

Bush ante Centroamérica: Debate interno, consensos previos y primeras pruebas *

Lilia Bermúdez Torres

La articulación de un diseño de política exterior que pueda responder a los grandes desafíos de la década de los noventa, ha sido motivo de un amplio debate en el interior de Estados Unidos. Las evaluaciones contradictorias en torno a los resultados de ocho años de política reaganiana se tornan más complejas en un momento en el que las iniciativas soviéticas han dado la pauta para un proceso de distensión cualitativamente diferente al primero, dado que parte de profundas transformaciones y necesidades internas.

La agudización y ampliación de la crisis centroamericana y los resultados francamente negativos en algunos de los objetivos centrales también han sido revisados. Ya es lugar común la afirmación de que el elemento que mayores contradicciones generó entre el ejecutivo y el legislativo norteamericano fue ayuda militar a la contrarrevolución nicaragüense. Como correlato, habría que destacar el hecho de que en lo que refiere al resto de la región no hubo desacuerdos mayores en la formulación de la política.

La ruptura del consenso bipartista frente a Nicaragua tiende a subsanarse desde el momento en que se ha desplazado al sector más ideologizado del neoconservadurismo norteamericano, aunque éste aún siga peleando sus cuotas de influencia. Otro elemento que abona en el logro del nuevo consenso en política exterior es la acentuación de temas cuyo perfil se fue incrementando desde la segunda administración de Reagan y que cohesionaron al conjunto del espectro político norteamericano, fundamentalmente el de la promoción de la democracia y el combate al narcotráfico.

Durante el debate electoral, colaboradores de Bush expresaron que los objetivos frente a Nicara-

gua y El Salvador continuarían siendo los mismos, pero que las tácticas serían más flexibles, dando mayor importancia a los esfuerzos diplomáticos para encontrar soluciones políticas.

El propio Bush en sus escuetos planteamientos sobre la región afirmaba que su objetivo central sería promover la paz pero no al costo de que se atrincherase una cabeza de playa soviética en la región. Como objetivos específicos anunciaba la autodeterminación democrática, el desarrollo económico y social, respeto a los derechos humanos, apoyo a soluciones a través de medios diplomáticos y cooperación latinoamericana en el enfrentamiento a amenazas a la seguridad y a la paz.

Con lo anterior se prefiguraban los matices que adoptaría su administración con respecto a la de Reagan, destacándose que el acento estaría puesto en la elevación del perfil político-diplomático dentro del diseño. No obstante, ello no significaba que los instrumentos militares se abandonarían en aquellos casos en que su papel siguiese siendo indispensable, como era claro en la guerra civil salvadoreña.

Al inicio de su gestión, resultó evidente que el nuevo presidente fue sorprendido por propuestas dentro de la región que aparentemente lo colocaron a la defensiva. El territorio salvadoreño fue el escenario de los dos descontrolos iniciales: la propuesta del FMLN relativa a la posposición de la elección y al inicio de negociaciones, y los resultados de la cumbre de presidentes en Costa del Sol que aceptaban el desmantelamiento de la contra. Las respuestas dadas por Estados Unidos evidenciaron cautela frente a realidades políticas incontrolables, pero también el vacío de propuestas alternativas concretas. El mantenimiento de un diseño estratégico frente a la región, orientado por la doctrina de la guerra de baja intensidad, busca adecuarse a las necesidades concretas de cada realidad dentro del marco de la promoción

* La primera versión de este artículo fue publicado en julio de 1985 en el libro *Conflicto y Unidad Latinoamericana*, editado por el Secretariado Internacional Cristiano de Solidaridad con América Latina "Óscar A. Romero", México.

de la democracia, tema en ascenso desde 1983. Sin embargo, esa definición de principio no implicaba necesariamente la capacidad de responder de manera concreta y ofensiva a las propuestas provenientes de la región, lo que no dejó de causar alarma en diferentes círculos políticos, particularmente los reaganianos.

La continuidad en el manejo de la crisis panameña respecto a las iniciativas de Reagan y la afinación de algunos instrumentos para enfrentarla evidenciarán de manera clara el acento no militar que asumirá la puesta en práctica de uno de los ejes del diseño, relativo a la reversión de procesos. Con ello, Panamá se convirtió en el primer caso prueba de la administración Bush para combatir los así denominados conflictos de baja intensidad.

