control muy perverso, concentró a la población en aldeas rodeadas por elementos militares, sujeta a represión y hostigamiento permanente. Organizó "Patrullas de Autodefensa Civil" (PAC) primero con simpatizantes del ejército y posteriormente obligando a la población a integrarse y patrullar en busca de guerrilleros para impedir que éstos se reorganizaran.

Aunque constantemente surgían líderes de partido reformistas, eran sistemáticamente asesinados, pues los militares no aceptaban perder el poder que tenían y no permitían una transición democrática. Desde los años sesenta el ejército se convirtió en agente económico, tenía su propio banco y muchos militares se convirtieron en terratenientes, no se subordinaban a la oligarquía,

---

<sup>13</sup> Rouquié, *op.cit.*, p.153; Sanahuja, *op.cit.*, p.522-523; Luis Eduardo Martínez de León, *La democracia de las armas*, México, Claves latinoamericanas-Centro de Estudios de Guatemala, 1994, p.20 y 57

<sup>14</sup> "México abrió las puertas del asilo a más de 46,000 indígenas campesinos guatemaltecos, que huían de la persecución militar en su país", documento de ACNUR, *La Integración de refugiados guatemaltecos en Chiapas*, Capítulo I: Resumen Ejecutivo consultado en marzo 2013 ([http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=952#lista](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=952#lista)). Estas son cifras oficiales, pero en realidad llegaron cerca de 100,000 personas o más, dependiendo de la fuente.

desarrollaban una autonomía militar y en los setenta se desligaron de la tutoría estadounidense. En esta larguísima guerra, entre 1960 y 1996, hubo alrededor de doscientos mil muertos, se involucró a la población en una lucha contra ella misma, se fracturó la organización de las comunidades y se generaron desconfianza y recelo entre la población. Hasta el momento en que la guerrilla estuvo totalmente desarticulada y como parte de la estrategia contrainsurgente de Estados Unidos que pretendía dar apariencia de normalidad democrática en Centroamérica<sup>15</sup>, es que los militares aceptaron que llegara un civil al poder.

Desde mediados de la década de los ochenta el gobierno de Guatemala aplicó una política de "neutralidad activa" mediante la cual apoyaba la resolución de los conflictos de la región sin tomar, oficialmente, posición en favor de ninguno de ellos, en tanto que su prioridad era reprimir a las guerrillas en su territorio<sup>16</sup>. Finalmente se presentó una iniciativa centroamericana para alcanzar la paz. En 1986 el gobierno de Costa Rica convocó a una cumbre de presidentes centroamericanos en Esquipulas para proponer un plan de paz a la región y, a diferencia de lo hecho por otros gobiernos, se invitó a participar a Nicaragua. Fue hasta finales de 1996 que definitivamente se firmaron los acuerdos de paz entre la guerrilla y el gobierno pactando un régimen democrático electoral en el que los militares quedarían bajo la autoridad civil.



---

<sup>15</sup> *La incorporación de la guerrilla guatemalteca a la legalidad*, Managua, Fundación Guillermo Toriello, 2006, p.18; Martínez, *op.cit.*, p.20-21, 29, 32

<sup>16</sup> Dabène, *op.cit.*, p.43-44; Michel Demyk, "Guatemala", en Alain Rouquié (coord.), *Las fuerzas políticas en América Central*, México, FCE, 1994, p.137

**EL SALVADOR.** Durante casi 50 años, es decir, desde 1931 hasta 1979 estuvo gobernado por regímenes militares que generalmente apoyaban a la oligarquía, pero que en caso de verse amenazados por ésta, intentaban debilitarla<sup>17</sup>. El Salvador tenía un mayor desarrollo industrial que otros países de Centroamérica, el ejército era el garante de la estabilidad, el partido en el gobierno estaba formado por abogados y militares que entre 1948 y 1979 y mediante elecciones, llevaban a cabo reemplazos que mantenían un sistema de gobierno estable. Estos regímenes nunca respondieron a las demandas de democratización ni llevaron a cabo reformas socioeconómicas. En las zonas rurales existía una extensa estructura paramilitar para controlar las inconformidades de la población desplazada de sus tierras por la expansión de la agricultura de exportación. Estas multitudes estaban organizadas por sacerdotes, estudiantes y dirigentes campesinos<sup>18</sup>.

El carácter inflexible y excluyente del régimen político, su resistencia a admitir la participación de la oposición política, los sucesivos fraudes electorales, el prolongado predominio militar y la represión, además de un inoperante y poco confiable sistema de justicia, provocó que desde finales de los sesenta se crearan grupos reformistas que acabaron convirtiéndose en partidos políticos, como el Partido Demócrata Cristiano (PDC) que tiene su base en la doctrina social de la iglesia y que atrajo a las clases populares. El Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), de corte socialdemócrata, formado por la pequeña burguesía e intelectuales. Y una alianza de asociaciones y sindicatos de filiación comunista

---

<sup>17</sup> Knut Walter y Philip J. Williams, "El papel político del ejército salvadoreño, 1930-1979", en *El Salvador: Historia mínima 1811-2011*, El Salvador, Editorial Universitaria, 2011, p.72  
[http://www.mined.gob.sv/downloads/Publicaciones/El\\_Salvador\\_Historia\\_minima\\_VERSION\\_12-9-2011.pdf](http://www.mined.gob.sv/downloads/Publicaciones/El_Salvador_Historia_minima_VERSION_12-9-2011.pdf)

<sup>18</sup> *Ibidem.*, p.81

bajo las siglas UDN (Unión Democrática Nacionalista). En ocasiones se unían los tres para enfrentar electoralmente al régimen.

En 1972 se cometió un gran fraude electoral, la oposición vio cerrado el camino político y la guerrilla creció considerablemente. La guerrilla salvadoreña era más bien una organización política popular que condujo a la formación de grandes frentes ciudadanos, es decir, a la organización popular como protagonista de la acción revolucionaria. Entre 1974 y 1975 se crearon los dos principales frentes de masas: el Frente de Acción Popular Unificada (FAPU) y el Bloque Popular Revolucionario (BPR). En ellos se generó una organización social combativa y a su interior se formaron las organizaciones insurreccionales que agrupaban a la guerrilla. En 1977 hubo nuevamente elecciones, se volvió a cometer fraude, la gente salió a protestar y la respuesta fue una violenta represión.

La manera que encontraron los gobiernos militares para enfrentar a sus adversarios políticos fue la más extrema violencia, por medio de escuadrones de la muerte, grupos paramilitares y agrupaciones de extrema derecha, todos tolerados por el estado. Esta situación de asedio a la población pudo mantenerse gracias al estrecho vínculo entre los militares, la clase dominante y el gobierno de los Estados Unidos<sup>19</sup>. Se desató una campaña de terror contra todo aquel que se movilizara: sindicalistas, periodistas, profesores, iglesia, etc. Por parte de la guerrilla se generaron acciones de respuesta contra el terror de estado con objetivos específicos pero muy llamativos, como el asesinato de un ministro de

---

<sup>19</sup> Mahoney, *op.cit.*, p.360-361

gobierno<sup>20</sup>. Todos los grupos guerrilleros estaban muy radicalizados, su opción era la revolución y entre más rápida y drástica, mejor. La democratización del estado no era su prioridad en ese momento. Las organizaciones guerrilleras crecieron exponencialmente y movilizaron a decenas de miles de militantes. El escenario era de guerra urbana, con secuestros con fines económicos. Por un lado, había represión y escuadrones de la muerte; por el otro, la insurgencia creaba desestabilización.

Todavía en 1978-1979 había quienes buscaban coaligar una oposición por la vía política y formaron el Foro Popular, que trató de unir a una parte de los reformistas con una parte de los guerrilleros. En octubre de 1979 el Foro dio un golpe de estado y se impuso una posición oficialmente de "centro". Se integró la Junta Revolucionaria de Gobierno (JRG) cívico-militar, que decretó inmediatamente la expropiación de la banca mediante la nacionalización del comercio exterior, tomó el control de las exportaciones e hizo una reforma agraria que terminó de polarizar la situación. La distancia entre la JRG y la ultraderecha se convirtió en conflicto, con actos terroristas contra los funcionarios que llevaban a cabo las reformas. La ultraderecha estaba incrustada en el aparato policiaco y militar que escapaba al control de la JRG. Fue la época de la peor represión. En 1980 cinco agrupaciones guerrilleras se fusionaron en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMNL)<sup>21</sup> y la guerra entre éste y el gobierno duraría hasta 1992.

---

<sup>20</sup> Carlos H. Rebollo, ministro de Educación, por las FPL (Fuerzas populares de Liberación "Farabundo Martí"), Sara Gordon, *Crisis política y guerra en El Salvador*, México, Siglo XXI, 1989., p.263

<sup>21</sup> Michael T. Klare y Peter Kornbluh, *op.cit.*, p.149

Ese mismo año de 1980 se desató una campaña de terror contra toda la sociedad civil, urbana y rural. Se sabe que quienes la hacían eran parte de los aparatos del estado aunque no del gobierno; éste permitía las movilizaciones, pero los grupos de ultraderecha las reprimían brutalmente. En marzo fue asesinado monseñor Óscar Arnulfo Romero. El argumento para la represión era frenar el comunismo y, a causa del terror, la sociedad perdió la pelea en las calles. La JRG era incapaz de controlar la situación y acabó por dividirse. Con la llegada de José Napoleón Duarte —representante del ala más conservadora del PDC y quien volvió del exilio gracias a la mediación de la embajada estadounidense—, la junta de gobierno se volvió conservadora y su principal sostén era el gobierno de Estados Unidos, que ordenó a la ultraderecha no tocarlo y permitirle gobernar. Tras el fracaso de la que sería la ofensiva final, la revolución social se debilitó y en adelante su objetivo estuvo más enfocado a incidir en las negociaciones con el poder.

El mandato de Duarte fue francamente contrainsurgente. Los guerrilleros no tenían armas y eso les impidió tomar el poder. En enero de 1981 se desató la guerra, las armas les llegaron a los guerrilleros en 1982 y para 1983 ya estaban armados, pero las condiciones eran otras. Duarte ya se había consolidado en el poder, la reforma agraria ya había dado resultados restándole bases a la guerrilla, y el ejército estaba siendo entrenado por Estados Unidos en guerra contrainsurgente, con armamento, asesores y millones de dólares. Estados Unidos lo que buscaba era evitar a toda costa un desenlace como el ocurrido en Nicaragua. “Toda la asistencia o entrenamiento militar que Estados Unidos provee

al actual gobierno salvadoreño, es percibido por la gente como apoyo a las fuerzas represivas que están destruyendo al país”.<sup>22</sup>

Desde el fracaso de la ofensiva final de 1981, el FMLN fue inclinándose a una solución política y sus posturas se volvieron reformistas. En 1982 se formó Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), partido de ultraderecha, que logró introducirse a la asamblea constituyente y participar en la redacción de la nueva Constitución —aún vigente—. Posteriormente el proceso fue de desgaste para la guerrilla. Finalmente, se negociaron acuerdos de paz entre la guerrilla y el gobierno de El Salvador —emanado de ARENA—, que se firmaron el 16 de enero de 1992 en el Castillo de Chapultepec, en México.



**HONDURAS.** Durante la primera parte del siglo XX su economía estuvo dominada por el monocultivo del plátano, que controlaban al inicio tres compañías estadounidenses: la Standard Fruit Company, desde 1898; la Cuyamel Fruit Company, desde 1911 y la United Fruit Company (UFCO), desde 1912. Para 1929 quedaron un par de compañías, al comprar la UFCO a Cuyamel. Debido al fuerte poder económico de esas empresas y al apoyo incondicional que recibían de Estados Unidos, imponían las políticas laborales, fiscales y sociales del país. No existía una oligarquía terrateniente como en otras naciones de la región, sino que había una gran base de pequeños propietarios y las fruterías, que poseían gran

---

<sup>22</sup> Cap. Alejandro Fiallos, citado en Marvin E. Gettleman, Patrick Lacefield, Louis Menashe, David Mermelstein, Ronald Radosh (eds.), *El Salvador: Central America in the New Cold War*, Nueva York, Grove Press, 1981, p.147

cantidad de terrenos en la costa noratlántica obtenidos a cambio de desarrollar carreteras y mejorar instalaciones portuarias que servían a sus propios negocios. Luego de una larga sucesión de gobiernos militares se logró diversificar un poco los cultivos y para 1950 la economía del país ya no dependía únicamente del plátano<sup>23</sup>.

En 1954 se gestó una huelga que comenzó con los trabajadores de las plataneras, a los que se unieron más tarde obreros de otras actividades. Aunque los logros salariales fueron simbólicos, los trabajadores conquistaron el reconocimiento a los sindicatos y a la organización. En 1956 ante el intento de permanencia en el poder del presidente Julio Lozano, las fuerzas armadas operaron para restablecer el mandato legal. Los militares hondureños se convirtieron así en los guardianes del orden e intervenían de manera institucional cuando se generaban crisis constitucionales en el gobierno<sup>24</sup>. Desde 1954 firmaron un pacto de ayuda militar con Estados Unidos que nunca se rompió.

En los sesenta se vivió una época de crecimiento económico que declinó con la entrada al Mercado Común Centroamericano (MCC), que de algún modo dio un trato discriminatorio a Honduras<sup>25</sup>. El gobierno, al disminuir los ingresos por derechos de importación, los suplió con nuevos impuestos que inconformaron a la población, lo que trajo grandes protestas en 1968. Se convocó a una huelga general a la que insólitamente se sumaron los patrones, que también se oponían a las medidas económicas del gobierno. Éste decretó el estado de sitio y finalmente

---

<sup>23</sup> Víctor Bulmer-Thomas, "Honduras desde 1930", en Leslie Bethell, ed., *Historia de América Latina*, Vol. 14: América Central desde 1930, Barcelona, Cambridge University Press-Crítica, 2001, p.114-143

<sup>24</sup> *Ibidem.*, p.128

<sup>25</sup> Booth, *op.cit.*, p.136; Rouquié, *op.cit.*, p.92, Bulmer-Thomas, *op.cit.*, p.133,

Honduras se retiró del MCC en 1970. En la segunda mitad de esa década se dio un nuevo crecimiento económico que mejoró los niveles de vida de las clases sociales más bajas.

En 1969 hubo una guerra entre Honduras y El Salvador a causa de "el agravamiento de los desequilibrios económicos entre los países, producido por el MCC, que afectó de manera especial a Honduras, y la negativa de este país a seguir absorbiendo el 'exceso' de población salvadoreña".<sup>26</sup> Los inmigrantes salvadoreños fueron expulsados por Honduras mientras El Salvador invadió territorio hondureño. La intervención de la OEA puso fin a esta guerra. Debido a la diferencia en extensión y población entre ambos países, durante mucho tiempo se generó una migración de campesinos salvadoreños sin tierra a zonas despobladas de territorio hondureño, la cual toleró el gobierno de Honduras. No obstante, al paso del tiempo comenzó a haber descontento entre los campesinos hondureños sin tierra. Su gobierno, para dotarlos de terrenos, decidió expulsar a los salvadoreños que se habían establecido en el país. Esta medida representó igualmente un desafío para el gobierno de El Salvador, debido a la sobrepoblación aunada a la falta de tierras que lo caracterizan, cuando súbitamente debió recibir a cerca de trescientas mil personas. A partir de allí quedó un resentimiento entre ambas sociedades hasta 1980, en que se firmó un tratado de paz entre las dos naciones<sup>27</sup>.

Quizá debido a que el movimiento popular en Honduras nunca tuvo la fuerza que su similar en los países vecinos, el nivel de violencia de los gobiernos

---

<sup>26</sup> Gordon, *op.cit.*, p.115-123

<sup>27</sup> Bulmer-Thomas, *op.cit.*, p.134; Rouquiè, *op.cit.*, p.92-93; Ryszard Kapuscinski, "La guerra del futbol y otros reportajes", Barcelona, Anagrama, 1992, p.213-215

militares hondureños fue menor y la represión a los opositores no alcanzó las cotas de brutalidad que las de algunos de sus vecinos<sup>28</sup>. En Honduras, los militares eran más mediadores entre los grupos políticos que representantes de las clases poderosas<sup>29</sup>. Honduras no sufrió las revueltas internas que conmocionaron a otros países del istmo debido al férreo control militar ejercido ante las inconformidades populares. No obstante Estados Unidos no permitió que se consolidara allí la democracia debido a sus propias exigencias geopolíticas y económicas.

Desde 1979 ex guardias somocistas, con la anuencia de los militares hondureños, se refugiaron en Honduras, y convertidos en Contras, tenían allí sus bases para atacar al gobierno sandinista. Antes de los ochenta en Honduras no hubo escuadrones de la muerte, tortura sistemática ni desapariciones en serie. Los militares en el poder tenían un relativo respeto por los derechos humanos y permitían ciertas libertades civiles y políticas. Aún así, como parte general de su estrategia de contención comunista en la región, Estados Unidos firmó varios tratados para entrenar y equipar a las fuerzas armadas de Honduras en contrainsurgencia, aunque allí la fuerza del movimiento guerrillero fue menor y rápidamente eliminado<sup>30</sup>. Así, a la vez que demandaba que los militares entregaran el poder a los civiles, reforzaba el poderío de las fuerzas armadas mediante una desmedida asistencia militar, lo que convirtió a Honduras en el segundo mayor receptor de este tipo de apoyo en Latinoamérica<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Rouquié, *op.cit.*, p.77; Booth, *op.cit.*, p.136; LeoGrande, *op.cit.*, p.297

<sup>29</sup> Booth, *op.cit.*, p.136

<sup>30</sup> Booth, *op.cit.*, p.135-136

<sup>31</sup> LeoGrande, *op.cit.*, p.297-298

Después de casi dos décadas de gobierno militar directo comenzó la transición al gobierno civil<sup>32</sup>. Hacia 1980, como estrategia contrainsurgente y debido a escándalos de corrupción y presiones internas y externas para que abandonaran el poder, finalmente los militares llamaron a elecciones para formar una Asamblea Constituyente y, en 1981, a elecciones presidenciales en las que resultó electo un civil.

Sin embargo, este cambio coincidió temporalmente con la agudización del conflicto entre Estados Unidos y otros países de la región, lo que obligó al nuevo gobierno a aceptar las presiones de la administración Reagan en su estrategia antisandinista, de consentir que en su territorio los Contras tuvieran sus campamentos, se entrenaran y desde allí atacaran a Nicaragua y volvieran a resguardarse; asimismo, en contra de las guerrillas de El Salvador dando incluso entrenamiento militar a tropas salvadoreñas en territorio hondureño.

Para cumplir con estos objetivos, en Honduras se construyeron y expandieron bases e instalaciones militares estadounidenses que permitirían el despliegue rápido de tropas en caso de una invasión directa<sup>33</sup>. A cambio de ello, Estados Unidos proveyó cientos de millones de dólares en asistencia, especialmente apoyo militar, y Honduras se convirtió en su aliado estratégico en la región. Además de tener allí las bases de la Contra con miles de combatientes<sup>34</sup>,

---

<sup>32</sup> Bulmer-Thomas, *op.cit.*, p.137

<sup>33</sup> Bermúdez, *op.cit.*, p. 66-67

<sup>34</sup> LeoGrande menciona a cerca de 10,000 en julio de 1983. LeoGrande, *op.cit.*, p.308; Dabène habla de 12,000 durante el periodo de Azcona Hoyo. Dabène, *op.cit.*, p.47; Booth da cuenta de 15,000 en 1985. Booth, *op.cit.*, p.79

Honduras se volvió cuartel y base de entrenamiento estadounidense, con 14 aeropuertos con fines militares, depósitos de municiones y de combustible<sup>35</sup>.

La presencia de la Contra ocupando "450 km. cuadrados de territorio nacional hondureño, 20 poblados, la conversión de 30 comunidades en pueblos fantasmas y 20,000 desplazados"<sup>36</sup>; las presiones de Estados Unidos aunadas a su debilidad intrínseca como país más pobre de la región; la oposición interna hacia la Contra y el manejo que de ello hacía el gobierno, debilitaron al presidente, que se desenvolvió con ambigüedad sobre el problema. Al haber firmado los acuerdos de Esquipulas, el presidente Azcona Hoyo se puso en la disyuntiva de violarlos manteniendo a la Contra en su territorio o ganarse la animadversión de Estados Unidos al expulsarla<sup>37</sup>. Lo mismo declaraba que la Contra operaba sin el permiso del gobierno y que por lo tanto no tenía ninguna responsabilidad de sus acciones, que pedía su expulsión de territorio hondureño<sup>38</sup>. En 1988 hubo grandes manifestaciones antiestadunidenses, tras años de malestar de la población por el apoyo de Honduras a la Contra y la continua injerencia estadounidense en sus asuntos y subordinación de sus autoridades a los designios de la potencia<sup>39</sup>.

Como consecuencia de la derrota sandinista en las elecciones de 1990 se recortó la ayuda económica y política de Estados Unidos, lo que conllevó problemas económicos. Los Contras se retiraron de Honduras en consonancia con los Acuerdos de Tocontín, entre la resistencia nicaragüense y una representación

---

<sup>35</sup> Bermúdez, *op.cit.*, p.66-67; Klare, *op.cit.*, p.193

<sup>36</sup> Bermúdez, *op.cit.*, p.199

<sup>37</sup> Dabène, *op.cit.*, p.47

<sup>38</sup> *Idem.*

<sup>39</sup> Booth, *op.cit.*, p.143

del gobierno de Violeta Barrios y en 1991 se aprobó una ley de amnistía para los miembros de grupos armados insurgentes<sup>40</sup>.



**NICARAGUA.** Desde hacía cuatro décadas estaba gobernada por un régimen tiránico, dictatorial y corrupto, el de la dinastía Somoza, cuyo poder se sustentaba tanto en el apoyo de los Estados Unidos como en la Guardia Nacional, que asolaba a la población mediante grupos paramilitares, tortura, masacres y un estado de terror constante, mientras el país se mantenía sumamente pobre, con un desarrollo precario y una desigualdad enorme. Las posibilidades de participación política estaban cerradas, la corrupción campeaba, la represión también. Al pasar de los años y sin probabilidad de transformación, surgieron grupos descontentos con el sistema, dispuestos a cambiarlo de la manera en que fuera posible.

Los años sesenta y setenta fueron de auge económico sin precedente para Nicaragua<sup>41</sup>, el esquema de propiedad de la tierra cambió, pero esto no modificó el sistema político. Entre los sectores antagónicos al régimen que surgieron estaban, por un lado, la burguesía como oposición tolerada que anhelaba democracia, acabar con la corrupción y poder participar más ampliamente en la economía, sin la competencia desleal de Somoza, ya que ella

---

<sup>40</sup> *Ibidem.*, p.144

<sup>41</sup> Bulmer-Thomas, Víctor, "Nicaragua desde 1930", en Leslie Bethell, ed., *Historia de América Latina*, Vol. 14: América Central desde 1930, Barcelona, Cambridge University Press-Crítica, 2001, p. 164; Rouquié, *op.cit.*, p.86-87, Booth, *op.cit.*, p.72

tenía sus áreas de dominio económico tradicional en las que Somoza se entrometió; y por el otro, a inspiración de la revolución cubana, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), fundado entre 1961 y 1963, con la propuesta de establecer un gobierno revolucionario.

A finales de 1972 ocurrió un gran terremoto en Managua, que la devastó totalmente y sacó a la luz todas las contradicciones del régimen, el cual se dedicó a saquear y a apropiarse de la ayuda extranjera, además de hacer negocio con la reconstrucción. Esta fue la gota que colmó el vaso de la sociedad y acrecentó el descontento de la población en las calles. Había mucha inconformidad de grupos muy diversos contra el gobierno: los trabajadores, debido a los bajos salarios que imponía el régimen, aunados a la desigualdad; el sector privado, sobre todo después del temblor de 1972, pues Somoza lo alejó del negocio de la reconstrucción para beneficiarse él y su clan; funcionarios públicos, maestros, estudiantes, personal de salud, religiosos, campesinos, en fin, el conjunto de la sociedad<sup>42</sup>. El FSLN —organización pequeña, sin recursos pero con fama— aprovechó el momento para realizar acciones espectaculares, como la toma de rehenes en la reunión en una casa de la burguesía en diciembre de 1974 o la toma del palacio nacional en agosto de 1978, hechos que tuvieron un efecto psicológico en las mentes de los ciudadanos al vislumbrar a través del grupo guerrillero una salida al conflicto político-social, por lo que le dieron su apoyo. "A consecuencia de ello, el humillado dictador desató la oleada de represión más feroz desde la fundación del somocismo".<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Booth, *op.cit.*, p.74; LeoGrande, *op.cit.*, p.15

<sup>43</sup> Bulmer-Thomas, "Nicaragua...", *op.cit.*, p.172

A fines de ese mismo 1974, Somoza declaró un prolongado estado de sitio<sup>44</sup> y una guerra de exterminio contra el FSLN. Se desató una situación de terror en las áreas rurales. La represión de la Guardia Nacional masacró a miles de campesinos inocentes acusándolos de ser simpatizantes del FSLN o ellos mismos subversivos. Hacia 1975 los movimientos sociales se articularon con los grupos rebeldes cuyo fundamento era la lucha armada, las universidades públicas eran foco de concientización social y los jóvenes fueron los que más participaron en la movilización. Somoza unificó a la pluralidad de grupos sociales en su contra, ya que personificaba el motivo principal del descontento.

El resultado era muy complejo, pues al FSLN y a la burguesía los unía el antisomocismo y el rechazo al apoyo que Estados Unidos daba al régimen los hizo coincidir y pelear en el mismo bando<sup>45</sup>. Los sandinistas se dividieron en tres tendencias que, paradójicamente, les hicieron enfocarse cada una en diferentes sectores de la población, con lo cual fortalecieron la organización. Cada grupo con distintas visiones: la "tendencia proletaria" promovía el trabajo político entre los trabajadores urbanos; la de "guerra popular prolongada" mantenía la estrategia de la guerra de guerrillas en áreas rurales, y la "insurreccional o tercerista" favorecía acciones militares ejemplares que detonaran la insurrección popular y la incorporación de todos los sectores de la sociedad<sup>46</sup>. A partir de 1977, la Guardia Nacional intensificó la represión en las áreas urbanas, lo que llevó a miles, sobre todo jóvenes, a sumarse al FSLN. Hasta septiembre de 1977 y por presión del

---

<sup>44</sup> *Ibidem.*, p.172-173; de 33 meses, según Booth. Booth, *op.cit.*, p.74; o de 2 años, según Núñez: "Somoza responde imponiendo el estado de sitio durante dos años [...] En septiembre de 1977 [...] Somoza levanta el estado de sitio". Orlando Núñez Soto, *Transición y lucha de clases en Nicaragua 1979-1986*, México, Siglo XXI, 1987, p.65

<sup>45</sup> LeoGrande, *op.cit.*, p.14-17; Bulmer-Thomas, *op.cit.*, p.171-173; Núñez, *op.cit.*, p.64

<sup>46</sup> LeoGrande, *op.cit.*, p.17-18

presidente James Carter<sup>47</sup>, se levantó el estado de sitio decretado por Somoza, pero las protestas crecieron y la represión fue brutal.

En enero de 1978 estalló la crisis política, pues Somoza se negaba a dejar el poder y dirigió acciones represivas no sólo contra la insurgencia sino aun contra la burguesía. El periodista Pedro Joaquín Chamorro, director de *La Prensa*, el principal periódico de Nicaragua, fue asesinado<sup>48</sup>, con lo que el somocismo provocó la furia de la gente y la radicalización de las acciones guerrilleras. Se desató una serie de disturbios espontáneos, levantamientos indígenas y una huelga general pidiendo la dimisión del dictador. La insurrección se generalizó y la respuesta de la Guardia Nacional fue bombardear a la población.

En marzo de 1978 se formó el Frente Amplio Opositor (FAO), aglutinando a todo el espectro social, moderados y radicales, aunque el FSLN no estaba incluido<sup>49</sup>. Cuando las negociaciones entre el FAO y el régimen fracasaron, hubo levantamientos espontáneos de la población y la única opción posible para deponer al dictador era una victoria del FSLN<sup>50</sup>. Éste creó en febrero de 1979 el Frente Patriótico Nacional<sup>51</sup> con el Movimiento Pueblo Unido (MPU), que implícitamente congregaba a toda la oposición. Finalmente el 19 de julio de 1979 logró derrocar a Somoza —quien huyó al exilio— y tomar el poder. La burguesía buscaba echar a Somoza y un cambio político hacia la democracia, pero manteniendo el *statu quo*; los sandinistas también deseaban un cambio hacia la democracia pero con justicia social y todo lo que ella implica. La situación

---

<sup>47</sup> Bulmer-Thomas, "Nicaragua...", *op.cit.*, p.173; Booth, *op.cit.*, p.74-75; Rouquiè, *op.cit.*, p.144

<sup>48</sup> Rouquiè, *op.cit.*, p.144; Booth, *op.cit.*, p.75; Núñez, *op.cit.*, p.65; LeoGrande, *op.cit.*, p.18; Bulmer-Thomas, "Nicaragua...", *op.cit.*, p.173

<sup>49</sup> Bulmer-Thomas, "Nicaragua...", *op.cit.*, p.173

<sup>50</sup> Booth, *op.cit.*, p.75; Bulmer-Thomas, "Nicaragua...", *op.cit.*, p.175

<sup>51</sup> Booth, *op.cit.*, p.75

internacional operó en favor del triunfo de la revolución, pues varios países de la región la apoyaron<sup>52</sup> y Estados Unidos al final retiró el respaldo a Somoza.

Poco después del triunfo sandinista, la coalición gobernante —que se había constituido ya en junio de 1979 en Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, con el apoyo de toda la oposición<sup>53</sup>— se escindió. Los miembros de la burguesía salieron de la Junta y se dio un enfrentamiento entre el FSLN y el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), agrupación del sector privado. Somoza había dejado una deuda de 1,600 millones de dólares, pero Carter mantuvo la ayuda económica estadounidense en los primeros tiempos del gobierno sandinista<sup>54</sup>. Sin embargo, cuando Reagan llegó al poder no sólo la retiró, sino que produjo una sangrienta guerra con el objetivo de que la sociedad, harta del conflicto, retirara su apoyo electoral a los sandinistas.

Reagan se tomó la destrucción del gobierno sandinista como una misión personal. Desde que llegó a la presidencia estaba determinado a combatir el comunismo, sobre todo en América Latina, su zona "natural" de influencia. Su principal preocupación en cuanto a relaciones exteriores era la confrontación de Estados Unidos con la Unión Soviética, es decir, la contención del avance comunista en el mundo. Durante una década se dedicó a dismantelar el triunfo de la voluntad popular nicaragüense por medio de la guerra contrarrevolucionaria. A esta guerra se destinaron millones de dólares. Ya desde 1981 Reagan proporcionó a la Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency — CIA—) casi 20 millones de dólares con el fin de organizar un ejército antisandinista

---

<sup>52</sup> LeoGrande, *op.cit.*, p.24

<sup>53</sup> Rouquié, *op.cit.*, p.174

<sup>54</sup> *Ibidem.*, p.30-31

en el exilio: los Contras, formado en su mayoría por ex miembros de la guardia somocista, que atacaban diariamente desde 1982 por la frontera con Honduras, donde tenían sus campamentos<sup>55</sup>. El gobierno sandinista destinaba más del 60% del presupuesto a defensa, lo que le impedía cumplir los objetivos planteados por la revolución, además del desgaste que implicaba la guerra para la población, que a final de cuentas fue lo que llevó a la debacle electoral del FSLN en 1990.



**COSTA RICA.** Sin duda, una excepción entre los países centroamericanos, ya que en el siglo XX no tuvo dictaduras —salvo la de Federico Tinoco de 1917 a 1919—, ni violencia política y gozaba de estabilidad y mejores niveles de vida que los demás países de la región. En 1948 la acusación de que se cometió fraude electoral condujo a una breve guerra civil, después de la cual sobrevino una etapa en la que se consolidó la democracia en la vida política costarricense. En la Constitución de 1949 se abolió el ejército y se afianzó la estabilidad política<sup>56</sup>. Como los vencidos habían sido los comunistas, Estados Unidos no se sintió amenazado en Costa Rica, lo que le evitó la intromisión descarada en sus asuntos.

A partir de la victoria electoral de José Figueres Ferrer, Costa Rica ha estado gobernada por políticos que han sido elegidos de manera democrática. Desde 1954, los diferentes gobiernos se preocuparon por otorgar seguridad social

---

<sup>55</sup> Booth, *op.cit.*, p.78

<sup>56</sup> *Ibidem*, p.53-68

y bienestar a la población. Su modelo de desarrollo económico y los bajos gastos militares le permitieron tener en los setenta un sistema de seguridad social que posibilitó condiciones de vida dignas para la mayoría de la población, lo que se reflejaba en un mayor grado de alfabetización, mayor esperanza de vida y bajas tasas de mortalidad respecto a los países vecinos. Entre los años 1974 y 1978 se desarrolló un exitoso programa de reforma agraria que distribuyó tierra a muchos campesinos, con lo que se evitó que se deteriorara el nivel de vida general.

Para prevenir movilizaciones sociales desestabilizadoras, los gobiernos limitaron el poder de los sindicatos dividiéndolos, evitando así que se volvieran demasiado poderosos<sup>57</sup>. Además promovieron la organización de asociaciones de desarrollo comunitario, que trabajaban en proyectos locales. Y en todo momento evitaron la represión social como forma de solucionar los problemas.

En la relación con los países vecinos, Costa Rica mudó su política exterior en diferentes momentos. Antes del triunfo sandinista y debido al profundo antisomocismo del presidente Rodrigo Carazo, permitió el traslado de armas para los insurgentes a través de su territorio<sup>58</sup>. Pero una vez que el sandinismo estuvo en el poder y ya en la administración del presidente Luis Alberto Monge, se alineó con Washington para aislar a Nicaragua. Proclamó su neutralidad en relación con todos los conflictos de Centroamérica y, aunque resistió las presiones de Estados Unidos de militarizarse y apoyar la lucha antisandinista, toleró y se benefició de la presencia del grupo contrarrevolucionario ARDE de Edén Pastora y la formación de unidades especiales de intervención rápida asesoradas por estadounidenses.

---

<sup>57</sup> *Ibidem.*, p.59

<sup>58</sup> Documento NI03189 y CO01307

Fue hasta la llegada del presidente Óscar Arias al poder, que se puso límite a la actividad de la Contra desde su territorio, se condenó el apoyo del congreso estadounidense a la Contra y se concibió un plan para pacificar la región, después de lo cual Estados Unidos le cortó la ayuda económica. No obstante que Arias concibió el plan de paz y que se jactaba de la neutralidad hacia sus vecinos, excluyó al gobierno sandinista en la presentación y fue sólo a solicitud de Guatemala que el presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, fue tomado en cuenta<sup>59</sup>.



**ESTADOS UNIDOS.** Desde el triunfo de la revolución cubana en 1959 que derribó al dictador Fulgencio Batista, favorecido por los Estados Unidos y la instalación de un gobierno de corte comunista en la isla, el gobierno estadounidense intentó —sin éxito— todas las maneras de derrocarlo. El gobierno cubano apoyó a los revolucionarios en los países de Centroamérica de distintas formas, a la vez que la Unión Soviética respaldaba a Cuba. En la década de 1980 y con la elección de Ronald Reagan a la presidencia, se reactivó la Guerra Fría ampliando las áreas de conflicto. A las insurgencias en el Tercer Mundo se las veía como extensión del comunismo soviético y se les aplicaba la estrategia de contención. Entre los factores que exacerbaban esta visión de las cosas estaban la carrera armamentista Este-Oeste, la continua agitación en el Tercer Mundo y la invasión soviética de Afganistán. En Washington se instaló un clima de histeria de guerra y

---

<sup>59</sup> Dabène, *op.cit.*, p.44-51

la política se definía como "antisoviética", todos los problemas en el exterior se miraban a través de esa lente<sup>60</sup>. El istmo centroamericano se transformó en foco rojo tanto por la victoria sandinista como por la turbulencia salvadoreña. Al apoyar a sus aliados en la zona y atacar a los enemigos, Estados Unidos se convirtió en parte de la confrontación en la región centroamericana, pero al menor costo ante la opinión pública de ese país, ya que no se permitirían más soldados estadounidenses muertos —el fantasma de Vietnam—, por lo que no participarían directamente en el campo de batalla.

La ideología conservadora prevaleciente en el gobierno de Estados Unidos en la época, se veía reflejada en lo expresado por la que sería la representante de la administración Reagan en las Naciones Unidas, Jeanne Kirkpatrick, quien refiriéndose a la situación de El Salvador pensaba que

cuando los políticos y gran parte de la prensa en Estados Unidos interpretan la insurgencia como evidencia de un amplio descontento popular y como disposición hacia la democracia, el escenario está puesto para el desastre, ya que con la intención de fortalecer un gobierno más liberal se le imponen medidas que debilitan su autoridad y se facilita el trabajo de los insurgentes<sup>61</sup>.

Criticaba también que se dejara de apoyar a regímenes amigos debido a que en esos países "no existe un partido de oposición o a que se les revisa su respeto a los derechos humanos".

---

<sup>60</sup> Gettleman, *et.al.*, *op.cit.*, p.5

<sup>61</sup> *Ibidem.*, p.24

No obstante la opinión de la cúpula gobernante, dentro de Estados Unidos había un debate en torno a la conducción de la política exterior en el caso de Centroamérica, pues se reconocía que el gobierno era favorable a apoyar a regímenes estables sin importar que fueran autoritarios o dictatoriales y que, a la vez, se atacaba a otros simplemente porque eran de tendencias izquierdistas.

Debido al "mal resultado" en Nicaragua, Estados Unidos estaba decidido a acabar de cualquier manera con la guerrilla salvadoreña, para no sufrir el mismo desenlace. Por esta razón se canalizaron miles de millones de dólares en apoyo militar al gobierno de El Salvador. Simultáneamente se atacaba al sandinismo gobernante por todos los medios, incluidos los económicos —tanto suministrando fondos a determinados actores como la Contra, como arruinando las arcas del gobierno legítimo mediante el bloqueo económico—, ya que se lo veía como fruto del expansionismo soviético en una zona de interés estadounidense.

La administración Reagan negaba las condiciones internas que llevaron a la confrontación, pues las adjudicaba a la injerencia soviética. Desde el inicio de su presidencia se cambió la estrategia de guerra en el Tercer Mundo. Conscientes de que en esos territorios no se librarían guerras convencionales, concibieron una nueva estrategia perfectamente estructurada, la Guerra de Baja Intensidad (GBI), que consistía en atacar por todos los medios necesarios a las revoluciones, los cuales incluían tareas de inteligencia, operaciones encubiertas, guerra psicológica, guerra económica —incluido el bloqueo económico—, acción cívica-militar y coerción diplomática<sup>62</sup>. La GBI se convirtió en "una cruzada global en contra de los

---

<sup>62</sup> Bermúdez, *op.cit.*, p.122-141

gobiernos y movimientos revolucionarios del Tercer Mundo [...] el toque de corneta del renaciente intervencionismo estadounidense".<sup>63</sup>

En 1983 y para ganarse el apoyo de los dos sectores más importantes del Congreso, Reagan solicitó crear una comisión sobre Centroamérica con representantes de los dos partidos, conocida comúnmente como Comisión Kissinger, cuyo reporte apareció en 1984. En éste se reconocía que existían causas internas de descontento en los países, pero que eran utilizadas por los enemigos de Washington para desestabilizar a los Estados Unidos y restarle poder en la región<sup>64</sup>.

La administración Reagan pretendía demostrar, con el ejemplo de El Salvador, que un gobierno que hace las "reformas necesarias" no puede ser derrocado por la intervención armada apoyada por Moscú<sup>65</sup>, por eso destinó millones de dólares al despliegue de su estrategia de GBI en la región. El Departamento de Estado afirmaba que "las guerrillas de El Salvador no cuentan con apoyo popular y son sólo pequeñas bandas de terroristas marxistas armados, asesorados y organizados externamente, a quienes sólo interesa obtener el poder por la fuerza".<sup>66</sup>

Se trataba de convencer a la opinión pública estadounidense de que la rebelión en El Salvador estaba liderada y apoyada externamente por la URSS y, respecto a Nicaragua, que la Contra en realidad eran "combatientes por la libertad" luchando contra el comunismo. Además de asegurar que el Congreso

---

<sup>63</sup> Klare, *op.cit.*, p11

<sup>64</sup> Bermúdez, *op.cit.*, p. 79, Rouquié, *op.cit.*, p.16, 256

<sup>65</sup> Gettleman, *et.al.*, *op.cit.*, p.8-9

<sup>66</sup> *Ibidem*, p.108

siguiera asignando fondos, para todo lo cual también se llevó a cabo una poderosa campaña de propaganda nacional e internacional, como parte de la misma GBI<sup>67</sup>.

"Durante el segundo periodo presidencial de Ronald Reagan, el derrocamiento de los regímenes radicales del Tercer Mundo se convirtió en uno de los principales objetivos políticos de Estados Unidos"<sup>68</sup> y todo el mundo consideraba que la intervención armada estadounidense en Centroamérica era inminente. A inicios de 1983 y por iniciativa del gobierno de México, se reunió un grupo de países latinoamericanos que propusieron iniciativas de paz a los conflictos centroamericanos. Los esfuerzos de este grupo de países, que incluía además de México a Colombia, Venezuela y Panamá, conocido como Grupo Contadora, fueron continuamente saboteados por los Estados Unidos<sup>69</sup>.

Reagan tuvo problemas para sostener que su estrategia en Centroamérica era legítima y requería que se le dedicaran cuantiosos recursos económicos. Cuando el Congreso no le aprobó las asignaciones que solicitaba, su equipo halló una manera ilegal de triangular recursos para que éstos siguieran llegando a la Contra. Esta operación, conocida como Irán-Contra<sup>70</sup>, estalló a fines de 1986 y la credibilidad de la administración cayó por los suelos. En 1989 llegó a su fin la presidencia de Reagan, se derrumbó el muro de Berlín y poco después se desmanteló la Unión Soviética, marcando el fin de la Guerra Fría.



---

<sup>67</sup> Klare, *op.cit.*, p.158-159

<sup>68</sup> *Ibidem.*, p.80

<sup>69</sup> LeoGrande, *op.cit.*, p.360-363

<sup>70</sup> Parte del equipo de Reagan encontró la manera de esquivar la prohibición a través de la venta secreta de armas a Irán y el desvío de los fondos obtenidos a la Contra.