En este artículo, el objetivo que nos proponemos es analizar los acentos introducidos por la administración Bush para enfrentar la crisis centroamericana. Para ello, hemos decidido abordar tres dimensiones: los elementos más importantes del debate interno en relación a los problemas globales de América Latina en su conjunto, los matices políticos introducidos por el nuevo equipo y los dilemas que enfrentan en Centroamérica. El análisis del manejo de la crisis panameña, por último, nos parece un buen ejemplo de lo que será un ángulo de la renovada política norteamericana.

América Latina más allá de las obsesiones: La tríada democracia, drogas y deuda.

Un primer elemento de acuerdo dentro del debate norteamericano fue la necesidad de recuperar el consenso bipartidista en el diseño de la política exterior, lo que sin duda ha sido logrado.

A ello han contribuido diferentes elementos. Por un lado, la nueva realidad del escenario internacional y los grandes problemas económicos, son premisas que acompañan al diagnóstico.

En el ámbito político e ideológico, en términos generales se asume que Estados Unidos ha ganado terreno debido a la crisis del mundo socialista. Para algunos ello ha sido producto de las debilidades intrínsecas del modelo, para otros ha sido uno de los logros de la ofensiva de Reagan. En todo caso, lo que importa son los resultados que propician el avance del ideal democrático en el mundo y abren las posibilidades del *rollback* de Europa Oriental. El planteamiento de la reversión de esta área, propia de la administración de Eisenhower, es ahora recuperado por algunos sectores con la intermediación que significó el proyecto de la administración Reagan, circunscrito al intento abierto de revertir gobiernos definidos como enemigos en el Tercer Mundo.

En consecuencia, "la cuestión de la influencia y la hegemonía ideológica pasa a un primer pla-

no y es entendida como un asunto crucial para la correlación de fuerzas y el balance de poder globales".¹ En ese contexto, el tema de la democracia ocupa un papel de primera línea.

La búsqueda de la distensión por parte de Gorbachov y la convicción de haber colocado al mundo socialista a la defensiva en distintos terrenos, así como el ascenso al poder en Estados Unidos de un sector menos ideologizado que el de Reagan, trae también como consecuencia una percepción diferente de la problemática en el Tercer Mundo. De esta suerte, la visión de la manipulación estratégica de la Unión Soviética como elemento explicativo central de los conflictos regionales ha quedado desdibujada con diferente intensidad. Si esto es cierto en sentido analítico, consideraciones geopolíticas han determinado que Centroamérica continúe siendo el último baluarte de la Guerra Fría.

La importancia estratégica del área obligaba al logro del consenso bipartidista perdido durante la administración Reagan. Ello pasaba por la superación del conflicto más evidente relativo a la aprobación o suspensión de la ayuda militar a la Contra. La pugna se resuelve con el otorgamiento, en abril de 1987, de 40 millones de dólares en ayuda de carácter humanitario para mantener viva a la contrarrevolución como opción y presión al gobierno sandinista hasta las elecciones de 1990.

Un elemento que no pudo ser soslayado por los congresistas fue el Acuerdo de la Cumbre de Presidentes en Costa del Sol (El Salvador) de febrero del mismo año que reflejaba una voluntad de poner fin a una guerra que más que beneficios había acarreado altísimos costos internos. El meollo del acuerdo significaba el desmantelamiento de la Contra, el adelanto de las elecciones en Nicaragua para febrero de 1990 y la apertura de espacios políticos en ese país de cara a los comicios.

Pero el consenso pasaba no sólo por el rechazo a las obsesiones de Reagan sino también por el de la concentración de la política regional en Centroamérica, reclamándose un balance en el diseño de la política exterior, que prestase atención a los grandes problemas de América Latina en su conjunto: estabilidad democrática, crecimiento económico, alivio de la deuda, tráfico de drogas y política de inmigración.

George A. Fauriol, del Center for Strategic and International Studies de Washington y representante del núcleo de académicos y políticos de pensamiento realista y pragmático con incidencia en Bush, planteaba la necesidad de elevar el perfil de la atención hacia América Latina junto con

¹ Ezcurra Ana María, La estrategia de Seguridad Pos-Reagan USA, Cuadernos Ideas No. 5, Avance de Investigación, Instituto de Estudios y Acción Social (IDEAS), Buenos Aires, Argentina, agosto 1989, p. 11.

otra área igualmente importante: Lejano Oriente-Cuenca del Pacífico.