**A** través de estas páginas se puede ver que la victoria de la revolución cubana trastocó de manera definitiva el equilibrio de poderes entre los Estados Unidos y la Unión Soviética y esto, a su vez, incidió en la política estadounidense hacia Centroamérica. Nunca antes los representantes de Occidente se habían sentido tan amenazados, ni tan de cerca. A partir de este hecho cualquier otro país dentro de su esfera de influencia podría ser arrastrado por el símbolo mismo del mal, es decir, el comunismo soviético, y salir de la senda de "libertad y democracia" que le estaba determinada bajo la protección de Estados Unidos.

Con este terror patológico a una ideología diferente a la propia, generalizado y promovido desde el gobierno, Estados Unidos atacó cualquier brote de discrepancia, por mínimo que fuera, tanto interna como externamente. Argumentando peligros a su "seguridad nacional", se opuso de entrada a cualquier régimen con preocupaciones de tipo social y, por el contrario, no obstruyó la permanencia de aquellos que eran abiertamente dictatoriales o de mano dura, con tal de que mantuvieran el orden y el *statu quo* y no permitieran la "infiltración de doctrinas exóticas".

Si desde la doctrina Monroe la potencia se arrogó el derecho de controlar el hemisferio occidental, con la aparición en su ámbito de influencia de un poder que desafiaba el suyo, sus miedos y ambiciones se exacerbaban al grado de hacer la guerra para demostrar y demostrarse a sí mismo que es —aun hoy— la única potencia que tiene derecho a decidir el destino del mundo. Al asimilar la confrontación que sostenía globalmente con la Unión Soviética a los problemas de

los países de Centroamérica, Estados Unidos se convirtió en parte fundamental del conflicto en la región.

Estados Unidos trató los conflictos internos en varios países del área como un sólo conflicto regional y desde esa perspectiva los abordó, involucrando a aquellos que no sufrían crisis internas. Ya en 1980 se manejó la idea de afrontar el problema de manera que abarcara toda la zona y se atacara desde todos los ámbitos. El general David Jones, del Estado Mayor Conjunto, en una reunión del Comité Especial de Coordinación en la Casa Blanca, sobre la política de Estados Unidos hacia El Salvador y Honduras, en febrero de 1980, expresaba tener

la sensación de que las cosas están siendo manejadas en una base de fragmentación por las misiones [embajadas] en la región. Hay una gran necesidad de inteligencia conjunta que involucre a Honduras y a los otros países, así como a la CIA y a la inteligencia militar. Considera que se debería constituir un mecanismo multinacional con los otros [países] centroamericanos, para lidiar con este problema de inteligencia<sup>71</sup>.

Los años ochenta fueron una etapa muy convulsa para Centroamérica, las sociedades se rebelaban ante esquemas políticos que les impedían cualquier participación en las decisiones que incidían directamente en sus vidas. Ante tal descontento, los poderes establecidos respondían con distintos niveles de

---

<sup>71</sup> Documento EL01349

represión. Desde los años sesenta y setenta se organizaron grupos rebeldes que buscaron cambiar el estado de cosas.

Los regímenes políticos en los países centroamericanos presentaban un mosaico de diversidad, aunque tuvieran ciertas similitudes. Durante tres décadas, Guatemala y El Salvador fueron gobernados por regímenes militares autoritarios y represivos que no permitían la participación política de los opositores. En Honduras los gobiernos militares o de civiles apoyados por militares y en Nicaragua las dictaduras personales, dependían de un extenso clientelismo para cooptar a los grupos sociales, y del intercambio de bienes y servicios para mantener la lealtad política. Costa Rica, por su parte, gozaba desde 1949 de gobiernos civiles electos democráticamente<sup>72</sup> y era una isla de paz en medio de un mar de turbulencia.

En 1980 el panorama en el istmo centroamericano era de efervescencia. Quizá el lugar que más atraía la atención en ese momento era Nicaragua, que justo impulsaba una revolución que logró instalarse en el poder tras derrocar una dinastía dictatorial establecida hacía más de 40 años. El Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) consiguió, tras varios años de lucha, acabar con la dictadura de Anastasio Somoza Debayle. No menos agitada era la situación de Guatemala, que bajo el mando de gobiernos militares de largo tiempo, libraba una lucha entre éstos y las guerrillas, como el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), formado en los sesenta, que desde entonces luchaba por cambiar la situación. Algo similar sucedía en El Salvador, aunque con un régimen de gobierno cívico-militar enfrentado en una guerra contra la población, aglutinada en el Frente

---

<sup>72</sup> Mahoney, *op.cit.*, p.358-359

Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN). Honduras, si bien no presentaba una actividad tan violenta, sí estaba involucrado de diferentes maneras en los procesos que afectaban a los países vecinos.

Por otra parte, en Estados Unidos se daba un cambio de gobierno que marcaría de forma definitiva la relación que había con América Latina y en especial con Centroamérica. De un presidente demócrata —James Carter— cuyo principal objetivo en el trato con las demás naciones del mundo, al menos en el discurso, era la defensa de los derechos humanos, se había pasado a otro republicano —Ronald Reagan—, para quien lo más importante era la seguridad nacional, cuyo principal peligro radicaba en la confrontación Este-Oeste, representada de un lado por el "mundo libre", que evidentemente lideraba Estados Unidos y, del otro, por "el imperio del mal", encabezado por la Unión Soviética, en una dinámica que se conoció como Guerra Fría por no haber enfrentamientos armados entre ellos, sino únicamente la amenaza de ambas superpotencias de atacarse mutuamente con armas nucleares. Aunque sí hubo durante esa etapa enfrentamientos armados auspiciados por uno u otro bando en varios países del llamado Tercer Mundo.

No obstante su retórica humanitaria, Carter continuó apoyando a Somoza hasta cerca de la caída del régimen en 1979, y en 1980 solicitó al Congreso 5.7 millones de dólares en créditos para la Junta Militar que luchaba contra los rebeldes en El Salvador<sup>73</sup>. De una estrategia de contención al comunismo se pasó, con Reagan, a aplicar la nueva estrategia contrainsurgente, la Guerra de Baja Intensidad (GBI), que significaba también el inicio de una era de renovado

---

<sup>73</sup> Howard Zinn, *La otra historia de los Estados Unidos*, México, Siglo XXI, 1999, p.422-423

intervencionismo. De acuerdo con Klare y Kornbluh, la GBI es una táctica ofensiva, mientras que la contención se enmarca en una postura pasiva ante las insurrecciones en el Tercer Mundo<sup>74</sup>. La particularidad de Reagan fue no únicamente atacar a los movimientos revolucionarios, sino a los gobiernos revolucionarios ya en el poder. No sólo no los reconocía, sino que buscaba por todos los medios derrocarlos.



**C**omo se ve en este capítulo, la situación en cada uno de los países de Centroamérica en la década de los ochenta era de agitación e inestabilidad, a las que abonaba la actitud injerencista de Estados Unidos, que por diferentes medios apoyaba u obstruía el desenvolvimiento de los acontecimientos que se producían en las distintas naciones, desatando enfrentamientos más crueles y prolongados entre los gobiernos y las sociedades, debido al apoyo que daba a las fuerzas militares y al rechazo al gobierno progresista de Nicaragua. Conflictos que podrían haberse resuelto de manera más rápida, se extendieron gracias al dinero y armamento que fluían desde el norte. Procesos que habrían llevado a una democratización más firme o una situación económica más estable, se vieron involucrados en las veleidades estratégicas y geopolíticas de Estados Unidos, que marcó la pauta de lo que habría de hacerse y lo que no, provocando resultados insatisfactorios para las sociedades centroamericanas.

---

<sup>74</sup> Klare, *op.cit.*, p.12-13

## CAPÍTULO IV

CASOS REGIONALES DE AYUDA INTERNACIONAL.

DOCUMENTOS DESCLASIFICADOS DEL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS (DÉCADA DE 1980)

Después haber analizado el mundo de la ayuda internacional y teniendo en cuenta el contexto de lo que sucedía en Centroamérica en la década de los ochenta, en este capítulo se revisarán algunos ejemplos de la ayuda que se dio a cada país de esa zona, a través de los documentos desclasificados del gobierno de los Estados Unidos que se produjeron en esa época.

### GUATEMALA

*EN LÍNEA CON LOS OBJETIVOS MILITARES, LOS PROYECTOS DE AID TENÍAN LA INTENCIÓN DE 'CALMAR A LA GENTE', INSTITUYENDO PROYECTOS DE DESARROLLO ECONÓMICO QUE PUDIERAN REDUCIR EL APOYO POPULAR A LOS REBELDES.*

—Tom Barry y Deb Preusch<sup>1</sup>

**G**uatemala tuvo durante largo tiempo muchos desencuentros en su relación con Estados Unidos. Debido a un profundo sentido de soberanía y autosuficiencia, los militares que gobernaban al país consideraban prescindible la ayuda externa que pudiera ofrecerles Estados Unidos, pues estaban conscientes de que tendrían que pagar un alto costo por ella. Los altibajos

---

<sup>1</sup> Barry y Preusch, *op.cit.*, p.110

en el suministro de apoyo fueron una constante durante los más de treinta años que duró su conflicto interno.

Existen diferentes documentos en los que se observan estas vicisitudes en el suministro de ayuda a Guatemala. En un reporte de la CIA se menciona que "en nuestra opinión, sólo una normalización de las relaciones bilaterales con Estados Unidos —que incluyan el restablecimiento de la ayuda militar y un incremento en la asistencia económica— podría mover a Guatemala a una posición sustancialmente más partidaria de las singularidades de la política estadounidense".<sup>2</sup>

Más adelante se lee que "los intentos de otros países por obtener el respaldo de Guatemala en la disputa contra Nicaragua —particularmente los esfuerzos de Estados Unidos y Honduras— han fortalecido un sentimiento nacional de importancia estratégica". Y se aprecia que tienen muy clara cuál es su posición regional, ya que el informe dice que "los guatemaltecos consideran que las políticas diseñadas para disminuir la amenaza nicaragüense, benefician más claramente a los Estados Unidos y a los vecinos de Guatemala. Y que prefieren tratar los asuntos regionales directamente con Estados Unidos y no con sus vecinos, ya que éstos tienen poco que ofrecer a cambio del apoyo guatemalteco".

No obstante saber de las graves violaciones a los derechos humanos y las atrocidades que se cometían contra la población por los gobiernos militares de Guatemala, en febrero de 1984, con tal de continuar apuntalando a esos gobiernos "aliados", el presidente Reagan emitió el mandato resolutivo sobre

---

<sup>2</sup> Documento GU01013

seguridad nacional 124 (National Security Decision Directive — NSDD—)<sup>3</sup> en el que dispone que "como Guatemala demuestra su buena fe hacia sus compromisos con la democracia y los derechos humanos, debemos restaurar la ayuda que le había sido restringida. Se deben iniciar esfuerzos renovados para obtener nuevos programas de asistencia económica y de seguridad en la medida en que se verifica el progreso".<sup>4</sup>

En un memorándum<sup>5</sup> a William P. Clark —asesor en Seguridad Nacional— enviado por Charles Hill —asistente del secretario de Estado George Shultz— sobre la visita de Jorge Serrano Elías —presidente del Consejo de Estado—, como enviado especial de Ríos Montt a Washington, se refiere que "en sus reuniones sonó la alarma de que su país estaba, en efecto, en bancarrota y que no sólo necesitaba, sino merecía, el apoyo económico inmediato e incondicional de Estados Unidos, algo que él consideraba los Estados Unidos podían proporcionar, si quisieran."

Un memorándum<sup>6</sup> que envía Oliver North —director adjunto para asuntos político militares en el Consejo de Seguridad Nacional<sup>7</sup>— a Robert McFarlane —asesor en seguridad nacional—, contiene instrucciones para un viaje que realizará por todo Centroamérica en enero de 1985. En la parte concerniente a la visita a Guatemala le menciona que "los líderes del país apoyan los amplios objetivos de la política de Estados Unidos en la región, pero que el alcance de su cooperación

---

<sup>3</sup> NSDD 124, Orden presidencial sobre seguridad, tomada conjuntamente con todo el gabinete de seguridad.

<sup>4</sup> Documento CO01411

<sup>5</sup> Documento GU00920

<sup>6</sup> Documento IC00726

<sup>7</sup> National Security Council —NSC—

depende de un sistema *quid pro quo*<sup>8</sup>, es decir, algo a cambio de algo. Recordemos que los militares guatemaltecos rehusaron en un momento determinado recibir ayuda estadounidense debido a las condiciones que se les imponían<sup>9</sup>. Aunque Estados Unidos retomó el apoyo militar que se les daba, los guatemaltecos siempre presionaban por mayor cantidad de ayuda.

Más adelante se menciona que es probable que el presidente Mejía Víctores busque fondos adicionales de asistencia económica y ayuda al desarrollo, "los cuales ve como una parte integral de su altamente exitoso programa de contrainsurgencia dominado por acciones cívicas".<sup>10</sup> Como se puede ver, la ayuda era utilizada para combatir a la población, aunque llevara la etiqueta de ayuda al desarrollo o asistencia económica.

El gobierno de Guatemala participó, como otros del istmo, en la lucha contrarrevolucionaria de oposición al gobierno Sandinista. En Guatemala, como en los demás países centroamericanos, la lógica de la entrega de ayuda respondía a las necesidades de fortalecimiento de la Contra. En un memorándum ultrasecreto de marzo de 1985<sup>11</sup> del NSC, que envía Oliver North a Robert McFarlane, se menciona la invaluable ayuda que Guatemala ha prestado a la causa estadounidense y se plantea incrementar la asistencia de Estados Unidos mediante la entrega de equipo militar como una forma de compensarla por sus servicios.

En otro telegrama de principios de 1980 para el secretario de Estado, enviado por la embajada estadounidense en Guatemala, se menciona la visita que

---

<sup>8</sup> Documento IC00726

<sup>9</sup> LeoGrande, *op.cit.*, p.38 y 126

<sup>10</sup> Documento IC00726

<sup>11</sup> Documento IC00918

hizo el congresista Drinan, en la que se quejó de la situación de los derechos humanos<sup>12</sup>. Y no obstante describir un panorama deplorable de represión, violencia, falta de respeto a los derechos constitucionales y obstaculización de la participación política, y de que algunas víctimas le solicitaran cortar toda la ayuda estadounidense "ya que sólo sirve para estabilizar a un gobierno desprovisto de decencia humana", el mismo legislador concluye diciendo "debemos mejorar los efectos de la política de la zanahoria y el garrote, con énfasis en garrotes más grandes", es decir, seguir enviando ayuda siempre y cuando ésta pueda ser usada como medio de negociación con el gobierno de Guatemala.

Las embajadas estadounidenses son parte del Departamento de Estado, pues toda la política exterior depende de éste, como también la USAID. Ya se mencionó que la principal vía de comunicación entre el Departamento de Estado y los diferentes países son las embajadas. Éstas saben todo sobre el país y tienen la información de primera mano que se requiera. Como ejemplo de lo anterior, el embajador en Guatemala Frederic Chapin, ofreció en un comunicado al secretario de Estado George Shultz un panorama completísimo del tipo de ayuda que Guatemala requería en enero de 1983<sup>13</sup>. Se debe tener presente que era la época en que Ríos Montt llegó al poder y que, debido a ese cambio de gobierno, Reagan ordenó reanudar la ayuda militar, alguna de la cual se le había retirado a Guatemala por violaciones a los derechos humanos.

El embajador agradece al secretario el haber conseguido la ayuda y ofrece una lista de las necesidades: FMS (ventas militares al extranjero), aunque

---

<sup>12</sup> Documento GU00624

<sup>13</sup> Documento GU00896

aclara que el gobierno de Guatemala no tiene dinero en ese momento para comprar los productos que el gobierno de Estados Unidos tiene listos para venderle, y menciona que seguramente los canadienses y los israelíes intentan alcanzar un acuerdo para reducir los precios, "obviando la importancia que tiene el conceder grandes préstamos concesionarios a Israel de manera que pueda hacer préstamos a plazos en nuestro propio patio trasero".<sup>14</sup> También menciona que a Ríos Montt le gustaría recibir "la lista de artículos extra que le entregó a Reagan en Honduras, a manera de regalos".

De fondos IMET —educación y entrenamiento militar internacional, un tipo de asistencia militar que entrega USAID— dice que los guatemaltecos tienen un entrenamiento muy provechoso y están encantados con él. Menciona que tanto el gobierno de Guatemala como el sector privado están complacidos con las medidas económicas y la aprobación por el Departamento de Agricultura de 37.6 millones de dólares en créditos para productos agrícolas que Guatemala normalmente importa. Que le satisface que la Oficina para América Latina esté considerando un paquete económico por 50 millones de dólares para el gobierno de Guatemala, más 13 millones en asistencia al desarrollo, aunque dice que en Guatemala hay una capacidad limitada para absorber ese tipo de asistencia económica a diferencia de los ESF —fondos de apoyo económico—, que suele gastar rápidamente. También expresa que Guatemala necesita el programa de alimentos P.L.480 Título 1 para trigo y aceite vegetal, que sería una asistencia inicial considerable y que ansía que sea tan grande como sea posible. Asimismo, respecto a la posibilidad de ayuda económica inicial a Guatemala, dice que un

---

<sup>14</sup> *Ibidem.*

congresista opinó que "si el Ejecutivo solicitara ayuda económica adicional para Guatemala, no habría ninguna oposición significativa en el Congreso".

No obstante todo lo anterior, poco después en febrero de 1983 hubo un problema entre ambos gobiernos, ya que fueron asesinados cuatro trabajadores de USAID. El embajador estadounidense Frederic Chapin en reunión con Ríos Montt dijo que "desafortunadamente, el caso de los contratistas de USAID había impedido la inclusión de 30 millones adicionales en asistencia al desarrollo y PL 480 para Guatemala".<sup>15</sup> En los meses siguientes se solicitó volver a interrumpir la ayuda, aunque posteriormente se volvió a retomar el flujo de recursos.

Si bien la cantidad de ayuda entregada a Guatemala durante los ochenta es menor que la que se dio a sus vecinos, ésta respondió siempre a la estrategia estadounidense de evitar un triunfo de las izquierdas y se utilizó para "reforzar las políticas contrainsurgentes del ejército".<sup>16</sup>

A continuación se muestra cuáles fueron las cantidades de ayuda entregadas cada año a través de la década de los ochenta. Es notorio el incremento que se aprecia entre el monto de ayuda asignado en 1984 con respecto al de 1985. De acuerdo con el documento GU01029, esto se debió a que "en los ocho años precedentes [a la última fecha], Guatemala no había recibido fondos del programa IMET ni créditos para FMS<sup>17</sup> y casi nada de los programas bilaterales de cooperación militar, así que en 1985 se reanudaba esa cooperación,

---

<sup>15</sup> Documentos GU00913, GU00896, GU00900, GU00904, GU00905, GU00906, GU00907

<sup>16</sup> Sanahuja, *op.cit.*, p.516

<sup>17</sup> Foreign Military Sales: ventas militares al extranjero. Un tipo de asistencia militar que entrega USAID

como un claro indicio de apoyo hacia el recién elegido gobierno civil y a los militares por cumplir con sus compromisos".<sup>18</sup>

<b>Ayuda de Estados Unidos a GUATEMALA (millones de dólares)</b>
--

1980	11.1
1981	16.6
1982	15.5
1983	29.7
1984	20.3
1985	107.4
1986	110.9
1987	181.2
1988	146.7
1989	155.6
1990	120.8

FUENTE: Sanahuja, *op.cit.*, p.516. Incluye ayuda militar



---

<sup>18</sup> Documento GU01029

## EL SALVADOR

*REAGAN NUNCA TITUBEÓ EN SU APOYO A LOS MILITARES SALVADOREÑOS.  
EN OCHO AÑOS, ENTREGÓ CERCA DE CUATRO MIL MILLONES DE  
DÓLARES EN ASISTENCIA ESTADUNIDENSE A ESE PAÍS.*

—William L.LeoGrande<sup>19</sup>

**L**a ayuda de los Estados Unidos a El Salvador comenzó desde los años cincuenta, con numerosas interrupciones en el suministro debidas "a su pobre desempeño con relación a los derechos humanos".<sup>20</sup> De acuerdo con la página de USAID, desde los años setenta hasta la actualidad, ésta ha entregado más de cuatro mil cuatrocientos millones de dólares a El Salvador en asistencia para el desarrollo<sup>21</sup>. En 1977 el régimen del general Carlos Romero rechazó la ayuda estadounidense ante la disyuntiva de someterse a una evaluación del respeto de su gobierno a los derechos humanos<sup>22</sup>, misma que se restableció cuando éste fue derrocado en 1979. Otro momento en que se suspendió fue a raíz del asesinato de las monjas Maryknoll en 1980 y volvió a reanudarse en 1981 debido a la ofensiva final guerrillera, aunque la asistencia propiamente militar continuó fluyendo hasta una suspensión parcial en 1991. En un documento de análisis de abril de 1991 se consigna que "la ayuda estadounidense proporciona

---

<sup>19</sup> LeoGrande, *op.cit.*, p.5

<sup>20</sup> Cingranelli, *op.cit.*, p.545

<sup>21</sup> <http://www.usaid.gov/el-salvador/history> (Consultada en abril 2014)

<sup>22</sup> LeoGrande, *op.cit.*, p.38

casi el cincuenta por ciento del presupuesto de El Salvador".<sup>23</sup> De acuerdo con Tom Barry,

[...] sería difícil subestimar el papel de USAID en El Salvador desde 1980. Entre 1980 y 1987, la agencia distribuyó más de mil seiscientos millones de dólares en ayuda económica y más de 325 millones de dólares en asistencia alimentaria<sup>24</sup>.