El énfasis sobre la prioridad geopolítica del continente y particularmente de Centroamérica fue subrayado por Henry Kissinger, actual asesor presidencial en asuntos de comercio y política exterior, y por Zbigniew Brzezinski, demócrata incorporado a las filas del equipo de transición de Bush dentro de la Fuerza de Tarea sobre Seguridad Nacional.²

Brzezinski la ubicaba como la tercera prioridad en la revisión de los imperativos geopolíticos, después de Europa Occidental y Medio Oriente. Kissinger y Vance planteaban en coautoría que podría ser necesario disminuir los compromisos norteamericanos en lugares muy distantes, pero que "es impensable que ahora debamos prestar menos atención al hemisferio occidental", ocupando Centroamérica un lugar destacado pero no exclusivo.

La percepción más global de la problemática regional ha permeado las visiones de militares e incluso de ideólogos del reaganismo. Dentro de los primeros, el general Woerner, exjefe del Comando Sur, abogaba por adoptar una visión total de los intereses norteamericanos en América Latina, a través de un plan de acción basado en la promoción de la democracia, el crecimiento económico, el diálogo y la cooperación multilateral. Ubicaba a la deuda externa como un problema inmediato y potencialmente devastador para América Latina, con incidencia en el proceso de democratización en tanto que éste no es disociable del indispensable desarrollo económico. Con respecto al problema de la emigración, se pronunciaba por atacar las causas de la misma: la pobreza, el desorden y la violencia.³

Dentro de los segundos, en el documento de Santa Fé II, llama la atención el enfoque menos militarizado que el de Santa Fé I, el que desde la perspectiva del globalismo estratégico, dedicaba su primera parte a la amenaza militar externa, con propuestas orientadas a la revitalización del sistema de seguridad hemisférica tanto institucionalmente, como en el terreno bilateral. Eliminada esta parte, el nuevo documento "enfoca con especial atención la economía, argumentando que la democracia requiere de un grado de racionalidad política en la esfera económica".⁴

En definitiva habría que precisar el hecho de que con la administración Bush la importancia de Centroamérica se mantiene en el mismo nivel que con Reagan. Lo que se modifica es la atención al resto del subcontinente, elevándose considerablemente el perfil de la propuesta frente a otros problemas de América Latina.

Como señalábamos, en el terreno ideológico, la bandera de la defensa de occidente ante la amenaza del Este ha sido relegada a un segundo plano, cambiando el discurso a favor de la defensa e impulso de la democracia. Sus cimientos se encuentran en la administración Reagan y la maduración de los medios propuestos para lograr ese objetivo abren espacios para una intervención aparentemente más discreta. Su premisa es el convencimiento de la necesidad de cambios políticos controlables en América Latina para evitar polarizaciones sociales.

El tema de la democracia ha sido objeto de un amplio tratamiento que sin duda habría que sistematizar y clasificar. No obstante, y a la luz del análisis de la experiencia centroamericana, se pueden sacar conclusiones en torno a los lineamientos principales del diseño democratizador, de sus objetivos e instrumentos para promoverlo.

La Fundación Nacional para la Democracia, (FND) institución bipartidista creada en 1983 a la que concurren una "familia de organizaciones" (el National Democratic Institute for International Affairs, el National Republican Institute for International Affairs, el Center for International Private Enterprise y el Free Trade Union Institute) es particularmente relevante como instancia de reflexión y canal de implementación. Se trata de una organización privada y sin fines de lucro que además de elaborar y contratar investigaciones sobre la temática, busca la obtención de fondos para cumplir sus objetivos en el exterior.

Su presidente, Carl Gershman, sostiene que la promoción de la democracia es tanto un asunto de seguridad nacional como de conciencia nacional. Lo primero es así en tanto que de esta forma se evitaría la difícil disyuntiva de elegir entre el envío de tropas o la aceptación de un régimen que de manera abierta se opusiera a sus intereses.⁵ En el texto citado, sin embargo, no existe una definición precisa del concepto mismo de democracia aunque sí elementos que la ubicarían en los marcos de una democracia sin adjetivos y referida al aspecto meramente político, aunque con claras implicaciones en el tipo de modelo económico que la acompañaría.

² Kissinger H. y C. Vance, "Bipartisan objectives for american foreign policy" y Brzezinski Z., "America's new strategy", in *Foreign Affairs*, Vol. 66, Nos. 5 y 4, 1988.

³ Statement of General Fred F. Woerner, Commander in Chief, United States Southern Command, before the Defense Subcommittee, House of Appropriations Committee, 1 february, 1989.

⁴ *Santa Fe II: A strategy for Latin America in the nineties*, by the Committee of Santa Fe, Mr. Bouche L. Francis, Dr. Roger Fontaine, Dr. David C. Jordan, Editor, Lt. Gen Gordon Sumner Jr., agosto de 1988, p. 35.

⁵ Gershman Carl, "The United States and the World Democratic Revolution", en *The Washington Quarterly*, Vol. 12, No. 1 Winter 1989, The Center for Strategic and International Studies, Washington, p. 130.

Larry Diamond, quien junto a dos autores más está publicando cuatro volúmenes relativos a la democracia en los países en desarrollo en coedición con la FND, en un artículo explicita la definición de la que se parte en el trabajo colectivo. Democracia es:

Un sistema de gobierno que logra tres condiciones esenciales: *competencia* significativa y extensa entre individuos y grupos (especialmente partidos políticos) para todos los cargos de poder gubernamental, en intervalos regulares y con exclusión del uso de la fuerza; un nivel de *participación política* altamente inclusivo en la selección de líderes y políticas, al menos a través de elecciones regulares y claras de manera que ningún grupo social importante (adulto) sea excluido; y un nivel suficiente de *libertades civiles y políticas* —de expresión, de prensa, de organización— para asegurar la integridad de la competencia y participación política.⁶

En otro documento de la FND se sostiene que la competencia política abierta y regular minimiza la polarización política y hace a los países más resistentes a la subversión. Logrado el establecimiento de la democracia formal, primero a través del retiro del apoyo a los gobiernos militares y del desarrollo de procesos electorales que instauren gobiernos civiles, un aspecto prioritario sería el apoyo político y económico para la organización de la sociedad civil que fortaleciese una democracia sancionada obviamente desde la óptica norteamericana. Dentro de ella, los militares permanecerían en sus cuarteles y las expresiones de sus cuotas reales de poder se daría a través de mecanismos menos visibles. Una primera expresión de lo anterior es que en los casos que así lo ameriten, el perdón se impedirá al castigo por los excesos cometidos, es decir, por la violación a los Derechos Humanos. Por último, para lograr una armonía entre el gobierno civil y el poder militar surge el problema de la educación para la democracia, nueva tarea a la que estarían abocados una parte de los equipos de entrenamiento y de las escuelas militares norteamericanas.⁷

El planteamiento tiene mayor validez si los militares discrepan con el proyecto norteamericano, tanto en su expresión más derechista (El Salvador), como más progresista (Panamá).

Resulta importante resaltar que la ayuda se otorgará a organizaciones privadas, no a gobiernos,

destacándose que la infraestructura de la sociedad civil que se piensa reforzar para el proyecto democratizador está compuesta de:

sindicatos; asociaciones de negocios y comercio; instituciones intelectuales, educativas y religiosas; medios de comunicación independientes; cooperativas, grupos de ciudadanos encargados de educación cívica popular y de fiscalización gubernamental; y otros muchos tipos de instituciones voluntarias.⁸

Como el propio Gershman lo explicita después, evidentemente los partidos políticos no están excluidos de la lista de receptores. Los elegidos, precisa, serán aquellos que sean capaces de definir e implementar una política económica creíble y que tengan experiencia en áreas de defensa y seguridad.

De más está plantear que desde América Latina el tema es muy sensible porque se relaciona con una ecuación difícilmente conciliable en la historia de las relaciones con Estados Unidos: la defensa de la soberanía y la autodeterminación frente a las diferentes manifestaciones que pueda tener la intervención norteamericana.

Esta sensibilidad tiende a incrementarse cuando además se percibe una doble moral en la práctica, permeada por consideraciones de seguridad. El ejemplo más palpable es el de México en donde el tema de la democratización es desplazado por el de la estabilidad dada la desconfianza que produce la oposición nucleada en el cardenismo que reclama el triunfo tanto en las elecciones presidenciales como en algunas estatales. El otro lado de la moneda lo ilustra Panamá en donde la versión del fraude en las elecciones de mayo de 1989 se va anunciando y, por tanto, prejuiciado desde dos años antes de celebrarse los comicios.