Durante toda la etapa de crisis, Estados Unidos estaba perfectamente enterado de la situación que se desarrollaba en El Salvador, ya que a través de diferentes informes tenía conocimiento de primera mano de lo que allí sucedía. De acuerdo con el periodista Bob Woodward, Bill Casey, recién nombrado director de la CIA, "decidió que El Salvador era, simbólicamente, el lugar más importante del mundo. Si Estados Unidos no podía manejar una amenaza en su patio trasero, la credibilidad de Reagan estaría en riesgo en el resto del globo".<sup>25</sup>

Una de las fuentes de información, quizá la más directa, era la embajada de Estados Unidos en San Salvador. El embajador enviaba continuamente informes a la Casa Blanca y sus agencias de seguridad sobre el progreso de los acontecimientos. La USAID participaba a través del Departamento de Estado, en época de Reagan, dentro del Grupo de planeación de seguridad nacional (National Security Planning Group —NSPG—), que era a su vez un comité del Consejo de Seguridad Nacional (NSC), por lo que también sus informes servían para tomar

---

<sup>23</sup> Documento EL00354

<sup>24</sup> Barry y Preusch, *op.cit.*, p.146

<sup>25</sup> Woodward, *op.cit.*, p.39

decisiones<sup>26</sup>. Asimismo se formaron diferentes comisiones en el Congreso para seguir de cerca lo que acontecía en El Salvador, que además solicitaban audiencias con personajes ligados de alguna manera con aquel país, quienes podían tener diferentes opiniones sobre lo que acontecía y dar una visión personal que permitiera a los representantes tomar decisiones sobre, por ejemplo, la entrega de ayuda. No obstante contar con información de primera mano, el Departamento de Estado publicó en febrero de 1981 un reporte especial, conocido como "libro blanco", con la supuesta evidencia de "interferencia comunista" en El Salvador, que presuntamente probaba el envío de armas desde Nicaragua<sup>27</sup> y que fue utilizado para demostrar la urgencia de entregar ayuda a El Salvador para combatir la agresión comunista.

El presidente Carter había decidido presentar una cara de defensa de los derechos humanos y restringir la ayuda que su gobierno entregaba a aquellos gobiernos que los violaran francamente. Reagan se inclinó más por impedir a como diera lugar lo que consideraba una penetración comunista en su área de influencia y otorgó ayuda a gobiernos autoritarios a pesar de que violaran los derechos humanos.

A pesar de los testimonios en contra del otorgamiento de la ayuda en el año fiscal 1980, la decisión que se adoptó fue la de concederla. Esta es la

---

<sup>26</sup> De hecho, el NSPG reemplazó en esa administración al NSC como agencia líder en la toma de decisiones de política exterior (Woodward, *op.cit.*, p.21-22) y estaba a cargo de las acciones encubiertas, entre otras actividades. En las reuniones de esta entidad participaban el presidente, el vice-presidente, el secretario de defensa, el secretario de estado, el asistente presidencial para asuntos de seguridad nacional y el director de la CIA; además dependiendo del tema que se tratara podía participar el jefe de gabinete, el presidente del Estado Mayor Conjunto, el fiscal general, el director de la oficina de administración y presupuesto u otras entidades, como en algunos casos la USAID.

<sup>27</sup> (White Paper) LeoGrande, *op.cit.*, p.86; Gordon, *op.cit.*, p.319; Rouquié, *op.cit.*, p.186

reflexión que hizo el ex embajador en El Salvador Murat W. Williams, llamado como testigo a una audiencia de la Cámara de Representantes en marzo de 1980, para decidir la asignación de la asistencia:

Caballeros, hemos estado enviando equipo militar y de seguridad por más de 30 años. El país está lleno de él. Además, a los salvadoreños nunca les han faltado armas. [...] Echen un vistazo a las cifras de muertos en esa pequeña república durante los primeros meses de 1980. Me estremezco al pensar cuántos de ellos han sido asesinados con armas producidas en Estados Unidos y enviadas bajo nuestros programas de ayuda<sup>28</sup>.

Clarence Long, presidente de la Subcomisión de Operaciones Extranjeras de la Comisión de Asignaciones de la Cámara de Representantes, a quien correspondía supervisar el presupuesto de ayuda exterior, manifestó en esa sesión:

Sólo deseo que alguien haya escuchado a algunos de nosotros diciendo esto hace años y años. Por mucho tiempo he considerado que nuestro programa de ayuda exterior lejos de apoyar a los pobres del mundo, ha engendrado millonarios y generado toda clase de injusticias, lo cual ha hecho más por la promoción del comunismo que aquello que se ha concebido para aminorar su amenaza<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Documento ES00551

<sup>29</sup> *Ibidem*.

Tanto este funcionario como otro congresista mencionan que no tienen información de primera mano que les permita asegurar que en El Salvador existe la amenaza de que el gobierno se vuelva comunista, sino que "se basan únicamente en aquello que les dicen la Administración y la Comunidad de Inteligencia".<sup>30</sup>

En el mismo documento se intenta justificar el envío de ayuda militar diciendo que "no son armas, sino camiones y equipo de comunicación", mientras el interlocutor del Congreso pregunta "por qué entonces no se envía como ayuda económica", a lo que el funcionario responde que "no cree que las leyes permitan enviar ayuda que utilizarán los militares como ayuda económica".<sup>31</sup>

La ayuda que entrega USAID debe cumplir con toda una serie de reglamentaciones del gobierno de Estados Unidos. Para que un proyecto reciba ayuda, se requiere completar un cuestionario con preguntas que han ido cambiando a través del tiempo de acuerdo a las motivaciones e intereses de Estados Unidos. El cuestionario<sup>32</sup> que aparece en la época que estamos analizando contiene criterios para definir si el país es elegible para recibir la ayuda, si el proyecto es factible, cuáles son los parámetros de financiamiento y algunas otras restricciones.

En estos cuestionarios vienen, entre muchas otras, preguntas muy en boga en ese momento como las que atañen a la pertenencia o no al bloque comunista, las directamente relacionadas con los intereses económicos de

---

<sup>30</sup> *Ibidem*

<sup>31</sup> *Ibidem.*

<sup>32</sup> Documento ES00330

Estados Unidos y sus ciudadanos y empresas, o las retóricas sobre si se pretende dañar a Estados Unidos.

Ejemplo de lo anterior son las siguientes: ¿el proyecto beneficiará a los necesitados?; ¿el Departamento de Estado ha certificado que ese país no está controlado por algún movimiento internacional comunista?; ¿es un país comunista?; ¿el país es santuario para el terrorismo internacional?; ¿se ha involucrado el país en un patrón consistente de violaciones graves a los derechos humanos internacionalmente reconocidos? —aquí la respuesta, aún tratándose de El Salvador en 1980 es "no creemos que sea así"—; ¿la asistencia será ofrecida con el propósito de apoyar directamente los esfuerzos del gobierno de dicho país para reprimir los derechos legítimos de la población de ese país contrariamente a la Declaración Universal de Derechos Humanos? —a esto responden: N/A (no disponible o no aplica<sup>33</sup>)—; ¿el proyecto fomentará la participación comercial privada estadounidense y la inversión extranjera e impulsará la participación privada estadounidense en programas de asistencia exterior (incluyendo el uso de canales comerciales privados y servicios de la empresa privada estadounidense)? —respuesta: "el comercio y la inversión privada estadounidense serán indirectamente apoyados a través de la promoción y desarrollo de pequeñas empresas"—; ¿el país receptor contribuirá con al menos el 25% del costo del proyecto? —en este caso lo hará con el 37%—. En otros casos son préstamos los que se entregan.

Y continúan las preguntas: ¿la asistencia se utilizará para actividades militares o paramilitares? —y la respuesta vuelve a ser ambigua: N/A—; ¿los

---

<sup>33</sup> *not available o not applicable*, en el original

bienes que se utilizarán vendrán de Estados Unidos?; ¿el transporte de por lo menos el 50% de los productos financiados deberá hacerse en buques comerciales privados de bandera estadounidense? También el traslado aéreo que resulte de esta asistencia debe hacerse en naves comerciales de bandera estadounidense ¿Las construcciones deberán hacerlas ingeniería y servicios profesionales de compañías estadounidenses?; ¿los acuerdos excluyen la promoción o asistencia de proyectos de ayuda exterior o actividades de países del bloque comunista, contrario a los mejores intereses de los Estados Unidos?; ¿el contrato de adquisición contiene una provisión autorizando la terminación de tal contrato por así convenir a los Estados Unidos?

Como podemos observar, aparte de la retórica propia de la Guerra Fría, se cuidan sobre todo los intereses económicos de Estados Unidos y sus nacionales. Con toda razón, se dice que la ayuda exterior no ha hecho sino beneficiar a los empresarios estadounidenses.

Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en un Resumen Estratégico de Desarrollo por País, de la Oficina Regional de Programas para Centroamérica de USAID elaborado en 1981, pero como prospección para los años 1983 a 1987, clasificado como "confidencial" y que incluye todo un análisis de la situación económica de Centroamérica y propuestas para mejorarla:

[...] Ya no les estaremos proveyendo financiamiento para apoyo institucional generalizado [a las instituciones regionales], pero indudablemente financiaremos proyectos que estén diseñados, planeados o realizados por ellas o a través de ellas, en la misma

medida en que podamos adquirir servicios de consultoría o asistencia técnica de firmas estadounidenses<sup>34</sup>.

En otros casos, lo importante no es lo que se hace, sino la imagen que traerá el decir que se está haciendo algo. Así, al entregar ayuda para el "desarrollo económico y social de mujeres rurales", claramente se menciona que con esto se reforzará la buena imagen de Estados Unidos en ciertas localidades:

Aun cuando cada pequeño paso de progreso esté plagado de peligros y dificultades, la presencia de una ONG estadounidense haciendo su mejor esfuerzo por llevar a cabo un proyecto que mejorará las condiciones de vida de las mujeres de El Castaño podrá no ayudar, pero sí incrementará la buena imagen de los Estados Unidos en un momento y en un área donde nuestras actividades no siempre han sido vistas como benéficas por los campesinos locales<sup>35</sup>.

Al entregar apoyos no militares, con equipos de "acción-cívica", dejan claro que estas acciones deben llevarse a cabo de manera discreta para asegurar el éxito de un desenlace moderado, para que el gobierno pueda implementar sus reformas "todo puede ser suministrado en un principio de baja visibilidad, ya que el despliegue de personal estadounidense es una materia sensible en El Salvador y por lo tanto debe ser minimizado".<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Documento ES01290

<sup>35</sup> Documento ES00578

<sup>36</sup> Documento EL00378

Otro de los aspectos que se hacen notar es el de la promoción de organizaciones privadas, ya sean ONG o empresas particulares, que ofrezcan los servicios que el país no ofrece y que USAID subcontrata con dinero de los contribuyentes estadounidenses. USAID convoca a las ONG y empresas dependiendo del tipo de necesidades que advierte y las áreas donde puede incidir. Elabora una lista y envía la convocatoria para participar presentando proyectos con las características específicas que requiere. Aquellas que cumplen con los requisitos, son financiadas por USAID para llevar a cabo los proyectos.

Como ya se mencionó, USAID tiene un registro enorme de ONG, tanto estadounidenses como internacionales, a las que convoca para ejecutar sus proyectos. En los documentos que pudimos revisar se consigna la participación de este tipo de organismos. Technoserve, Overseas Education Fund, Save the Children, Pan American Development Foundation, son algunos ejemplos. Muchos de ellos surgieron a partir de la Segunda Guerra Mundial, como International Rescue Committee, Catholic Relief Services, Project HOPE, Freedom from Hunger, CARE, Caritas —que aunque se creó en 1897, se reactivó a partir de 1951—. Algunas de ellas son subcontratadas por USAID y reciben fondos para llevar a cabo proyectos en todo el mundo.

Otras como Interreligious Task Force on Central America (IRTF), Alfalit International, Committee In Solidarity with the People of El Salvador (CISPES), surgieron como organizaciones solidarias en momentos de crisis social. A esta última, la administración Reagan la estuvo investigando a través del FBI<sup>37</sup> durante

---

<sup>37</sup> Federal Bureau of Investigation —Buró Federal de Investigaciones de Estados Unidos—

cuatro años, intentando hacerle cargos criminales, debido a que se oponía a las políticas hacia Centroamérica y porque organizaba manifestaciones<sup>38</sup>.

En muchas ocasiones la ayuda que estas organizaciones entregan a refugiados los vuelve dependientes de ella, de hecho, en las especificaciones para el proyecto para desplazados de Project Hope en El Salvador, se indica que

su intervención [...] debería ser consistente con los conceptos expresados por el gobierno de El Salvador, de que las condiciones de los campamentos no deberían ser mejoradas a tal punto que las presiones para la reubicación se vieran minimizadas<sup>39</sup>.

Algunos de estos proyectos resultan más costosos de lo que podrían ser. En la revisión de uno de estos proyectos de ayuda a refugiados que elaboró un especialista del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos a petición de USAID, se menciona entre otros aspectos de la evaluación, que comentó lo siguiente: "El presupuesto me parece alto. Cuánto gasta per cápita el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en el resto del país y cómo se compara eso con estos costos per cápita".<sup>40</sup>

También están los apoyos que da USAID a organizaciones creadas ex profeso por Estados Unidos, como es el caso de la Unión Comunal Salvadoreña (UCS), creada por el Instituto Estadunidense para el Desarrollo del Sindicalismo

---

<sup>38</sup> Robert Parry, *Lost History. Contras, Cocaine, The Press & Project Truth*, Virginia, The Media Consortium, 1999, p.69-70

<sup>39</sup> Documento ES04539

<sup>40</sup> Documento ES04538

Libre (AIFLD<sup>41</sup>), como unión campesina opositora a las asociaciones cooperativas de izquierda y presentada como la verdadera organización democrática y moderada a la que había que apoyar. A la UCS se le permitía operar mientras se prohibían expresamente las uniones campesinas<sup>42</sup>.

Otro tipo de ayuda, los Fondos de Apoyo Económico, fueron utilizados para beneficiar a empresas privadas, como menciona claramente el Documento ES04479: "El uso principal de los ESF (Economic Support Fund) ha sido financiar importaciones desde los Estados Unidos de materias primas, bienes intermedios, partes y equipo necesario para mantener la actividad de la empresa privada y el empleo".<sup>43</sup> Esto ocurrió por lo menos en los años 1982-1983.

Sobre el papel jugado por las ONG, el mismo documento menciona que "la estrategia de desarrollo en El Salvador utiliza la experiencia y asistencia de ONG estadounidenses y locales. Estas agencias aportan al esfuerzo del desarrollo, herramientas técnicas y aproximaciones a los programas adaptados a esta sociedad y proveen un acceso a las perspectivas y aspiraciones de elementos de la sociedad a los cuales las relaciones formales de gobierno no pueden proveer".<sup>44</sup>

En la siguiente tabla se puede observar la evolución de la ayuda entregada por Estados Unidos a El Salvador en la década de 1980, con un visible pico hacia la mitad de la misma. En algunos momentos llegó a recibir hasta 1.5 millones de dólares diarios. "El 45% de la ayuda norteamericana destinada a

---

<sup>41</sup> American Institute for Free Labor Development

<sup>42</sup> Documento ES00293 y ES00411; Weinrub, *op.cit.*, p.21-22 y Barry y Preusch, *op.cit.*, p.241-243

<sup>43</sup> Documento ES04479

<sup>44</sup> *Ibidem.*

Centroamérica durante los años ochenta, fue asignada a ese país".<sup>45</sup> Fue la nación centroamericana que más ayuda recibió en esa época y se le estuvo entregando no obstante incumplir las condiciones en cuanto a respeto de los derechos humanos.

<b>Ayuda de Estados Unidos a EL SALVADOR (millones de dólares)</b>
--

1980	63.7
1981	149.1
1982	264.2
1983	326.7
1984	412.5
1985	570.2
1986	437.1
1987	507.8
1988	401.6
1989	382.7
1990	375.4

FUENTE: Sanahuja, *op.cit.*, p.397. Incluye ayuda militar



---

<sup>45</sup> Sanahuja, *op.cit.*, p.5 y 396

## HONDURAS

*ASÍ NACIÓ UNA ALIANZA CUATRIPARTITA EN LA CUAL LOS AMERICANOS  
SUMINISTRARÍAN EL DINERO, LOS HONDUREÑOS EL TERRITORIO, LOS ARGENTINOS  
EL ADIESTRAMIENTO Y LOS REBELDES NICARAGÜENSES LOS INDIVIDUOS.*

— Donald E. Schulz<sup>46</sup>

**A** través de varios documentos queda probada la participación de Honduras en la estrategia contrarrevolucionaria de Estados Unidos en contra del gobierno sandinista de Nicaragua, y la forma en que el gobierno estadounidense utilizó la ayuda económica para presionar al gobierno de Honduras de continuar apoyándolo. "Desde 1961, USAID ha entregado a Honduras más de tres mil millones de dólares en asistencia económica".<sup>47</sup> Honduras, por su ubicación geográfica y por no sufrir un conflicto interno en ese momento fue, además, un punto de recepción de refugiados de El Salvador, Guatemala y Nicaragua. De acuerdo con Gil Loescher —experto en temas de humanitarismo y de refugiados—, ya en 1980 había en Honduras 20,000 salvadoreños; 500 guatemaltecos; cerca de 15,000 miskitos, sumos, ramas y otros refugiados de la costa atlántica de Nicaragua; y cerca de 11,000 refugiados nicaragüenses ladinos o hablantes de español, oficialmente reconocidos<sup>48</sup>. En Honduras este problema se veía más como político y de seguridad nacional que como humanitario. El dilema era la relación que el gobierno de Honduras mantenía tanto con el de El

---

<sup>46</sup> Donald E. Schulz y Deborah Sundloff Schulz, *The United States, Honduras, and the Crisis in Central America*, Colorado, Westview Press, 1994, p.67, sobre la creación de la Contra

<sup>47</sup> <http://www.usaid.gov/honduras/history> (Consultada en agosto 2014)

<sup>48</sup> Gil Loescher, "Humanitarianism and Politics in central America", en *Political Science Quarterly*, Vol.103, No.2, Verano 1988, p.306

Salvador como con el de Estados Unidos. Para los militares salvadoreños el riesgo estaba en los propios salvadoreños y no en los nicaragüenses, a los cuales Estados Unidos consideraba el mayor peligro<sup>49</sup>.

Estas tensiones entre los gobiernos del istmo, se ven reflejadas en las declaraciones del embajador Duemling cuando fungía como administrador del programa de ayuda humanitaria a la Contra:

Supuestamente este era un programa abierto en Estados Unidos, pero estábamos, en efecto, entregando ayuda encubierta en Centroamérica. Este hecho forzaba a la ayuda a ir a través de Honduras, que no deseaba ser visto cooperando con nuestro esfuerzo de apoyar a la Contra, ya que esto no era provechoso para su propia relación bilateral con Nicaragua<sup>50</sup>.

De acuerdo con Donald E. Schulz —especialista en seguridad nacional— el periodista Jack Anderson del *Washington Post*, en comentarios sobre la visita que hizo el presidente hondureño Paz García a Estados Unidos, posterior al triunfo sandinista, manifestó que "la administración [norteamericana] aparentemente había elegido a Honduras para ser el nuevo "Nicaragua", un satélite desechable comprado y pagado por la generosidad militar y económica estadounidense". Y que el Pentágono había dicho a la Junta hondureña que "se esperaba que asumiera el

---

<sup>49</sup> *Ibidem.*, p.307

<sup>50</sup> Documento NI03189

rol regional que durante años había jugado Anastasio Somoza, de bastión anticomunista".<sup>51</sup>

En julio de 1983, Reagan estableció la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica, grupo de congresistas de ambos partidos, Demócrata y Republicano, que realizarían una evaluación de la situación de América Central "para darle una lógica a la política estadounidense hacia esa región, no para diseñar una nueva".<sup>52</sup> De hecho, fue un proyecto para persuadir al Congreso de apoyar con mayores cantidades de dinero a la guerra anticomunista en la zona, no obstante las enmiendas Boland<sup>53</sup> —que ilegalizaban la asistencia en entrenamiento, equipo o asesoría de Estados Unidos a la Contra— ya que el objetivo oculto de la administración Reagan era derrocar al gobierno sandinista o provocar una confrontación militar entre Nicaragua y Honduras.