De otro lado, la fórmula de democratización va acompañada de la imposición del modelo económico neoliberal antistatista y de libre mercado, que busca acelerar y profundizar ajustes estructurales. Para Gershman la vigorización del sector privado es importante en el proyecto democratizador, en tanto que equilibraría el poder gubernamental, abriendo el proceso de toma de decisiones, mejorando la iniciativa individual y promoviendo el crecimiento y el desarrollo. Por ello, "deben ser fortalecidos aquellos institutos que promuevan aproximaciones innovadoras para el desarrollo económico orientado al mercado".⁹

Un proyecto de apertura y control de explosiones sociales en América Latina no puede soslayar el tema de los Derechos Humanos, cuya mejoría

⁶ Diamond Larry, "Beyond Authoritarianism and Totalitarianism: Strategies for Democratization", en *Ibid.*, p. 143. El trabajo de referencia es el de Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (ed) *Democracy in Developing Countries*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colo. and the National Endowment for Democracy, 1988.

⁷ *A framework for supporting democratic development in Latin America and the Caribbean*. Draft, december 1988, mimeo.

⁸ Gershman C., op. cit., p. 135.

⁹ *Ibid.*, p. 136.

desde la perspectiva norteamericana se fundamenta en datos estadísticos y por tanto en un criterio básicamente cuantitativo y no cualitativo. Las certificaciones al respecto requeridas por el Congreso para otorgar o negar la ayuda a los países se basan en la disminución de asesinatos y desapariciones por razones políticas, así como en el mayor control de la práctica de la tortura y en la mejoría del sistema judicial.

Tales criterios contribuyen a frenar los excesos cometidos en tácticas de "tierra arrasada" o en prácticas de escuadrones de la muerte. Sin embargo, también abonan en lo que Edelberto Torres Rivas ha denominado la "trivialización del horror",¹⁰ que puede, por ejemplo, caracterizar la situación de los Derechos Humanos en Guatemala como "inquietante" pero no "macabra", o que certifica la mejoría en las prácticas salvadoreñas para 1987 porque los asesinatos políticos mensuales sumaron sólo 23 en contraste con los 750 de 1980.

Adicionalmente, se asume que el proyecto democratizador requiere de la colaboración hemisférica. Existe claridad sobre el hecho de que el unilateralismo de Reagan provocó la creación de mecanismos de concertación latinoamericanos que se enfrentaron abiertamente a las definiciones de Washington. Asimismo, se reconoce que la decisión de apoyar a su aliado de la OTAN en contra del aliado menor del TIAR en la guerra de las Malvinas resquebrajó el sistema interamericano. Por tanto, esa concertación que resultó incómoda dadas sus características, ahora se tratará de promover por vía de la revitalización de la OEA y a través de temas de consenso: democracia y narcotráfico.

La fórmula de la "solidaridad democrática" de estados democráticos, algunas veces significará presionar a vecinos no democráticos para abrirse. Tal planteamiento hecho por el exsecretario de Estado, Shultz, ante la Asamblea General de la OEA realizada en El Salvador el 14 de noviembre de 1988, se complementa con la consideración de que habiendo sido tal organismo el instrumento para definir el marco de las relaciones interamericanas, habría que recuperarlo. El compromiso del exsecretario de Estado fue la obtención de fondos dentro del presupuesto de 1990 para caminar en tal sentido.

Este objetivo de la renovada política norteamericana fue refrendado por el Pentágono a través del jefe del Comando Sur, general Woerner, ubicando claramente sus destinatarios inmediatos. En

su declaración ante el Subcomité de Defensa ya citada, se pronunció por "una mayor cooperación multilateral en el desarrollo y fortalecimiento de los gobiernos democráticos en Nicaragua y Panamá".

A diferencia de las definiciones iniciales de Reagan, el carácter de la ofensiva de la actual administración es más ideológica y política que militar. Por tanto, las "mentes y corazones" de la sociedad civil son un objetivo fundamental en el marco de un tema que de por sí genera amplios consensos como es el de la democracia. De esta suerte, el uso del poder informativo resulta fundamental en la tarea democratizadora: fortalecimiento de la U.S. Information Agency y de emisiones radiales y televisivas a países objetivo (Voz de las Américas, Radio Libertad, Radio Europa Libre, Radio y TV Martí).

No deja de ser significativo que el papel de los medios sea destacado por un documento muy relevante en el actual debate estratégico. En él se sugiere que los hombres y mujeres entrenados y experimentados en medios de difusión (por ejemplo dentro de la U.S. Information Service y en los servicios armados) pueden ayudar a un aliado a producir la comprensión y cooperación internacional:

La imagen que cree (el aliado) de sus necesidades, de su habilidad para absorber la asistencia del exterior, y de su respeto por los derechos humanos y la democracia puede determinar cuánto apoyo obtenga, tanto de Estados Unidos como de otros estados cooperativos. También enfrenta el problema de la auto-imagen, el requerimiento de explicar sus políticas, y la necesidad de ganar apoyo de su propio pueblo. No necesita propaganda, sino una manera de decir sus historias oportunas, agudas y comprensibles.¹¹

Ciertamente en el documento el sujeto susceptible de recibir la ayuda es un gobierno. Sin embargo y dada la experiencia, el principio también puede ser aplicado a fuerzas de oposición como sucedió en Chile y como pasa con la Contra nicaragüense y con la oposición panameña.

Que el poder de los medios es un instrumento de política exterior se refleja en la composición del presupuesto del Departamento de Estado. El 12 de abril de 1989 la Cámara de Representantes aprueba para operaciones de la U.S. Information Agency 960 millones de dólares para 1990, lo que incluye 16 millones para TV Martí y 248 para operaciones y proyectos capitales asociados con la voz de las Américas.

¹⁰ Torres Rivas Edelberto, "Centroamérica: lo que dejó la crisis". Ponencia presentada al seminario Peace and Security in Central America, Organizado por la International Peace Academy y el Centro de Estudios sobre América, Huatulco, Oaxaca, 22 al 25 de mayo, 1989.

¹¹ Supporting U.S. strategy for Third World conflict. Report by the Regional Conflict Working Group submitted to the Commission on Integrated Long-Term Strategy, June 1988, p. 39.

Para la Junta de Transmisiones Internacionales, que opera Radio Libertad y Radio Europa Libre que transmite a la Unión Soviética y a Europa Oriental, se aprobaron 412 millones, que incluyen 194 millones para construir un radio transmisor en Israel, que emitirá su señal a la misma área socialista.

De esta suerte, "la asistencia política así como el poder informativo constituyen herramientas que, más allá de la contención se ponen al servicio del "roll-back" (reversión) no militar".¹²

Finalmente y en otra área del debate sobre política exterior, es necesario considerar los reacomodos dentro de la estrategia militar, aspecto prioritario para la pasada administración.

Al igual que en otras áreas pero sin duda con mayor incidencia, la nueva realidad internacional y el proceso de distensión nuclear son premisas que fundamentan la revisión de la estrategia militar global norteamericana. La convicción de que las dos hipótesis de conflicto global sobre las que se ha basado el diseño estratégico de la posguerra (guerra nuclear total e invasión del Pacto de Varsovia a Europa Occidental) han dejado de ser creíbles por ser apocalípticas, obliga a la discriminación de objetivos estratégicos y, por tanto, al rechazo del globalismo estratégico reaganiano.

La distensión entre las superpotencias, la firma de los acuerdos sobre misiles de alcance intermedio y la potencial eliminación de aquéllos de alcance estratégico, han revalorado la guerra convencional. La visión más objetiva de los estrategas norteamericanos acepta que el teatro real o potencial de confrontación es el de los así llamados conflictos de baja intensidad y el de la guerra convencional limitada.

En este terreno, el documento más relevante para el Tercer Mundo es el ya citado, elaborado por un grupo de trabajo encabezado por el general Paul Gorman, exjefe del Comando Sur, en el que también llama la atención su carácter menos ideologizado.¹³ En él se congratulan de que la mayoría de los norteamericanos no hayan caído ni en posiciones neoaislacionistas (Estados Unidos no tiene el derecho o la obligación de influenciar eventos en el Tercer Mundo), ni de contención (en el sentido de que el Tercer Mundo es la nueva arena de la disputa Este-Oeste). Se pronuncian, por tanto, a favor de un mayor consenso para proteger los intereses de seguridad en el Tercer Mundo.

A diferencia del globalismo estratégico se plantean una estrategia de *involucramiento selectivo*, y recomienda que ésta tiene que ser dirigida ante

todo hacia "lo que es factible y sostenible política, económica y tecnológicamente".¹⁴

En el terreno de las propuestas, el documento es la expresión más acabada de la estrategia de baja intensidad definida durante la administración Reagan. En cuanto a las capacidades de intervención directa norteamericana, plantean la necesidad de fuerzas más móviles (fuerzas ligeras y de rápido despliegue), señalando que una decisión en tal sentido será excepcional y selectiva. Reafirman la vigencia de los cuatro ejes de la guerra de baja intensidad (contrainsurgencia, reversión de procesos, antiterrorismo y combate al narcotráfico), incluyendo operativamente el patrocinio de insurgencias contrarrevolucionarias para el segundo, a pesar de ser uno de los instrumentos más criticados de la pasada administración. Reiteran el carácter no combativo de su compromiso, reafirmando su papel fundamental en asesorías y entrenamiento de las fuerzas aliadas, así como la ayuda económica y de seguridad. Dentro de la globalidad de instrumentos, destacan la primacía de los políticos. Asimismo, advierten sobre el hecho de que no siempre la tecnología avanzada es la respuesta adecuada para este nivel del conflicto.