En el reporte de la comisión bipartita se menciona que si se entrega demasiado dinero a los países de Centroamérica, se verán rebasados y no podrán utilizarlo convenientemente, pues no cuentan con la infraestructura ni el personal para llevar a cabo los proyectos, y que AID es extremadamente burocrático. Se da el ejemplo, en 1984, de la ayuda entregada a Honduras, "en 1980 la USAID dispuso construir 2,100 aulas en Honduras. Hasta ahora sólo 300 han sido construidas y carecen de muebles y libros. De los 15.3 millones que AID asignó al proyecto, sólo 2.1 han sido gastados".<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Schulz, *op.cit.*, p.57-58

<sup>52</sup> LeoGrande, *op.cit.*, p.238

<sup>53</sup> Propuestas por el congresista demócrata de Massachusetts, Edward Boland, presidente del Comité de Inteligencia de la Cámara de Representantes, la primera el 8 de diciembre de 1982; la segunda el 28 de julio de 1983 y tercera 12 de octubre de 1984

<sup>54</sup> Documento CO01412. De un artículo del *Wall Street Journal* de Art Pine del 7 de febrero de 1984, que los congresistas acordaron incluir en el reporte

En el mismo documento se indica que más ayuda traerá también mayor corrupción, "mientras la ayuda en armas, cuando los gobiernos receptores no abusan de ella, puede incrementar la seguridad nacional, la ayuda económica no produce crecimiento económico. De hecho, produce lo contrario, no sólo incrementando la escala de políticas de gobierno, sino desalentando los cambios benéficos en ellas". Para el administrador de la oficina de ayuda a la Contra, el problema de la corrupción es un aspecto que debe tenerse en cuenta en este tipo de programas, pues menciona en una entrevista que "la gente con experiencia en relación al asunto de la ayuda puede certificar que hay cierta cantidad de desperdicio y corrupción que debe ser considerada".<sup>55</sup>

También se cita lo sabido acerca del uso que puede dársele a la ayuda "[...] es igualmente cierto que, algo de lo etiquetado como ayuda económica, puede ser ayuda militar disfrazada (por ejemplo, la ayuda económica a Israel y a El Salvador)".<sup>56</sup> Abunda el documento en ejemplos de ineficiencia por parte del gobierno hondureño en la utilización de la ayuda, tanto por trabas burocráticas en su distribución y empleo como por carencia de mantenimiento en los proyectos ya desarrollados. Se cita a un banquero hondureño que advierte que "si se otorga un millón de dólares para construir un hospital, pero operarlo cuesta cinco millones de dólares anuales, entonces no se está ayudando". En el mismo reporte se menciona otra forma de utilización de la ayuda, pues propone el otorgamiento de becas a estudiantes centroamericanos y caribeños, para "influir a los futuros

---

<sup>55</sup> Documento NI03189

<sup>56</sup> Documento CO01412. La opinión es un inserto del *Wall Street Journal* de Melvyn B. Krauss del 9 de diciembre de 1983. Dice que donde el reporte se equivoca es en que "la estrecha relación entre seguridad nacional y crecimiento económico requiere una relación similar entre asistencia militar y asistencia económica".

líderes y ganar sus mentes y lealtades", pues dice que ya los soviéticos y otros países comunistas lo están haciendo de manera masiva y ello supone una amenaza para el "mundo libre".<sup>57</sup> La USAID coordinaría las becas a extranjeros.

En un documento de antecedentes de los Departamentos de Estado y de Defensa, de mayo de 1983, se hace constar que "el texto no intenta analizar las condiciones políticas y sociales de los países centroamericanos. Más bien describir cómo la violencia políticamente motivada está siendo usada para explotar las demandas de más democracia, justicia social y desarrollo económico en Centroamérica, con la finalidad de llevar a los grupos de extrema izquierda al poder".<sup>58</sup> Es decir, no es que Estados Unidos ignorara las causas de fondo de los problemas centroamericanos, sino que su objetivo era combatir por cualquier medio a quienes sostuvieran una ideología alternativa a la que les era afín a ellos, y no aliviar las dificultades de esas sociedades desde el origen.

La ayuda de Estados Unidos se diseñó, en el plano económico, para eludir la profunda crisis que estaba amenazando la economía hondureña a principios de los años ochenta y mantener a flote un aparato productivo muy ineficiente, evitando la desestabilización social y política del país, y no para promover reformas estructurales ni un desarrollo económico y social duradero<sup>59</sup>.

En un memorándum secreto de febrero de 1985, se dice que los hondureños están muy inquietos con la presencia de un gran contingente

---

<sup>57</sup> Documento CO01412

<sup>58</sup> Documento CO01307

<sup>59</sup> Sanahuja, *op.cit.*, p.573

sandinista en sus fronteras y que están evaluando la posibilidad de cesar el apoyo que dan a la Contra y forzarla a abandonar su territorio. Se sugiere, entonces, "liberar algo del apoyo económico que se les tenía retenido hasta que no llevaran a cabo ciertas reformas económicas", además de hacerles entrega inmediata de asistencia en seguridad<sup>60</sup>. También se analiza que Reagan envíe una carta al presidente Roberto Suazo Córdova sobre el tema, pero se dice que el Departamento de Estado está en desacuerdo de ligar explícitamente la liberación inmediata de la ayuda a la cooperación hondureña con la "resistencia" nicaragüense. De acuerdo con el estudioso de la ayuda a Centroamérica, José A. Sanahuja

el balance general de las políticas de ayuda en Honduras dista de ser positivo. La ayuda de seguridad pospuso temporalmente sin resolver —e incluso agravó— los desequilibrios estructurales que venían aquejando a la economía hondureña. La entrega de más de 1,400 millones de dólares a lo largo de la década hizo de Honduras un verdadero adicto a la ayuda externa. Ésta tuvo efectos perversos en materia de endeudamiento externo, déficit comercial y déficit fiscal<sup>61</sup>.

Continúa su análisis aseverando que sólo uno de cada cuatro dólares se canalizó a través de programas de desarrollo y donaciones de alimentos, y que gran parte del dinero se destinó a proyectos motivados por una lógica

---

<sup>60</sup> Documento IC00855

<sup>61</sup> Sanahuja, *op.cit.*, p.576

contrainsurgente y no a aliviar las verdaderas necesidades de desarrollo<sup>62</sup>.

El embajador estadounidense en Honduras, Jack Binns, menciona que los acontecimientos que sacudieron Nicaragua y El Salvador no dejaron intocado a Honduras. Y reconoce abiertamente que "el terrorismo, una insurgencia fallida patrocinada y apoyada por los sandinistas y un incremento en los abusos a los derechos humanos, fueron todos alimentados por nuestras acciones".<sup>63</sup>

Martha Honey afirma sobre Honduras que "comenzando en 1981 [...] los Estados Unidos construyeron varias grandes bases militares para fuerzas de Estados Unidos, Honduras y Contras, se instalaron cerca de mil soldados estadounidenses permanentemente en el país y miles más en barcos atracados en la costa". En el caso de la ayuda estadounidense a Honduras, se puede coincidir con su evaluación de que "el gobierno militar de Honduras intercambió el uso del territorio nacional por cientos de millones de dólares —la lluvia de dólares— en forma de asistencia económica y militar estadounidense".<sup>64</sup>

Honduras fue socio estratégico de Estados Unidos en la región durante la década de los ochenta, y sólo entre 1980 y 1984 la ayuda económica que se le entregaba a este país se triplicó, pasando de 50.7 millones de dólares a 168.7 millones de dólares entre una fecha y otra<sup>65</sup>. En la siguiente tabla podemos ver la evolución de la asistencia a Honduras:

---

<sup>62</sup> *Ibidem.*, p.581

<sup>63</sup> Jack R. Binns, *The United States in Honduras, 1980-1981. An Ambassador's Memoir*, North Carolina, McFarland & Company, 2000, p.301

<sup>64</sup> Honey, *op.cit.*, p.3

<sup>65</sup> Schulz, *op.cit.*, p.73

<b>Ayuda de Estados Unidos a HONDURAS (millones de dólares)</b>
---

1980	55
1981	42.8
1982	112
1983	154.3
1984	172.4
1985	296.4
1986	185.1
1987	254.9
1988	198
1989	121.3
1990	209.5

FUENTE: Sanahuja, *op.cit.*, p.578. Incluye ayuda militar



## NICARAGUA

*...LA AYUDA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA CENTROAMÉRICA HABÍA SIDO EL 70% DE LA AYUDA TOTAL A AMÉRICA LATINA. CENTROAMÉRICA NO ERA UNA FUENTE DE INGRESOS PARA LOS ESTADOS UNIDOS SINO UNA CARGA ECONÓMICA, Y SU INTERÉS EN NOSOTROS NO ERA ECONÓMICO SINO GEOPOLÍTICO... NUESTRA TRAGEDIA, DIJE, ES QUE NO SE VE NUESTRA REALIDAD, SINO QUE SOMOS UN FANTASMA EN LA MENTE DE UN PSICÓPATA.*

— Ernesto Cardenal<sup>66</sup>

**E**l caso de Nicaragua respecto de la ayuda estadounidense es muy vasto en documentos, pues justamente el asunto Irán-Contra se enmarca en la época de la denominada Guerra Fría que, entre otras muchas herramientas de política exterior y guerra contrainsurgente, implicó la utilización de dinero destinado a la ayuda internacional para concebir, formar y suministrar equipo y armamento al antisandinismo. Previamente al triunfo de la Revolución Sandinista la ayuda que Estados Unidos proporcionaba a Nicaragua era para apuntalar económica y militarmente al dictador Somoza. Una vez que el FSLN tomó el poder, la administración Carter continuó enviando ayuda como incentivo con la esperanza de que los sandinistas hicieran un gobierno moderado<sup>67</sup>. En el periodo de Ronald Reagan, con una política enteramente antisandinista, la ayuda se dirigió exclusivamente a minar al gobierno sandinista y a sostener a la Contra<sup>68</sup>, y ya en la etapa de gobierno de George Bush en la presidencia, se utilizaron grandes

---

<sup>66</sup> Cardenal, *op.cit.*, p.437

<sup>67</sup> Documento NI01218; LeoGrande, *op.cit.*, p.30, 68 y 104-105

<sup>68</sup> Además de la administración Reagan, hubo grupos de ex guardias nacionales y asociaciones de exilados nicaragüenses, que también solicitaron y obtuvieron fondos para luchar contra los sandinistas. Información aportada por la Dra. Verónica Rueda

cantidades de dólares en ayuda a la "promoción de la democracia" con la disculpa de las elecciones presidenciales que tuvieron lugar en 1990 y que finalmente despojaron del poder a los sandinistas. Esta ayuda en realidad fue para apoyar a la oposición al sandinismo por todos los medios y no para promover la democracia. De acuerdo con LeoGrande, la CIA habría entregado cinco millones de dólares a los opositores y la NED once millones seiscientos mil para esta elección<sup>69</sup>.

No obstante que la estrategia para intentar derrocar al gobierno sandinista se planeó ya desde el día uno de la Administración Reagan<sup>70</sup> y que a partir de su primer período en la presidencia había destinado millones de dólares a ese fin, también hubo problemas entre ese Ejecutivo y el Congreso, pues no todos estaban de acuerdo en el objetivo de deponer al poder sandinista. Dentro de la misma estructura estatal estadounidense hubo varios intentos de contención a la ofensiva de Reagan hacia Nicaragua, con diversas leyes, comisiones y auditorías, que a su vez eran respondidas por el Ejecutivo con decretos, órdenes administrativas o decisiones ejecutivas. Las enmiendas Boland, como ya se mencionó, prohibieron la asistencia en entrenamiento, equipo o asesoría a la Contra, si su objetivo era derrocar al gobierno sandinista o provocar una confrontación militar entre Nicaragua y Honduras.

Debido a la prohibición a la CIA y al Departamento de Defensa de manejar la ayuda "humanitaria" para la Contra, el 21 de agosto de 1985 se creó, por decreto presidencial, una oficina especial dentro de la estructura del

---

<sup>69</sup> LeoGrande, *op.cit.*, p.560-561

<sup>70</sup> Documento NI01280

Departamento de Estado, la Oficina para la Asistencia Humanitaria de Nicaragua (Nicaraguan Humanitarian Assistance Office —NHAO—), con una duración determinada hasta el 1º de abril de 1986, a la cual se le asignaron 27 millones de dólares<sup>71</sup>. Esta oficina estaba dedicada a suministrar a la Contra todo lo que requiriera, excepto equipo militar.

Pese a que el nombre de Oficina para la Asistencia Humanitaria de Nicaragua llevaría a pensar que la ayuda que ofrecía era para Nicaragua, en esta época no se concedió ninguna ayuda al país o sus habitantes por parte de Estados Unidos. Por el contrario, la ayuda que se entregó fue suministrada a un grupo irregular que atacaba directamente a Nicaragua, la Contra. Además de violar las leyes aprobadas por el congreso estadounidense, esta asistencia violaba el derecho internacional, tan fue así que Nicaragua llevó el caso ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, que resolvió a su favor.

Estaba planeado que NHAO tuviera oficinas en cada uno de los países de Centroamérica, que manejarían el programa y se encargarían de la adquisición de bienes y servicios locales, pero ningún país del istmo quiso tener una oficina como ésta, ya que no reconocían abiertamente a la Contra aunque extraoficialmente operara desde sus territorios<sup>72</sup>. Otra dependencia que se creó con el objetivo de equipar a la Contra fue la Fuerza de Tarea para la Asistencia Humanitaria en Centroamérica (Task Force on Humanitarian Assistance in Central America —TFHA—)<sup>73</sup>, establecida por AID en abril de 1988, con oficinas en

---

<sup>71</sup> Documento CO01696

<sup>72</sup> Reporte del Senado No. 216, Investigaciones sobre el caso Irán-Contra

<sup>73</sup> Documento NI03237

Honduras y Costa Rica. Parte de los fondos con que operaba este programa fueron transferidos directamente a AID por el Departamento de Defensa<sup>74</sup>.

En una auditoria que llevó a cabo la Oficina de Rendición de Cuentas del gobierno de los Estados Unidos a NHAO se dice, entre otras cosas, que aunque el Departamento de Estado, del que dependía NHAO, sostenía que sus reportes de inteligencia mostraban que los bienes y servicios comprados bajo este programa llegaron a los beneficiarios previstos, no se le entregaron a GAO evidencias que respaldaran esa aseveración<sup>75</sup>. Esto es una prueba de que la ayuda considerada "humanitaria", pudo desviarse hacia otros fines. En otro de tales reportes se dice que se duplicaron las raciones entregadas a la Contra y que esto causaba molestia entre grupos de refugiados nicaragüenses y población local hondureña, pues mucha de esa comida estaba siendo vendida por quienes la recibían o entregada a militares hondureños<sup>76</sup>.

Para reforzar su política exterior en América Central y como una forma de ganar la aprobación y apoyo de la gente dentro de Estados Unidos, la Oficina de Diplomacia Pública para América Latina y el Caribe<sup>77</sup>, del Departamento de Estado, con fondos para "ayuda humanitaria", contrató a IBC<sup>78</sup> —empresa privada—, un programa para hacer llegar a diferentes sectores, de manera gratuita, toda clase de información relacionada con las políticas que el gobierno de Estados Unidos llevaba a cabo en Centroamérica. Entre este material, solicitó un cuestionario y un manual con las respuestas que su personal debería dar a las

---

<sup>74</sup> Reporte de GAO al Congreso, junio 1989

<sup>75</sup> Documento IC04008,

<sup>76</sup> Reporte de GAO al Congreso, junio 1989

<sup>77</sup> Office of Public Diplomacy for Latin America and the Caribbean (ARA/LPD)

<sup>78</sup> International Business Communications

preguntas que la persona le hiciera. Entre los escritos que distribuían están, por ejemplo, los siguientes títulos: *De la revolución a la represión: derechos humanos en Nicaragua bajo los sandinistas*, *La conexión soviético-cubana en América Latina y el Caribe* o *El desafío a la democracia en Centroamérica*<sup>79</sup>, todos propaganda antisandinista.

Parte de la supuesta ayuda a Nicaragua consistía en difundir opiniones en contra del gobierno sandinista<sup>80</sup>, tanto dentro de Estados Unidos como en el resto del mundo. Una de las tantas críticas que se le hacían al gobierno revolucionario era que sus campañas de alfabetización y de salud pública eran fallidas. Esto es una muestra de que en realidad lo importante no era ayudar a las poblaciones sino defender los intereses estadounidenses, pues entre éstos estaba sabotear los logros sociales que conseguían los sandinistas, los cuales, al final de la década, debido a la estrategia de guerra y desgaste, acabaron deteriorando las condiciones de vida e impidieron la profundización del cambio que se había logrado. Se deterioró la infraestructura por falta de mantenimiento, ya que gran parte del presupuesto nacional se iba a contrarrestar las agresiones de la Contra. Aún así, conquistas como la alfabetización, la salud o la reforma agraria lograron mantenerse

En un documento de mediados de 1986 del Comité de Relaciones Exteriores del Senado se menciona que al estar investigando el manejo de los fondos de ayuda humanitaria, lo que GAO encontró es que NHAO había pagado por suministros a través de agentes radicados en Miami

---

<sup>79</sup> Documento IC03499

<sup>80</sup> Documento IC02006

NHAO recibe una factura de UNO [Unidad Nicaragüense Opositora] junto con una dirección de pago a un agente particular. El dinero es entonces transferido a la cuenta del agente en Miami [...] GAO no sabe si los agentes pagan a los proveedores<sup>81</sup>.

Más ejemplos de lo anterior son los siguientes documentos. El NI03165, de 1989, sobre la preparación de las elecciones de 1990 en Nicaragua, donde se detalla la organización de seminarios, publicaciones, cursos, programas de información, talleres, etc., todo financiado por la NED a través de sus organizaciones "fachada" y ONG que continuamente colaboran con NED y USAID. Y el NI03220, donde se observa cómo la ayuda entregada seguía un recorrido tortuoso hasta llegar a sus objetivos. "NED otorga fondos adicionales [por un total de cerca de 500,000 dólares] al National Democratic Institute for International Affairs, para apoyar a un 'instituto de capacitación electoral' que promueva la participación en las elecciones de Nicaragua".

Los programas de NED, al ser parte de la política exterior y ser utilizados como ayuda al extranjero, no podían utilizarse internamente, es decir que, por ley, los estadounidenses quedaban excluidos de estos programas.

La Fundación y sus beneficiarios [NDI, NRI], no deberían otorgar subvenciones o hacer otros desembolsos cuyo propósito fuera educar, capacitar o informar audiencias estadounidenses sobre ningún miembro de partido, políticos profesionales o candidatos a elección. Esto no excluía otorgar subvenciones u otros desembolsos con el propósito de

---

<sup>81</sup> Documento IC03061

educar, capacitar o informar audiencias de otros países en los valores de la democracia, que pudieran incidentalmente educar, capacitar o informar a participantes estadounidenses<sup>82</sup>.

El 3 de octubre de 1988 el Congreso de Estados Unidos aprobó dos millones de dólares a NED para Nicaragua. Dos días después la Asamblea Nacional de Nicaragua promulgó una ley por la cual prohibió la entrada de ayuda, en dinero o en especie, que tuviera relación con el gobierno de Estados Unidos. No obstante lo anterior, NDI argumentaba que "si su personal participaba en una actividad patrocinada por NDI no estarían violando la ley en Nicaragua". Como la ayuda se transfería a través de diferentes organismos, había la posibilidad de eludir las disposiciones nicaragüenses.

Pero no sólo se evadía la ley en Nicaragua, sino en el mismo Estados Unidos. He aquí un argumento que también se cita en este documento: "la limitación contra el involucramiento de NED en actividades de campañas en el extranjero, no es aplicable a ciertas actividades que apoyan procesos democráticos y que pueden favorecer indirectamente a la coalición de demócratas en campañas subsecuentes".<sup>83</sup> La NED gastó por lo menos 12.5 millones para financiar su estructura, distribuyendo el dinero a los institutos de los partidos demócrata y republicano, así como a la AFL-CIO, la cual a su vez lo distribuía a los beneficiarios en Nicaragua<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Documento NI03220

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> Agee, *op.cit.*, p.11

Que Washington no iba a permitir un triunfo electoral del sandinismo queda claro con las declaraciones que hace NDI sobre su trabajo en Nicaragua. En los programas y proyectos para las elecciones, se menciona abiertamente que desde 1986 NDI mantuvo comunicación regular con los líderes de los catorce partidos y facciones opositores. Indudablemente su estrategia para que la oposición ganara en las urnas fue planeada desde entonces para, de esta forma, no dejar nada al azar. "Lo que sucedió con la NED, de hecho, fue la continuación del financiamiento público para la intervención en países extranjeros utilizando nuevos conductos, con las organizaciones privadas sirviendo como instrumentos de la política exterior de Estados Unidos".<sup>85</sup>

Se puede concluir, como hace Agee sobre la forma en que operó NED en las elecciones de 1990, que "la Unión Nacional Opositora (UNO), coalición antisandinista, fue creada y financiada por varias agencias estadounidenses, incluyendo la CIA y la NED".<sup>86</sup> Agee menciona cuál fue la lógica del apoyo de Estados Unidos a las elecciones de 1990 en Nicaragua:

el plan de Estados Unidos fue llamar a la movilización a tres entidades principales: una coalición política opositora a los sandinistas, una coalición de sindicatos y una organización de masas. Dentro de estos tres sectores principales habría subgrupos que se enfocarían en los jóvenes y los estudiantes, en las mujeres, en las organizaciones religiosas y otros. La operación de los medios sería esencial para la campaña, la cual incluiría seminarios, entrenamiento de activistas y de

---

<sup>85</sup> *Ibidem.*, p.6

<sup>86</sup> *Ibidem.*, p.9

organizaciones de base. El primer sector, la coalición política, fue forjada por la embajada de Estados Unidos en Managua por un par de docenas de facciones dispares y conflictivas, dejando saber que el dinero estaría disponible únicamente para aquellas que se comprometieran. El resultado fue UNO, cuyo presupuesto electoral fue preparado en la embajada de Estados Unidos y cuya candidata presidencial, Violeta Chamorro, era propietaria del diario antisandinista *La Prensa*, el cual desde hacía tiempo recibía dinero de la CIA<sup>87</sup>.

En los documentos NI03190 y NI03237, se mencionan una serie de asociaciones tanto estadounidenses como locales, que intervinieron en los comicios de 1990 en Nicaragua: Delphi International, International Foundation for Electoral Systems (IFES), Libro Libre, Center for Democracy, Vía Cívica, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Instituto de Promoción y Capacitación Electoral (IPCE), Confederación de Unificación Sindical, Freedom House, Council of Freely Elected Heads of Government (Consejo de Jefes de Gobierno Libremente Electos, perteneciente al Centro Carter), algunas de ellas conservadoras y anticomunistas.

Así como hubo ONG que se crearon para o se prestaban a apoyar la política estadounidense en Nicaragua, hubo también asociaciones que se opusieron abiertamente a esa política. En el documento IC03439 de la Oficina de Diplomacia Pública para Latinoamérica y el Caribe (Latin American Public Diplomacy — LPD—, del Departamento de Estado), aparece una lista de este tipo de

---

<sup>87</sup> *Ibidem.*, p.10

organizaciones, a las que se tenía perfectamente identificadas y a las que se buscaba contrarrestar: Interreligious Task Force on Central America, Coalition for a New Foreign and Military Policy, Witness for Peace, Central America Hotline, Religious Task Force on Central America, Presbyterian Advocates on Central America, Nicaraguan Information Center y Washington Office on Latin America<sup>88</sup>. Son asociaciones creadas por diferentes iglesias y organizaciones, críticas con las políticas de Estados Unidos en Centroamérica, a las que se acusa de prosandinistas. Para neutralizarlas se sugiere publicar en folletos, periódicos y medios electrónicos la "persecución religiosa" que llevan a cabo los sandinistas, los supuestos ataques de los sandinistas a la iglesia católica y al cardenal Obando y Bravo. Para lograr su objetivo la LPD se apoya en agrupaciones afines a las políticas del gobierno estadounidense, como el IRD (Institute on Religion and Democracy), al que hará llegar el material para que lo distribuya. El documento contiene un calendario de conferencias y actividades para oponer su ideología a la de las asociaciones prosandinistas, con oradores vinculados al gobierno y viajes a los países centroamericanos de líderes religiosos "amigos", que den testimonio de las bondades de las políticas estadounidenses.

De acuerdo con el periodista Robert Parry, el gobierno estadounidense, a través del NSC, instruyó al FBI para que sus agentes sometieran a interrogatorios de contrainteligencia a más de cien ciudadanos estadounidenses, activistas anti-Contra, cuando volvían de haber visitado Nicaragua. También se investigó a grupos como TecNica —organización de voluntarios estadounidenses,

---

<sup>88</sup> Documento IC03439

prosandinistas, que daban apoyo técnico a pequeños proyectos de desarrollo en Nicaragua—, sospechosos de atentar contra la seguridad nacional<sup>89</sup>.

Ya se mencionó que el objetivo esgrimido por NED es el de apoyar en la consolidación de logros democráticos, la educación cívica que fomente la comprensión de la participación popular en los procesos democráticos, el desarrollo político de partidos y legisladores. No obstante que dice favorecer el pluralismo indica, a la vez, que sus programas promueven políticas e ideologías orientadas al mercado, es decir, que explicita un pensamiento de derecha.

Un ejemplo de la ayuda entregada por NED a Nicaragua, se encuentra en sus Reportes Anuales. En el de 1986 menciona que se otorgó ayuda al periódico antisandinista *La Prensa*, por un monto de 155,000 dólares, a través de dos entidades, la empresa Delphi y la organización Prodemca, para que el diario pudiera seguir imprimiéndose. También al NRIIA, por 85,000 dólares, para apoyar a dos institutos conservadores que desarrollarían proyectos de educación cívica, el Instituto Conservador de Nicaragua y la Fundación General José Dolores Estrada<sup>90</sup>. En el de 1987 se dice que favoreció al Free Trade Union Institute (FTUI) con 150,000 dólares, para apoyar a la Confederación de Unificación Sindical (CUS) —creada y financiada por AIFLD y dedicada a debilitar a los sindicatos auténticamente obreros<sup>91</sup>—. Al National Democratic Institute for International Affairs (NDIIA), con 121,360 dólares, para que llevara a cabo un taller de cuatro días sobre "Alternativas democráticas para Nicaragua", enfocado a la oposición,

---

<sup>89</sup> Parry, *op.cit.*, p.70; *Los Angeles Times*, [http://articles.latimes.com/1987-05-17/local/me-738\\_1\\_fbi-agent](http://articles.latimes.com/1987-05-17/local/me-738_1_fbi-agent) (Consultada en septiembre 2014); Klare y Kornbluh, *op.cit.*, p.199

<sup>90</sup> Documento NI02883

<sup>91</sup> Weinrub, *op.cit.*, p.27

mediante las organizaciones Liberal International y Fundación Libertad y Progreso<sup>92</sup>. Y en 1988 la ayuda fue para America's Development Foundation — una organización voluntaria privada (Private Voluntary Organization —PVO—) concentrada en un principio a proyectos de desarrollo, que dio un giro para dedicarse a promover la educación electoral y la asistencia técnica para asegurar elecciones democráticas, en particular con la oposición al sandinismo—. No obstante que NED tenía prohibido utilizar sus fondos para financiar campañas de candidatos a puestos políticos, lo hizo a través de organizaciones privadas.

Tampoco importó que el 5 de octubre de 1988, la Asamblea Nacional de Nicaragua hubiera prohibido la entrada de ayuda en dinero o en especie relacionada con el gobierno de Estados Unidos<sup>93</sup>. También se apoyó a Asociación Pro Democracia, CIPE, Delphi International, Freedom House, FTUI, NDI, IRI. Todos estos apoyos de NED estuvieron encaminados a incidir en las elecciones de 1990, excepto el de FTUI, que fue para asistencia técnica, fertilizantes y semillas, aunque incluye programas de capacitación y publicaciones, que pudieran ser de tipo electoral<sup>94</sup>. Ya en una reunión de NED en septiembre de 1989, ante la inminencia de las elecciones, se autorizaron fondos por más de millón y medio de dólares para Nicaragua<sup>95</sup>.

Durante la operación Irán-Contra, se buscaron mecanismos extralegales para esquivar las prohibiciones de dar ayuda militar a los contrarrevolucionarios

---

<sup>92</sup> Documento NI03032

<sup>93</sup> Documento NI03137

<sup>94</sup> Documento NI03131

<sup>95</sup> Documento NI03190

sin que el Congreso se enterara. Ejemplo de lo anterior es la carta<sup>96</sup> en la que la Oficina para la Ayuda Humanitaria a Nicaragua del Departamento de Estado entrega, con fondos de los contribuyentes, al Instituto para la Democracia, Educación y Asistencia (Institute for Democracy, Education and Assistance, Inc. —IDEA—) dinero para proporcionar "ayuda humanitaria" a la Contra en ropa, alimentos y medicinas, y se excluye específicamente armamento o equipo militar. Se indica concretamente que toda la ayuda debería entregarse a Robert W. Owen, presidente de IDEA —organización creada en 1984 con la intención concreta de desviar fondos hacia la Contra sin que se viera involucrado el gobierno de Estados Unidos—. Posteriormente se supo, en las audiencias sobre el caso, que esa ayuda, a pesar de las restricciones, era utilizada para suministrar armamento a la Contra.

Otra consecuencia nefasta de la utilización de la ayuda para sostener a un grupo irregular, fue que entre los mecanismos que se concibieron para eludir la prohibición del congreso estadounidense estuvo el tráfico de drogas. La Contra complementaba su crónica falta de dinero con el trasiego de drogas, con el consentimiento de la CIA y de los funcionarios encargados de suministrarle la ayuda. De acuerdo con un testigo "el cártel de Medellín había entregado 10 millones de dólares a los Contras", acusación que posteriormente testificó el senador John Kerry en un informe de abril de 1989. Esa droga llevó a una explosión de crack, que afectó a los barrios negros de Los Ángeles, y cuyos beneficios iban directamente a reforzar la guerra de los Contras<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> Documento NI02613

<sup>97</sup> Parry, *op.cit.*, p.178-192

En la siguiente tabla podemos ver cómo evolucionó la ayuda de Estados Unidos a Nicaragua. Después de la revolución sandinista, mientras aún estuvo Carter en la presidencia, se siguió entregando algo de ayuda, pero durante los dos periodos de la administración Reagan se suspendió totalmente y se retomó sólo a partir de que el sandinismo perdió el gobierno con el apoyo de Estados Unidos a la campaña antisandinista de Violeta Chamorro.

<b>Ayuda de Estados Unidos a NICARAGUA (millones de dólares)</b>	
1980	37.1
1981	59.7
1982	6.3
1983	—
1984	—
1985	—
1986	—
1987	—
1988	—
1989	—
1990	317.3

FUENTE: Sanahuja, *op.cit.*, p.646. Incluye ayuda militar

El apoyo que se entregó a la Contra no puede considerarse como ayuda a Nicaragua, sino precisamente lo contrario. Podemos apreciar los montos de ese apoyo en esta otra tabla.

<b>Ayuda a la Contra</b> (millones de dólares)
---

1981	19
1982	19
1983	24
1984	14
1985	34
1986	100
1987	9
1988	39.7
1989	8
1990	3

FUENTE: Dra. Verónica Rueda, basado en información proporcionada por Jaime Morales, Carazo, *La Contra. Anatomía de una múltiple traición*, México, Editorial Planeta, 1989 y Orlando Núñez Soto, *et al.*, *La guerra y el campesinado en Nicaragua*, Managua, CIPRES, 1992.



## COSTA RICA

*EL ACTUAL SENTIMIENTO PRONORTEAMERICANO EXISTENTE EN COSTA RICA PROCEDE NO SÓLO DE LA AUSENCIA DE INTERVENCIÓN MILITAR ESTADUNIDENSE [...], SINO QUE SE DEBE TAMBIÉN AL HECHO DE QUE LA ECONOMÍA COSTARRICENSE ESTÁ ARRUINADA, CON UNA DE LAS MAYORES DEUDAS PER CÁPITA DEL MUNDO Y CON TRES CUARTAS PARTES DE SUS EXPORTACIONES DESTINADAS A CUBRIR LA DEUDA CON LOS BANCOS EXTRANJEROS (PRINCIPALMENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS), DE MANERA QUE LA ECONOMÍA SIGUE SIENDO VIABLE SÓLO GRACIAS 'A LA AYUDA DEL TÍO SAM'.*

—Noam Chomsky<sup>98</sup>

**A** pesar de su característica democracia y de que Costa Rica siempre se ha presentado como una entidad neutral, durante los conflictos de los años ochenta no siempre hizo gala de esos rasgos distintivos. Dependía demasiado de la ayuda económica estadounidense como para oponerse tajantemente a los deseos de Washington<sup>99</sup>. Consta en documentos que Costa Rica apoyó abiertamente al sandinismo, así lo constata el embajador Robert Duemling: "los sandinistas llegaron al poder mediante la activa asistencia de los costarricenses, los colombianos y los venezolanos".<sup>100</sup> En un informe de inteligencia sobre Centroamérica de 1983 también se menciona que "en 1978-1979, algunos funcionarios del gobierno de Costa Rica cooperaron en el suministro de equipo militar para los Sandinistas".<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> Chomsky, *op.cit.*, p.66

<sup>99</sup> Documento ES03822; Documento NI03065

<sup>100</sup> Documento NI03189

<sup>101</sup> Documento CO01307

Es decir que, según el momento preciso y el gobernante que estuviera al frente, Costa Rica permitió tanto el paso de armamento y apoyo para los sandinistas durante el gobierno de Rodrigo Carazo, como que la Contra tuviera presencia en su territorio y desde allí atacara a Nicaragua y, así mismo, acogió bases militares y pistas aéreas estadounidenses para entrenamiento y suministro del antisandinismo en la administración de Luis Alberto Monge. Sin olvidar que también desde allí surgió la propuesta que finalmente llevaría a la firma de la paz en la región a iniciativa del presidente Oscar Arias. La siguiente es una apreciación sobre el costo de la ayuda de Estados Unidos:

La escalada del conflicto armado en las áreas fronterizas, el incipiente proceso de militarización de Costa Rica y el riesgo de un conflicto bélico generalizado en el istmo entre 1983 y 1986, mostraron que el precio de la ayuda norteamericana en términos de soberanía, estabilidad y seguridad nacional, era mucho más alto que el inicialmente esperado<sup>102</sup>.

Otro aspecto a considerar es que tradicionalmente Costa Rica había recibido refugiados nicaragüenses y ahora, aparte de ellos, llegaban salvadoreños y guatemaltecos. Para 1980 había, en cifras oficiales, 23,000 nicaragüenses, de 5,000 a 6,000 salvadoreños y "decenas de miles" de migrantes indocumentados<sup>103</sup>. Aparte de albergar campamentos de la Contra —la fracción correspondiente a la Alianza Revolucionaria Democrática (ARDE), de Edén

---

<sup>102</sup> Sanahuja, *op.cit.*, p.271

<sup>103</sup> Gil Loescher, *op.cit.*, p.315

Pastora—, también alojó a la Unidad Nicaragüense Opositora, grupo antisandinista de breve duración, creado por Washington con disidentes nicaragüenses. Muchos de los proyectos económicos estadounidenses en Costa Rica parecían servir a fines militares<sup>104</sup>.

Uno de los asuntos que mayores problemas creó en los ochenta fue, precisamente, el de los refugiados. Aunque ACNUR<sup>105</sup> era la agencia encargada de financiar los campos de refugiados, no tenía presencia en el lugar, por lo que hasta finales de 1985 la ONG local "Socorro Internacional" manejó estos campamentos de refugiados nicaragüenses de manera ineficiente, corrupta y politizada", de acuerdo con Loescher<sup>106</sup>. Otro aspecto que generó conflicto es que Estados Unidos era el mayor donante a ACNUR en la región, lo que provocaba desequilibrios en el funcionamiento y manejo de la atención a los refugiados. "Las agencias voluntarias, que iban desde ONG internacionales hasta iglesias, descubrieron que su habilidad para operar independientemente de los Estados Unidos era limitada y estaba a merced de eventos que permanecían en gran parte bajo el control de planificadores militares y estratégicos".<sup>107</sup>

De acuerdo con Martha Honey —periodista independiente que trabajó ocho años en Costa Rica—, los Estados Unidos, a través del Departamento de Estado, con fondos de AID, crearon un "estado paralelo", que desmanteló las instituciones del gobierno costarricense y las suplantó con otras privadas, creadas

---

<sup>104</sup> *Ibidem.*, p.316

<sup>105</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (United Nations High Commissioner for Refugees —UNHCR—)

<sup>106</sup> Loescher, *op.cit.*, p.316

<sup>107</sup> *Ibidem.*, p.318

ex profeso con la ideología neoliberal en boga<sup>108</sup>. Estos nuevos organismos, que abarcaban todas las áreas de gobierno, absorbían los recursos públicos, que iban así a parar al sector privado.

Entre los documentos sobre Costa Rica hay varios proyectos de ayuda "humanitaria" para la Contra<sup>109</sup> propuestos por AID a través de la Fundación Dooley-Intermed, organización médica que simultáneamente a la realización de ese tipo de labores "colecta inteligencia y da reportes de los movimientos de las personas a la CIA, además provee cobertura a fuerzas especiales vestidos de médicos civiles [...] Sus actividades son parte de un esfuerzo de la CIA para incrementar la presencia militar de Estados Unidos y está acreditada por el comité de ayuda externa voluntaria de la USAID".<sup>110</sup>

Llama la atención que dentro de la estrategia de Estados Unidos hacia Nicaragua estaba el rechazar la presencia de cubanos, pues aunque apoyaran en labores de alfabetización o de salud, se les veía como instrumentos de infiltración comunista. Sin embargo, en estos proyectos de ayuda humanitaria, se explicita la presencia de cubanos de Miami —Miami Medical Team—<sup>111</sup>, quienes no representaban ningún problema para Estados Unidos.

Tal vez una de las razones por las que la ayuda que se ofreció no causó efectos duraderos fue porque no se concibió para ser permanente. Por ejemplo, en el caso de estos proyectos, se ubicaron clínicas móviles o semifijas, en vehículos tipo remolque o autobús. No eran construcciones firmes que se hubieran

---

<sup>108</sup> Martha Honey, *op.cit.*, p.97-132; Sanahuja, *op.cit.*, p.260

<sup>109</sup> Documentos NI03055 y NI03071

<sup>110</sup> [http://rightweb.irc-online.org/articles/display/Thomas\\_A\\_Dooley\\_Foundation-Intermed-USA\\_Inc](http://rightweb.irc-online.org/articles/display/Thomas_A_Dooley_Foundation-Intermed-USA_Inc) (Consultada en septiembre 2014)

<sup>111</sup> Documentos NI03055 y NI03071

podido quedar allí después de la emergencia, y el equipo con que contaban era el básico.

En un documento de supervisión<sup>112</sup> del dinero entregado como ayuda humanitaria en un llamado Programa de Asistencia a las Familias [de los Contras], se dice que en Costa Rica los encargados de distribuir esos fondos, una vez que los entregan, le solicitan a cada beneficiario el diez por ciento de lo entregado para "apoyar a los combatientes Contras dentro de Nicaragua", por lo que Price Waterhouse, a quien AID solicitó una auditoría del primero de abril al 30 de septiembre de 1988, recomienda que dejen de recolectar ese dinero o se les suspenda la ayuda. Se menciona que, supuestamente, ese dinero sirve para comprar alimentos y vestimenta para los combatientes Contra del frente sur dentro de Nicaragua y que al menos en dos ocasiones se juntó la suma de 2,530 dólares por este medio.

El gobierno de Estados Unidos deseaba, de cualquier manera, obstaculizar el triunfo de los sandinistas y evitar su influencia en los países vecinos a Nicaragua. En un telegrama de octubre de 1978 proveniente de su embajada en Costa Rica, supo que el gobierno de ese país tenía el propósito de detener el avance del FSLN hacia su territorio y, a través del Departamento de Estado, decidió enviar ayuda a la guardia civil costarricense, para comprar "material de guerra no letal", como trajes de faena, botas, cascos, etc. y poder patrullar de manera más eficiente su frontera<sup>113</sup>. Además de los 400 millones que obtuvo entre 1981-1984, Costa Rica recibió 2.11 millones de dólares de ayuda

---

<sup>112</sup> Documento NI03139

<sup>113</sup> Documento NI00426

militar en el periodo 1980-1986. Suma significativa para un país sin ejército. Tales recursos se usaron en infraestructura, por lo que se mejoraron las carreteras, aeropuertos y se modernizaron las bases navales de El Golfito y Cuajiniquil. Costa Rica se convirtió en el segundo receptor de ayuda de Estados Unidos por habitante en el mundo, solamente después de Israel, una vez que aceptó la condicionalidad impuesta por los agencias financieras internacionales y la AID<sup>114</sup>.

En otro momento, gracias a un reporte de GAO al Congreso de Estados Unidos<sup>115</sup>, se sabe que hubo en Costa Rica toda una infraestructura hospitalaria para la Contra, además de campamentos de los Contras y sus familias, donde se les entregaba todo lo necesario para su subsistencia.

Un ejemplo de ayuda a la democracia que menciona Carothers es el siguiente: "En 1986, 1987 y 1988, el Instituto Republicano Internacional otorgó subvenciones de 75,000, 100,000 y 145,000 dólares respectivamente a la Asociación para la Defensa de la Libertad y Democracia en Costa Rica, fundación política conservadora, no obstante que la costarricense es una sociedad que cuenta con una infraestructura democrática y una sociedad civil muy bien establecidas".<sup>116</sup>

En el documento que creó la Oficina para la Asistencia Humanitaria de Nicaragua (Nicaraguan Humanitarian Assistance Office —NHAO—), que entregaría fondos de ayuda humanitaria a la Contra y que tendría presencia en Costa Rica, El Salvador y Honduras, se menciona que "la ayuda a estos países

---

<sup>114</sup> Orlando Núñez Soto, *et al.*, *La guerra y el campesinado en Nicaragua*, Managua, CIPRES, 1992, p.148 y 412 (aportación de la Dra. Verónica Rueda)

<sup>115</sup> Reporte de GAO al Congreso, 1 de junio de 1989, Asistencia Humanitaria a la Resistencia Democrática Nicaragüense

<sup>116</sup> Carothers, *In the Name of Democracy.*, p.231 y 286

debe entregarse de manera discreta (encubierta) a fin de proteger a las naciones huéspedes".<sup>117</sup> De hecho, aunque supuestamente se trata de ayuda humanitaria, se habla de municiones<sup>118</sup>. Este tipo de ayuda claramente promovía la guerra, no el desarrollo.

José A. Sanahuja menciona el cambio de rumbo, sobre todo económico, que AID impulsó en Costa Rica<sup>119</sup>. Aparte de señalar que la ayuda se entregó en grandes cantidades como retribución al alineamiento con la política regional de la administración Reagan, este investigador divide los objetivos de la ayuda entregada por AID en tres etapas: de 1982 a 1985 para estabilización macroeconómica; de 1985 a 1989 hacia el logro de ajustes estructurales; y a partir de 1990 para reducir el tamaño del Estado y acelerar la apertura comercial<sup>120</sup>. Esto coincide con el análisis de Marta Honey de que la ayuda de AID se utilizó para modificar la orientación económica que Costa Rica mantenía, de un Estado de bienestar al Libre mercado. No obstante todo lo anterior y que apenas en 1988 USAID inauguró un inmenso complejo de edificios para albergar sus oficinas, ésta cerró sus puertas en 1996 y hasta hoy no tiene representación en Costa Rica<sup>121</sup>. El objetivo en contra de Nicaragua fue político. Se consiguió modificar la voluntad política de Costa Rica para que apoyara a Estados Unidos en su guerra contra el sandinismo.