Existen pocos elementos novedosos respecto a los planteamientos anteriores de la guerra de baja intensidad: el involucramiento de "fuerzas cooperativas" ya no sólo regionales sino también de aliados distantes (como la OTAN) para contribuir con asesores, apoyo logístico, o aún (de ser necesario) fuerzas de combate; y, la búsqueda de alternativas a las bases norteamericanas instaladas en países conflictivos del Tercer Mundo.

La vigencia de esa concepción estratégica es confirmada por el general Woerner, a la que prefiere denominar como amenaza más que Conflicto de Baja Intensidad, Conflicto de Alta Probabilidad, subrayando que para enfrentarlo, "las dimensiones políticas, económicas y sociales del problema son tan importantes, y a menudo más importantes que la militar". Eso es así porque "la tría de males de la insurgencia, drogas ilegales y terror, tienen su fuente de apoyo en el descontento social, la frustración económica y el desencanto político".¹⁵

Estas declaraciones que no dejan de ser sorprendentes nos remiten a un última consideración al respecto del otro tema de enorme consenso en el diseño de política exterior: el narcotráfico. Para la administración Bush los parámetros de consideración se amplían llegando a tocar —a diferencia de Reagan— la dimensión interna del problema

¹² Ezcurra Ana María, *op. cit.*, pp. 15 y 16. Para los datos consultar *Congressional Quarterly* Vol. 47, No. 15, Abril 15, 1989, pp. 839-840.

¹³ *Supporting U.S. Strategy... op. cit.*

¹⁴ *Ibid.*, p. 16, subrayado nuestro.

¹⁵ Woerner F., *op. cit.*, pp. 3 y 4.

que es el consumo. No obstante, el tratamiento frente a América Latina no se materializa en atender al diagnóstico de Woerner. Ello implicaría —entre otras premisas— una solución verdadera al problema de la deuda y la canalización de recursos para el desarrollo.

El diagnóstico del problema del narcotráfico sigue priorizando la dimensión externa en tanto que así se asume, es decir, fundamentalmente en la esfera de la producción y circulación de las drogas. De otro lado, propicia estados de opinión que buscan legitimar un nuevo tipo de intervencionismo, cuya dimensión multilateral se empezó a buscar con Reagan.

Matices Políticos y Dilemas frente a Centroamérica.

El debate propiamente electoral eludió definiciones sobre política exterior, en especial en lo referente a Centroamérica. Cuando se llegó a abordar el conflicto centroamericano el gran tema era Nicaragua y la política a seguir con la contrarrevolución. El resto de la región fue ignorado, particularmente el problema salvadoreño que tampoco fue tomado por los demócratas. Con Bush ya como presidente, el vacío no se llenó y la focalización de las escasas propuestas siguió ubicándose en Nicaragua. Su reconocimiento sobre la necesidad de un enfoque "flexible" ante el conflicto centroamericano evidenció que el problema se discutía, pero no se tradujo a tiempo en una propuesta concreta para el conjunto de la región.

Durante el último año de la administración Reagan y en medio del debate electoral norteamericano, George A. Fauriol advertía que "a menos que el proceso de transición presidencial prepare adecuadamente el camino, la próxima administración podría ser sorprendida por una avalancha de decisiones tácticas de América Latina".¹⁶

La propuesta política del FMLN del 23 de enero de posponer las elecciones asumiendo una serie de compromisos que evidenciaban un viraje estratégico en su posición, y los resultados del 14 de febrero en la cumbre de presidentes centroamericanos en donde se le dio un fuerte golpe a la Contra, son el testimonio de que la advertencia tenía fundamentos. Sin duda, la administración Bush fue sorprendida y se colocó a la defensiva, pero no carecía de un referente de política ya definido por su antecesor que, al no ser rechazado, lo que requería era sólo de ajustes para adaptarse a las nuevas realidades regionales.