En 1979, Centroamérica recibió menos del 1% del total de la ayuda exterior de Estados Unidos, pero en 1986 el 8.7% fue para los aliados

---

<sup>117</sup> Documento CO01696

<sup>118</sup> Documento CO01869

<sup>119</sup> Sanahuja, *op.cit.*, p.253

<sup>120</sup> *Ibidem.*, p.259-260

<sup>121</sup> <http://oig.usaid.gov/content/audit-usaid-funded-activities-costa-rica-nonpresence-country>  
(Consultada en septiembre 2014)

centroamericanos y para la Contra<sup>122</sup>. A continuación se puede observar la evolución de la ayuda entregada por Estados Unidos a Costa Rica en la década de 1980:

<b>Ayuda de Estados Unidos a COSTA RICA (millones de dólares)</b>	
1980	14
1981	13.3
1982	53.8
1983	218.7
1984	179
1985	231.2
1986	150.6
1987	179.5
1988	105.6
1989	118.6
1990	94.3

FUENTE: Sanahuja, *op.cit.*, p.263. Incluye ayuda militar



**A** través de la revisión que se ha hecho de los documentos con que contamos de los diferentes países de Centroamérica, se puede tener ya una idea más clara de la manera en que Estados Unidos utilizó esta herramienta de la política exterior que es la ayuda internacional.

Es claro que en ciertos países la injerencia fue mayor debido a las circunstancias y necesidades de influir en el curso de los acontecimientos, mientras en otros el involucramiento fue más tenue o de formas menos burdas. No

---

<sup>122</sup> Honey, *op.cit.*, p.57

obstante, en todos los sitios implicó un peso tan grande en el manejo particular de la política o la economía, que no podría haber tenido el mismo resultado de no haberse dado este fenómeno.

La cantidad de recursos que Estados Unidos utilizó en Centroamérica en los ochenta excede con mucho la suma con la que cada país hubiera podido por sí solo enfrentar sus problemas, por lo cual esas "ayudas" se hicieron atractivas, aparte de las presiones ejercidas para adherirse a los mandatos de Washington. Las economías de los países del istmo, comparadas con la de Estados Unidos, no guardan ninguna relación. Por ello esos países se vieron sometidos a aceptar la ayuda que se les otorgó, así como, debido a consideraciones políticas, mantener una relación lo más armoniosa posible con la potencia.

Seguramente el resultado de las crisis de los ochenta en Centroamérica no hubiera sido el mismo si Estados Unidos no se hubiera involucrado y no las hubiera asumido como amenaza a su "seguridad nacional". Desafortunadamente para estos países, se conjuntaron en ese momento condiciones que los pusieron en situación muy desfavorable.

La reactivación de la Guerra Fría por la llegada al poder en Estados Unidos de la administración de Ronald Reagan y su equipo, con una ideología ultraconservadora, neoliberal y anticomunista; el hartazgo social en los países centroamericanos, debido a la cruenta violación a los derechos humanos, a la negativa a la participación política de las sociedades y a la represión que alcanzó cotas inconcebibles; una circunstancia económica adversa que requería grandes inyecciones de capital para saldar el problema de la deuda externa y que los forzó a aceptar la aplicación de reformas estructurales que venían como

condicionamiento de la ayuda que se les ofrecía; todas estas circunstancias se conjuntaron en un mismo periodo en esa zona y facilitaron la intromisión de Estados Unidos y su caudal de recursos económicos.

Pero el condicionamiento no fue sólo económico, sino que se les orilló a entrar en un juego de alianzas y hostilidades a conveniencia de Estados Unidos y a albergar la guerra contrarrevolucionaria, en oposición al gobierno legítimo de Nicaragua y a las aspiraciones también legítimas de sus propios ciudadanos; se les obligó aun a ceder soberanía. Estados Unidos alimentó con sus recursos a los gobiernos militares y prolongó las guerras internas que se libraban en cada país. Sostuvo en el poder a administraciones represoras que, quizá, hubieran modificado su actuación si no hubieran dispuesto de dinero para continuar sus guerras contrainsurgentes.

En fin, la ayuda exterior que Estados Unidos canalizó a la región en esa época, no sirvió para apuntalar instituciones democráticas, económicas o sociales autóctonas que habrían consolidado a los países. Sirvió únicamente para perpetuar un estado de cosas que no benefició a las sociedades centroamericanas y cuyas consecuencias persisten hasta el día de hoy. En la década de los noventa, la ayuda de Estados Unidos a la región disminuyó notablemente al perder ésta su importancia estratégica por las nuevas condiciones mundiales y los cambiantes intereses de Estados Unidos. El fin de la Guerra Fría dio paso a la globalización y la inclusión al neoliberalismo de los países del Este, desapareció la Unión Soviética y el "impero del mal" dejó de existir. Había que encontrar un nuevo enemigo para ir contra él.



## CONCLUSIONES

**C**omo se ha podido observar a lo largo de esta investigación, la ayuda internacional no es —como se podría pensar— una muestra de la solidaridad entre las naciones, sino una más de las herramientas con las que cuentan los países ricos para inclinar —hacia un lado u otro, según convenga— su relación con aquellos más pobres.

En el caso específico de la región a la que se ha hecho referencia, la ayuda exterior que otorgó Estados Unidos durante el largo período de conflictos, se utilizó de manera abierta para involucrarse e incidir en los asuntos internos de esos países, inclinando los acontecimientos hacia donde mejor servían a los intereses de la potencia. Se han visto las muy diferentes maneras en que puede ser utilizada la ayuda, desde el condicionamiento para su entrega, hasta la creación de instituciones con fines específicos, como NED, FTUI, CIPE, CUS, NHAO, TFHA, IDEA, entre otras, mencionadas en el texto.

El aspecto más asombroso de la revisión de los documentos originales del gobierno de Estados Unidos es el constatar que lo que en ellos aparece explicitado con toda claridad, es negado de manera contundente en público. Los funcionarios que los redactaron fueron maestros en el arte de la simulación, aunque estuvieran conscientes de que posteriormente todo se sabría. Lo lamentable es que una buena parte de los gobiernos del mundo, aun sabiendo de este comportamiento, siga poniendo sus asuntos en manos de Estados Unidos y pocos sean los que se atreven a confrontar a la potencia y tomar su propio

camino. La consistencia de la política exterior de los Estados Unidos a lo largo del tiempo, es sorprendente, lo mismo que la de las élites regionales que siguen recurriendo a Estados Unidos. Esas élites obtuvieron beneficios tangibles y muchas veces se convirtieron en defensoras de los intereses estadounidenses, que a final de cuentas eran en muchos sentidos los suyos.

Pese a que hubo logros políticos y hoy se permite una participación más plural, en otros aspectos como el desarrollo humano no ha habido grandes cambios en general. Si se echa un vistazo a los indicadores, se observa que siguen existiendo tasas muy elevadas de desnutrición, analfabetismo, mortalidad infantil, desempleo, desigualdad, salarios precarios, etc. Y fruto de esto mismo, una violencia imparable frente a instituciones estatales débiles.

“Allí [en Centroamérica] los países no están preparados y están siendo *tomados* poco a poco por el crimen, sobre todo en regiones abandonadas históricamente por el Estado, donde no hay crecimiento social; se va generando un tejido que legitima a los capos y no al Estado. Entonces, ya hay una alternativa de gobierno de los delincuentes”.<sup>1</sup>

En la siguiente tabla podemos ver algunos de los indicadores actuales de desarrollo humano de la ONU:

---

<sup>1</sup> Francisco Dall'Anese. Representante de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, juez de la Suprema Corte y ex procurador de Justicia de Costa Rica, XVII Congreso Mundial de Criminología, *La Jornada*, Martes 12 de agosto de 2014, p. 18

<b>Indicadores de desarrollo humano</b> PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014
--

Posición	País	Esperanza de vida al nacer	Escolaridad media	PIB per cápita
68	Costa Rica	79.9 años	8.4 años	13,012
115	El Salvador	72.6 años	6.5 años	7,240
125	Guatemala	72.1 años	5.6 años	6,866
129	Honduras	73.8 años	5.5 años	4,138
132	Nicaragua	74.8 años	5.8 años	4,266

FUENTE: <http://hdr.undp.org/es/content/table-1-human-development-index-and-its-components>  
(Consultada en enero 2015)

\*Los datos corresponden a 2012. Puede haber más de un país en la misma posición.

El PIB per cápita está expresado en dólares internacionales

Valores: 1-50 Muy alto, 50-102 Alto, 103-144 Medio, 145-187 Bajo

Con fines meramente comparativos se incluye:

1	Noruega	81.5 años	12.6 años	63,909
44	Cuba	79.3 años	10.2 años	19,844
71	México	77.5 años	8.5 años	15,854

La ayuda se concibió como mecanismo de control de los gobiernos y sociedades por parte de Estados Unidos. Su utilización como herramienta de contención del comunismo en la región, alargó conflictos que probablemente hubieran finalizado antes si no hubieran contado con la inyección de recursos que Estados Unidos les dio.

La ayuda entregada tampoco representó un cambio en cuanto a desarrollo económico. Desafortunadamente, la época de mayores conflictos en Centroamérica coincidió temporalmente con la implantación a nivel global de la filosofía neoliberal, la misma que, también a través de la ayuda que se entregaba y sus condicionantes, se insertó en los países centroamericanos con sus ajustes

estructurales, sus privatizaciones, su obsesión por los logros macroeconómicos más que por el bienestar general de las poblaciones. Estados Unidos condiciona la ayuda que otorga, entre otros requerimientos, a la adquisición de bienes y servicios estadounidenses, con lo que, por un lado, se vuelven más caros y por otro, se beneficia a las empresas estadounidenses en vez de a las locales.

La ayuda estadounidense que se entregó a Centroamérica en los ochenta, fue un gran negocio tanto para los empresarios estadounidenses como para las élites locales, ya que ambos se beneficiaron de los flujos de dinero que ponía a su alcance el gobierno estadounidense. Compañías de todo tipo aprovecharon la coyuntura y recibieron recursos a cambio de la más variada oferta de servicios, tanto civiles como militares.

¿Por qué países como Honduras, que no vivió una situación de guerra interna como sus vecinos, que recibió toneladas de ayuda estadounidense, se encuentra hoy en una condición tan vulnerable, con miles de personas que huyen de su territorio, con tasas de violencia entre las más altas del mundo, con índices de desarrollo tan precarios, en fin, con resultados aún peores que los de los demás países del istmo?

No se ha perdido todo, pero se requiere que la gente tenga más servicios, mejoras y esperanzas, porque si no se obtiene del Estado nada más que la nacionalidad, los delincuentes se vuelven una opción<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> *Idem.*

En la actualidad se está viviendo un nuevo momento de crisis en Centroamérica, si bien con otras características, no menos preocupante que el que acontecía previamente a la crisis de los años ochenta. Hay hoy una expulsión masiva de niños, adolescentes y jóvenes de sus lugares de origen hacia una incierta búsqueda de oportunidades en Estados Unidos. Este país, por supuesto, no los acepta y evade el problema culpando a los países expulsores. "A dos décadas de la finalización de los conflictos regionales, el desplazamiento forzado vuelve a ser parte de la dinámica centroamericana".<sup>3</sup>

La migración a Estados Unidos de niños y adolescentes que viajan principalmente desde El Salvador, Guatemala y Honduras, se incrementó en un 90% entre 2013 y 2014<sup>4</sup>. Justamente los países a los que más se "ayudó" en los ochenta. Si esa ayuda hubiera servido a los países de Centroamérica y a sus poblaciones, la región no seguiría presentando los problemas de pobreza, falta de oportunidades o carencia de instituciones sólidas que hoy tiene.

Pero lo que sucede ahora es, en gran parte, resultado de lo que aconteció en aquellos años. Si bien se logró terminar con los conflictos armados, que eran lo que más dañaba a la población, nunca se solucionaron los problemas de fondo y la región, a pesar de las ingentes cantidades de ayuda extranjera recibida, no superó la condición de pobreza, subdesarrollo y desigualdad que la ha caracterizado a lo largo de su historia. Paradójicamente los países a los que más

---

<sup>3</sup> ACNUR, *Arrancados de raíz*, p.27

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9828> (Consultada en mayo 2015)

<sup>4</sup> Migration Policy Institute, <http://migrationpolicy.org/programs/us-immigration-policy-program/child-migration-crisis-united-states>

ayuda se entregó, son los que hoy más menores expulsan —Honduras, Guatemala y El Salvador—.

Tan grave es el problema de los niños migrantes de Centroamérica, que en 2013 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados llevó a cabo un par de estudios para analizarlo. Las conclusiones son devastadoras:

Este estudio confirma que actualmente la región del TNAC [triángulo norte de América Central] enfrenta altos índices de violencia, criminalidad e inseguridad ciudadana, enraizados en un contexto de pobreza, desigualdad y marginación social. Dicha violencia proviene de factores estructurales, donde predomina la ausencia estatal y la disputa de diversos grupos del crimen organizado por el control de los territorios, pero su impacto se observa directamente en la vida cotidiana de los NNAS [Niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados], lo que explica el alto aumento en el número de NNAS en México, haciendo probable que el desplazamiento creciente de este contingente hacia México y Estados Unidos persista los próximos años".<sup>5</sup>

### **Niños no acompañados y separados que llegaron a Estados Unidos<sup>6</sup>**

4,059 en 2011	10,443 en 2012	21,537 en 2013
---------------	----------------	----------------

---

<sup>5</sup> *Arrancados de raíz*, p.64

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9828> (Consultada en mayo 2015)

<sup>6</sup> *Niños en fuga*, p.4

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9568> (Consultada en mayo 2015)

## Principales causas de salida de su país<sup>7</sup>

de Guatemala: motivos económicos  
de Honduras: violencia e inseguridad  
de El Salvador: violencia e inseguridad y por reunificación familiar

En el caso de Nicaragua, el dinero que se entregó a la Contra durante toda la década, a pesar de estar etiquetado como "ayuda humanitaria", sirvió para atizar una guerra civil. Esta no debiera ser de ninguna manera la finalidad de la ayuda al exterior que brinden unos países a los demás. Lo mismo sucedió de diferentes maneras en el resto de las naciones. Mucha de la ayuda otorgada se utilizó para apuntalar a los regímenes autoritarios de entonces, aunque éstos no garantizaran el mejoramiento del país, sino únicamente la permanencia del *statu quo*. En todos los países de Centroamérica, durante la década de los ochenta, la ayuda estadounidense, al responder a las necesidades estratégicas de evitar la propagación del comunismo, giró en torno al binomio de derrota del sandinismo y sostenimiento de la Contra.

Se puede decir que, en general, los programas de ayuda del gobierno de Estados Unidos hacia Centroamérica durante los años ochenta, tuvieron como finalidad inocular los valores estadounidenses en las poblaciones de los países del istmo. Si existieron programas de ayuda social a algunas comunidades, estos fueron generalmente motivados por el propósito de insertar una ideología y percepción del mundo, que hicieran posible la reproducción de las condiciones

---

<sup>7</sup> *Arrancados de raíz*, p.46

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9828> (Consultada en mayo 2015)

que permitieran a los Estados Unidos continuar sosteniendo a los gobiernos que le eran afines, para así proseguir sus negocios en la zona y mantener su control. En los documentos que se han revisado se puede apreciar que el objetivo principal era promover y salvaguardar los intereses económicos, estratégicos y políticos de los Estados Unidos, nada más.

Se debe reconocer que no sólo el gobierno de los Estados Unidos es profesional al realizar cualquier tarea, también las organizaciones de la ciudadanía estadounidense han mostrado ser bastante comprometidas y participativas. Por eso, cuando se requirió apoyo para la distribución de ayuda a ciertos sectores de centroamericanos, no faltaron asociaciones que estuvieran dispuestas a cooperar con su gobierno y apoyar a sus aliados foráneos, independientemente de su ideología particular<sup>8</sup> y si no existían, se creaban. La mayoría de estas fundaciones y asociaciones siguen vigentes y funcionando, lo mismo que el sistema de entidades gubernamentales de ayuda al exterior, es de suponer que manteniendo los mismos fines que en los ochenta, es decir, el apuntalamiento de los intereses del gobierno de los Estados Unidos.

Esta investigación no intenta, de ninguna manera, afirmar que todas las organizaciones que brindan ayuda son perversas. Toda generalización es injusta. Hay instituciones muy loables, que han hecho un trabajo excepcional, con la intención genuina de apoyar a los necesitados. La participación de muchas organizaciones civiles ha impulsado las aún escasas mejoras que ha habido en los

---

<sup>8</sup> La lista completa de estas organizaciones está en la página de USAID sobre Organizaciones Voluntarias Privadas, registradas, tanto estadounidenses como internacionales. <http://pvo.usaid.gov/usaid/pvo.asp?All=YES&INCVOLAG=YES&INCSUM=YES> (Consultada en agosto 2013)

sistemas sociales y políticos de estos países. Sin ellas, la situación de los derechos humanos en la región sería peor.

Lo que se pretende aquí es que se tome en consideración el papel que han jugado ciertos organismos, detrás de los cuales hay intereses bien identificados, que por lo común son instancias que se han burocratizado hasta extremos inmanejables, lo que dificulta su rendición de cuentas o su control por parte de los ciudadanos.

Recapitulando lo expresado hasta aquí, se puede decir que los Estados Unidos nunca ayudan a los demás países pues siempre velan por sus propios intereses. Si otorgan alguna ayuda, ésta será para favorecer a sus compañías comprándole a ellas los insumos que se requieran o beneficiando sus propias políticas, por ejemplo, presionando a los países receptores para que hagan reformas que impliquen la participación de empresas estadounidenses o estén alineadas con los objetivos estadounidenses. Por motivos ideológicos o comerciales, los Estados Unidos son capaces de cualquier cosa contra cualquier otro país. A pesar de los millones de dólares transferidos a países en desarrollo, éstos no han mejorado sus condiciones en ningún rubro.

Por lo tanto, la ayuda que dieron a Centroamérica en los ochenta no fue tal, sino que sirvió para afianzar los intereses de Estados Unidos y de sus compañías en la región. Esto es fácil de comprobar si se observa el estado en que se encuentran actualmente estos países a pesar del flujo tan inmenso de recursos que recibieron. A través del atractivo de recibir ayuda o como condición para que ésta fuera entregada, se introdujeron reformas estructurales neoliberales muy agresivas. Al paso de los años, los países se quedaron sin sus empresas estatales

y la situación económica de las mayorías no cambió, aunque sí la de las élites que, como siempre, se vieron beneficiadas. Y no se resolvieron los problemas de desigualdad social.

<b>Índice de Desarrollo Humano</b>
------------------------------------

	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2014</b>
<b>Costa Rica</b>	0.605	0.652	0.705	0.763
<b>El Salvador</b>	0.517	0.529	0.607	0.662
<b>Guatemala</b>	0.445	0.483	0.551	0.628
<b>Honduras</b>	0.461	0.507	0.558	0.617*
<b>Nicaragua</b>	0.483	0.491	0.554	0.614*

FUENTE::

<http://hdr.undp.org/es/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013>

(Consultada en noviembre de 2014)

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO: índice compuesto que mide el promedio alcanzado en tres dimensiones básicas del desarrollo humano —una vida larga y saludable, nivel educativo y nivel de vida digno—.

\* Los más bajos en América

La actitud que se observa en las relaciones de Estados Unidos con muchos de los países del mundo, no debiera causar extrañeza de ningún modo, ya que en las mismas propuestas de ayuda se menciona muy claramente que se trata de apuntalar los intereses de Estados Unidos. Quizá no hay engaño, sino la complicidad de los gobiernos que permiten que los utilicen, a ellos y a sus ciudadanos, en favor de los intereses de la oligarquía local y las empresas estadounidenses.

Estados Unidos siempre se ha considerado líder del mundo, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, y en la época de estudio, adalid del mundo libre (no comunista). Todas sus acciones de política exterior y sus relaciones con el resto de los países del planeta giran en torno a esa idea que tiene de sí mismo, todo lo percibe a través de ese autoproclamado liderazgo.

Ahora mismo se tiene un ejemplo clarísimo de la manera de actuar de los Estados Unidos en temas humanitarios. Con la crisis que representa la epidemia de ébola en algunos países de África y su posible propagación a otras regiones del mundo, la primera reacción del gobierno estadounidense, considerada "ayuda" por sus autoridades, ha sido enviar miles de soldados a los países afectados, como si una epidemia se curara con armas de guerra.

En cambio, se tiene un ejemplo de solidaridad real entre países con la actitud de Cuba, que está enviando cientos de médicos, enfermeras y personal de salud a atender una cuestión que tiene que ver con condiciones de higiene, medicinas, tratamientos, apoyo material y humano.

Otro ejemplo es el de las votaciones en el Consejo General de la ONU respecto al caso del bloqueo a Cuba. Todos los países votan en contra, excepto Estados Unidos, Israel y un par de países minúsculos del Pacífico Sur: Palau e Islas Marshall. Seguramente esos pequeños países reciben alguna "ayuda" a cambio de su voto<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> En la página de USAID dice que en 2012 a Palau le entregaron 13'179,164 dólares, para una población de 21,032 personas, es decir, 626.62 per cápita y a las Islas Marshall, en el mismo año, 70'319,694 dólares, para una población de 68,480 personas, 1,026.86 per cápita. En contraste, a Nicaragua también en 2012 le entregaron 31'121,535 dólares, para una población de 5'727,707 personas, es decir, 5.43 dólares per cápita.  
[https://eads.usaid.gov/gbk/data/aid\\_by\\_country.cfm](https://eads.usaid.gov/gbk/data/aid_by_country.cfm) (Consultada en mayo 2015)

La mayoría de los estudios, si no todos, coinciden en que la ayuda, como se otorga hasta hoy, no funciona, no ayuda y, por el contrario, crea dependencia en quienes la reciben. La ayuda, del modo en que la entrega Estados Unidos, no funciona. Los objetivos de Estados Unidos no han cambiado y la ayuda que entrega no fue pensada para lograr desarrollo. La ayuda que ha dado Estados Unidos se entregó para facilitar el control sobre los países del istmo y sirvió para introducir las reformas estructurales que requiere su política económica neoliberal a lo largo y ancho del mundo.

El gobierno de Estados Unidos —como muchos otros— utiliza generalmente un lenguaje lleno de eufemismos para presentar sus acciones. A la injerencia o invasión le llaman "intervención humanitaria"; a la garantía de seguridad para su gobierno o funcionarios del mismo le nombran "seguridad nacional"; con estas palabras logran encubrir sus verdaderas intenciones y USAID hizo igualmente uso de un lenguaje amable que ocultara los fines que le motivaron a entregar ayuda a Centroamérica en los ochenta. Los recursos destinados a la ayuda al exterior se utilizan de manera discrecional. Habría que preguntarse entonces si la cooperación internacional realmente sirve para algo.



## GLOSARIO

**L**os documentos que se utilizaron en este trabajo fueron clasificados por el NSA, el cual los obtuvo y los resguarda para consulta. La clasificación que les dio se basa en el tema del que trata cada uno, por lo que los codifica con un par de letras seguidas por cinco cifras. El significado por colecciones de esta clasificación es el siguiente:

- CC** Crisis de los misiles, Cuba, 1962
- CO** Operaciones encubiertas
- EL** El Salvador: guerra, paz y derechos humanos, 1980-1994
- EP** Estados Unidos: espionaje e inteligencia, 1947-1996
- ES** El Salvador: la creación de la política de Estados Unidos, 1977-1984
- GU** Guatemala y los Estados Unidos: 1954-1999 (escuadrones de la muerte, guerra de guerrillas, operaciones encubiertas y genocidio)
- HN** Agencia de Seguridad Nacional: organización y operaciones, 1945-2009
- IC** El caso Irán-Contra: la creación de un escándalo, 1983-1988
- IP** Estados Unidos, Grupo de Inteligencia: organización, operaciones y administración, 1947-1989
- NI** Nicaragua: la creación de la política de Estados Unidos, 1978-1990
- PD** Directivas presidenciales en Seguridad Nacional, Parte I: Truman-Clinton
- PR** Directivas presidenciales en Seguridad Nacional, Parte II: Truman-Bush
- TE** Terrorismo y política de Estados Unidos, 1968-2002

<b>AIFLD</b>	American Institute for Free Labor Development
<b>CIPE</b>	Center for International Private Enterprise
<b>ESF</b>	Economic Support Fund
<b>FMF</b>	Foreign Military Financing
<b>FMS</b>	Foreign Military Sales
<b>FOIA</b>	Freedom of Information Act
<b>FTUI</b>	Free Trade Union Institute
<b>GBI</b>	Guerra de Baja Intensidad
<b>IDEA</b>	Institute for Democracy, Education and Assistance, Inc.
<b>IMET</b>	International Military Sales
<b>IRI</b>	International Republican Institute
<b>LPD</b>	Latin American Public Diplomacy —USAID—
<b>MAP</b>	Military Assistance Program
<b>NARA</b>	National Archives and Records Administration
<b>NDI</b>	National Democratic Institute
<b>NED</b>	National Endowment for Democracy
<b>NHAO</b>	Nicaraguan Humanitarian Assistance Office
<b>NSA</b>	National Security Archives
<b>NSC</b>	National Security Council
<b>NSDD</b>	National Security Decision Directive
<b>PKO</b>	Peacekeeping Operations
<b>TFHA</b>	Task Force on Humanitarian Assistance in Central America
<b>USAID</b>	United States Agency for International Development
<b>USIA</b>	United States Information Agency

# FUENTES

## DOCUMENTOS DESCLASIFICADOS

### COLECCIONES NATIONAL SECURITY ARCHIVE:

CIA Covert Operations: From Carter to Obama, 1977-2010

El Salvador: The Making of U.S. Policy, 1977–1984

Guatemala and the United States, 1954-1999

Iran-Contra Affair

Nicaragua: The Making of U.S. Policy, 1978–1990

Latin America

## BIBLIOGRAFÍA

"Keeping Secrets: Congress, the Courts, and National Security Information", en  
*Harvard Law Review*, Vol. 103, No. 4, febrero 1990, pp. 906-925

*La incorporación de la guerrilla guatemalteca a la legalidad*, Managua, Fundación  
Guillermo Toriello, 2006

**Agee, Philip**, "Tracking Covert Actions into the Future", en *Covert Action  
Quarterly*, No. 42, otoño 1992, pp. 1-21

**Alesina, Alberto y David Dollar**, "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?",  
en *Journal of Economic Growth*, Vol. 5, No. 1, marzo 2000, pp. 33-63

**Allison Jr., Graham T. y Robert P. Beschel Jr.**, "Can the United States Promote  
Democracy?", en *Political Science Quarterly*, Vol. 107, No. 1, primavera  
1992, pp. 81-100

- Anderson, David C.**, "Open Secrets. With patience and savvy, the National Security Archive mines history's raw material", en *Ford Foundation Report*, Vol. 31, No. 3, verano 2000, pp. 26-30
- Anderson, Elizabeth E.**, "Covert Action and American Foreign Policy: The Iran-Contra Operation", en *Conflict Quarterly*, Vol. 13, No. 4, otoño 1993, pp. 30-54
- Barrachina Lisón, Carlos**, "La asistencia militar de Estados Unidos en América Latina: permanencias, discontinuidades e intereses", en *Revista Fuerzas armadas y sociedad*, Año 20, No. 1, enero-junio 2006, pp. 109-140
- Barry, Tom y Deb Preusch**, *The Soft War: The Uses and Abuses of U.S. Economic Aid in Central America*, Nueva York, Grove Press, 1988
- Bermúdez, Lilia**, *Guerra de baja intensidad. Reagan contra Centroamérica*, México, Siglo XXI, 1989, 2ª edición
- Binns, Jack R.**, *The United States in Honduras, 1980-1981. An Ambassador's Memoir*, North Carolina, McFarland & Company, 2000
- Booth, John A., Christine J. Wade y Thomas W. Walker**, *Understanding Central America. Global Forces, Rebellion, and Change*, Boulder, Westview Press, 2006, 4ª edición
- Bovard, James**, "The Continuing Failure of Foreign Aid", en *Policy Analysis No. 65*, Washington, The Cato Institute, 1986  
(<http://www.cato.org/publications/policy-analysis/continuing-failure-foreign-aid>)
- Brockett, Charles D.**, *Political Movements and Violence in Central America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005

- Bulmer-Thomas, Víctor**, "Honduras desde 1930", en Leslie Bethell, ed., *Historia de América Latina*, Vol. 14: América Central desde 1930, Barcelona, Cambridge University Press-Crítica, 2001, pp. 114-143
- Bulmer-Thomas, Víctor**, "Nicaragua desde 1930", en Leslie Bethell, ed., *Historia de América Latina*, Vol. 14: América Central desde 1930, Barcelona, Cambridge University Press-Crítica, 2001, pp. 144-186
- Carothers, Thomas**, "The United States and Latin America after the Cold War", en *Working Papers No. 184*, Washington, The Wilson Center, 1990, pp. 1-23
- Carothers, Thomas**, *In the Name of Democracy. U.S. Policy toward Latin America in the Reagan Years*, Berkeley, University of California Press, 1991
- Cerdas Cruz, Rodolfo**, "Costa Rica desde 1930", en Leslie Bethell, ed., *Historia de América Latina*, Vol. 14: América Central desde 1930, Barcelona, Cambridge University Press-Crítica, 2001, pp. 187-244
- Chomsky, Noam**, *La quinta libertad. La intervención de los Estados Unidos en América Central y la lucha por la paz*, Barcelona, Crítica, 1988
- Cingranelli, David L. y Thomas E. Pasquarello**, "Human Rights Practices and the Distribution of U.S. Foreign Aid to Latin American Countries", en *American Journal of Political Science*, Vol. 29, No. 3, agosto 1985, pp. 539-563
- Connable, Ben**, *Leveraging Development Aid to Address Root Causes in Counterinsurgency. Balancing Theory and Practice in "Hold" and "Build"*, Santa Mónica, Rand Corporation, 2013
- Dabène, Olivier**, "La dimensión interna de las políticas externas en un contexto de crisis en Centroamérica", en *Trace*, No. 18, diciembre 1990, pp. 36-52

- Davis, Mike**, *Planeta de ciudades miseria*, España, Foca, 2006
- Demyk, Michel**, "Guatemala", en Alain Rouquié (coord.), *Las fuerzas políticas en América Central*, México, FCE, 1994
- Domínguez Reyes, Edmé**, "La política soviética y cubana hacia Nicaragua: 1979-1989", en *Papers Revista de Sociología*, No. 35, septiembre 1990, pp. 95-115
- Dunkerley, James**, *The Pacification of Central America*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1993
- Ezcurra, Ana Ma.**, "Globalización, neoliberalismo y sociedad civil. Algunos desafíos para los movimientos sociales y populares latinoamericanos", en *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, Vol.4, No. 1, 1996, pp. 49-85
- Fajardo, Luis Eduardo**, "Foreign Aid, State Stabilisation and Counter-Insurgency", en *CSRC Briefing Paper 13*, Londres, London School of Economics, 2003, pp. 1-2
- Feinberg, Lotte E.**, "Managing the Freedom of Information Act and Federal Information Policy: The Reagan Years", en *Government Information Quarterly*, Vol. 6, No. 4, nov.-dic. 1986, pp. 615-621
- Fromartz, Samuel**, "Open Secrets: What the government seeks to conceal the National Security Archive works hard to put on the record", en *Columbia Journalism Review*, Vol. 28, No.6, marzo-abril 1990, pp. 32-34
- Führer, Helmut**, *The Story of Official Development Assistance. A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in Dates, Names and Figures*, París, OCDE, 1996

- Garst, Rachel y Tom Barry**, *Feeding the Crisis: U.S. Food Aid and Farm Policy in Central America*, Lincoln, The University of Nebraska Press, 1990
- Gettleman, Marvin E., Patrick Lacefield, Louis Menashe, David Mermelstein, Ronald Radosh** (eds.), *El Salvador: Central America in the New Cold War*, Nueva York, Grove Press, 1981
- Gompert, David C., John Gordon IV, et.al.**, *War by Other Means. Building complete and balanced capabilities for counterinsurgency*, California, RAND National Defense Research Institute, 2008
- Gordon, Sara**, *Crisis política y guerra en El Salvador*, México, Siglo XXI, 1989
- Hayter, Teresa**, *Ayuda e imperialismo*, Barcelona, Planeta, 1972
- Honey, Martha**, *Hostile Acts: U.S. Policy in Costa Rica in the 1980s*, Gainesville, University Press of Florida, 1994
- Hook, Steven**, *National Interests and Foreign Aid*, Boulder, Lynne Rienner, 1995  
<http://fee.org/freeman/detail/the-failures-and-fallacies-of-foreign-aid>
- Hunt, Michael H.**, *Ideology and U.S. Foreign Policy*, New Haven, Yale University Press, 1987
- Kapstein, Ethan**, *Foreign Aid and Counterinsurgency Policy: Lessons from Land Reform*, Phoenix, Arizona State University-U.S. Institute of Peace, 2013
- Kapuscinski, Ryszard**, *“La guerra del futbol y otros reportajes”*, Barcelona, Anagrama, 1992
- Kissinger, Henry A.**, *Política exterior americana*, Barcelona, Plaza & Janés, 1971
- Klare, Michael T. y Peter Kornbluh**, (coords.), *Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80. El arte de la guerra de baja intensidad*, México, Grijalbo-Conaculta, 1990

- Knack, Stephen**, *Does Foreign Aid Promote Democracy?*, Washington, Banco Mundial, 2003,  
([http://mpra.ub.uni-muenchen.de/24855/1/MPRA\\_paper\\_24855.pdf](http://mpra.ub.uni-muenchen.de/24855/1/MPRA_paper_24855.pdf))
- Krassowski, Andrzej**, *The Aid Relationship. A discussion of aid strategy with examples from the American experience in Tunisia*, Londres, Overseas Development Institute, 1968
- Lancaster, Carol**, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 2006
- Lebovic, James H.**, "National Interests and United States Foreign Aid: The Carter and Reagan Years", en *Journal of Peace Research*, Vol. 25, No. 2, junio 1988, pp. 115-135
- LeoGrande, William M.**, *Our Own Backyard. The United States in Central America, 1977-1992*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1998
- Loescher, Gil**, "Humanitarianism and Politics in Central America", en *Political Science Quarterly*, Vol. 103, No. 2, verano 1988, pp. 295-320
- Lumsdaine, David Halloran**, *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989*, New Jersey, Princeton University Press, 1993
- Lungo Uclés, Mario**, *El Salvador en los 80: contrainsurgencia y revolución*, Educa-Flacso, Costa Rica, 1990
- Mahoney, James Lee**, *Radical, Reformist, and Aborted Liberalism: Origins of National Regimes in Central America*, Ann Arbor, Michigan, UMI, 1997,  
(Tesis doctoral)
- Manning, Bayless, Max Frankel, Phil G. Goulding, Carl Marcy and Harry C.**

- McPherson**, "The Role of Secrecy in the Conduct of Foreign Policy", en *The American Journal of International Law*, Vol. 66, No. 4, septiembre 1972, pp. 61-78
- Maren, Michael**, *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*, New York, Free Press, 1997
- Martínez de León, Luis Eduardo**, *La democracia de las armas*, México, Claves latinoamericanas-Centro de Estudios de Guatemala, 1994
- McCormick, Thomas J.**, *America's Half-Century. United States Foreign Policy in the Cold War and After*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1989
- Núñez Soto, Orlando et al.**, *La guerra y el campesinado en Nicaragua*, Managua, CIPRES, 1992.
- Núñez Soto, Orlando**, *Transición y lucha de clases en Nicaragua 1979-1986*, México, Siglo XXI, 1987
- Ortega Carpio, María Luz**, *Las ONGD y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica*, Madrid, IEPALA, 1994
- Osterfeld, David**, "The Failures and Fallacies of Foreign Aid", en *The Freeman. Ideas on Liberty*, Vol. 40, No. 2, febrero 1990, pp.61-71
- Parry, Robert**, *Lost History. Contras, Cocaine, The Press & Project Truth*, Virginia, The Media Consortium, 1999
- Pastor, Robert A.**, *El remolino. La política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe*, México, Siglo XXI, 1995
- Picas Contreras, Joan**, *El papel de las organizaciones no gubernamentales y la crisis del desarrollo. Una crítica antropológica a las formas de cooperación*,

- Barcelona, Universitat de Barcelona, 1996, (Tesis doctoral)
- Poe, Steven C.**, "Human Rights and Economic Aid Allocation under Ronald Reagan and Jimmy Carter", en *American Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 1, febrero 1992, pp. 147-167
- Portillo, Luis**, *¿Alimentos para la paz?. La "ayuda" de Estados Unidos*, Madrid, IEPALA, 1987
- Prado Lallande, Juan Pablo**, *El lado oscuro de la cooperación internacional, la discrecionalidad de la ayuda externa en el fomento de la democracia y los derechos humanos*, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 2009
- Regan, Patrick M.**, "U. S. Economic Aid and Political Repression: An Empirical Evaluation of U. S. Foreign Policy", en *Political Research Quarterly*, Vol. 48, No. 3, septiembre 1995, pp. 613-628
- Relyea, Harold C.**, "Access to Government Information in the Information Age", en *Public Administration Review*, Vol. 46, No. 6, nov.-dic. 1986, pp. 635-639
- Relyea, Harold C.**, "Opening Government to Public Scrutiny. A Decade of Federal Efforts", en *Public Administration Review*, Vol. 35, No. 1, ene.-feb. 1975, pp. 3-10
- Riddell, Roger**, *Does Foreign Aid Really Work?*, Oxford, Oxford University Press, 2007
- Rojas Aravena, Francisco**, "La Unión Soviética y Centroamérica", en *Foro Internacional*, Vol. 28, No. 4 (112), abr.-jun. 1988, pp. 819-833
- Rouquié, Alain**, *Guerras y paz en América Central*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994

- Sagar, Rahul**, "On Combating the Abuse of State Secrecy", en *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 15, No. 4, diciembre 2007, pp. 404–427
- Sanahuja Perales, José Antonio**, *La ayuda norteamericana en Centroamérica, 1980-1992*, Madrid, Universidad Complutense, 1996, (Tesis doctoral)
- Schickel, Gabriel**, *Effective Utilization of Foreign Aid in Counterinsurgency Operations*, Nueva York, City College of New York, 2012, (Tesis de maestría)
- Schifter, Jacobo**, *Las alianzas conflictivas. Las relaciones de Estados Unidos y Costa Rica desde la Segunda Guerra mundial hasta la Guerra Fría*, Costa Rica, Libro Libre, 1986
- Schulz, Donald E. y Deborah Sundloff Schulz**, *The United States, Honduras, and the Crisis in Central America*, Colorado, Westview Press, 1994
- Selser, Gregorio**, *Cronología de las intervenciones extranjeras en América Latina*, México, CAMENA, 2010
- Sheehy, Thomas P. y Jay Kingham Fellow**, "The Index of Economic Freedom: A Tool for Real Reform of Economic Aid", en Heritage Foundation *Backgrounders*, No. 986, mayo 1994
- Smith, Peter H.**, *Talons of the Eagle. Dynamics of US-Latin America Relations*, Nueva York, Oxford University Press, 1996
- Sogge, David**, *Dar y tomar: ¿Qué sucede con la ayuda internacional?*, Barcelona, Icaria, 2002
- Sorens, Jason**, "Development and the Political Economy of Foreign Aid", en *The Journal of Private Enterprise*, Vol. 24, No. 2, primavera 2009, pp. 87-100
- Spear, Joanna**, "Counterinsurgency", en Paul D. Williams, *Security Studies*,

Abingdon, Routledge, 2008, pp. 389-406

**Tarnoff, Curt y Larry Nowels**, *Foreign Aid: An Introductory Overview of U.S.*

*Programs and Policy*, Washington, Congressional Research Service, 2004

**Tarnoff, Curt y Marian Leonardo Lawson**, *Foreign Aid: An Introduction to U.S.*

*Programs and Policy*, Washington, Congressional Research Service, 2009

**Travis, Rick**, "U.S. Security Assistance Policy and Democracy: A Look at the

1980s", en *The Journal of Developing Areas*, Vol. 29, No. 4, julio 1995, pp.

541-562

**Unsworth, Michael E.**, "Freedom of Information: Its Ebb and Flow", en *American*

*Libraries*, Vol. 30, No. 6, jun.-jul. 1999, pp. 82-85

**Valladares, Angélica María e Isabel Neira Gómez**, "Impacto de la ayuda oficial al

desarrollo en Centroamérica", en *Estudios económicos de desarrollo*

*internacional*, Vol. 3, No. 1, enero-junio 2003, pp. 1-19

**Walter, Knut y Philip J. Williams**, "El papel político del ejército salvadoreño,

1930-1979", en *El Salvador: Historia mínima 1811-2011*, El Salvador,

Editorial Universitaria, 2011, pp. 71-82

([http://www.mined.gob.sv/jdownloads/Publicaciones/El\\_Salvador\\_Historia\\_](http://www.mined.gob.sv/jdownloads/Publicaciones/El_Salvador_Historia_minima_VERSION_12-9-2011.pdf)

[minima\\_VERSION\\_12-9-2011.pdf](http://www.mined.gob.sv/jdownloads/Publicaciones/El_Salvador_Historia_minima_VERSION_12-9-2011.pdf))

**Weinrub, Al y William Bollinger**, *The AFL-CIO in Central America. A Look at the*

*American Institute for Free Labor Development (AIFLD)*, Oakland, Labor

Network on Central America, 1987

**Weissman, Steve**, *The Trojan Horse. A Radical Look at Foreign Aid*, California,

Ramparts Press, 1975

**Williamson, Jamie A.**, "Using Humanitarian Aid to 'Win Hearts and Minds': a

Costly Failure?" en *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, Núm. 884, diciembre 2011, pp. 1035-1061

**Woodward, Bob**, *Veil: The Secret Wars of the CIA, 1981-1987*, Nueva York, Simon & Schuster, 1987

**Zinn, Howard**, *La otra historia de los Estados Unidos*, México, Siglo XXI, 1999

#### **FUENTES ELECTRÓNICAS**

ACNUR, *La Integración de Refugiados Guatemaltecos en Chiapas*, Capítulo I:

Resumen Ejecutivo ([http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=952#lista](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=952#lista))

National Security Archive: [http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/the\\_archive.html](http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/the_archive.html)

<http://nsarchive.chadwyck.com/marketing/index.jsp>

NED: <http://www.ned.org>

USAID: <http://www.usaid.gov>