Dentro de las propuestas, si se atendía a los es-

cuetos planteamientos de la Plataforma Republicana sobre la región, la conclusión era que con la administración Bush sin duda habría una continuidad respecto a la de Reagan: en términos generales de política exterior, se reafirmaba que el diálogo y el compromiso sólo podían ser exitosos desde una posición de fuerza; con respecto a Nicaragua se planteaba el apoyo humanitario y militar a aquellos que se oponen al sandinismo, así como la necesidad de democratizar al país; en relación a El Salvador manifestaban su apoyo al pueblo y al gobierno amenazado por la insurgencia, señalando que continuarán brindando asistencia para la seguridad; Panamá se asumía como un nuevo reto, reivindicando una política tan firme en contra del autoritarismo militar y del narcoterrorismo, como había sido la que se opone al comunismo y la subversión, y que debía incluir la necesidad de llevar frente a la justicia de su país o a la de Estados Unidos a cualquiera implicado con el narcotráfico.

No obstante lo anterior, existían una serie de elementos que orillaban a concluir que con la administración Bush encontraríamos algunos matices con relación a las definiciones de Reagan.

Dentro de los elementos internos estarían: la evaluación del fracaso en la política de Reagan en cuanto al logro de los objetivos finales, compartida por el propio ejecutivo, por diferentes medios de comunicación, y por estrategias civiles y militares (se difiere en las causas y en las cuotas de responsabilidad, pero el balance negativo persiste); la evaluación de la ineficacia militar de la Contra y de la crisis política dentro de su cúpula dirigente; la ratificación de una mayoría demócrata dentro del Congreso que de manera contundente expresaba su negativa a continuar con la ayuda militar a la contra; y, los contenidos del debate sobre América Latina que hemos señalado.

El elemento externo central es la autonomía relativa demostrada por los aliados regionales al firmar los acuerdos de Esquipulas II, reafirmada en otras ocasiones por algunos (los casos de Guatemala y Costa Rica en la última gira del exsecretario de Estado Shultz por la región), que imponían nuevas reglas dentro de la relación y que, en mayor o menor medida, abrieron espacios para el juego político al interior de sus respectivos países. Los resultados de la cumbre de presidentes del mes de febrero reafirmaron esta visión. La búsqueda de la paz motivada por razones económicas, políticas y sociales, se convirtió en el objetivo principal, aprovechándose el vacío de propuestas concretas por parte del nuevo equipo de Washington.

Dentro del debate más amplio las sugerencias de política hacia Centroamérica llamaban a la revisión o apoyo de algunos instrumentos, pero no proponían mecanismos. Con la misma carencia, también se señalaba la revisión de objetivos.

Fauriol señala que las medidas que fueron for-

¹⁶ Fauriol Georges A., *The third century: U.S. Latin American policy choices for the 1990's*. Significant Issues Series, Vol. X, No. 13, The Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 1988, p. 3.

muladas para enfrentar el reto —la Alianza para el Progreso en los sesenta y el Conflicto de Baja Intensidad en los ochenta— continúan incompletas. Propone una intensificación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe a través de la legislación y de la aprobación del Congreso de la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional. Señala que un marco de largo plazo para la política ya existe en la forma del Informe de la Comisión Kissinger, que debe ser puesto al día y revisado como un marco para la colaboración entre el ejecutivo y el legislativo.

La vigencia de las propuestas de este último documento fue resaltada por el general Woerner y por el propio Kissinger, particularmente en lo relativo a la asistencia económica sustancial para el desarrollo regional.

Sin embargo, han sido magros los resultados de la implementación de las recomendaciones del Informe. Éste propuso el otorgamiento de 1200 millones de dólares anuales en ayuda económica por 5 años (1985-1989). El Congreso en general aprobó el 80% de los mismos y el 90% de las peticiones de la administración con lo que la asistencia para Centroamérica en términos *per cápita* fue una de las altas prioridades ubicándose sólo debajo de Israel.

A pesar de ello, sólo se experimentó un mejoramiento marginal de las condiciones económicas con tasas de crecimiento por debajo de la meta del 3%, no pudiéndose lograr el objetivo de la Comisión de recuperar los niveles de 1980.¹⁷ Por ello, los requerimientos adicionales de asistencia económica son sustanciales para acercarse a los resultados esperados.

Sin embargo, los datos indican que sin la precondición de la paz, resultará imposible lograr lo anterior. En 1988 se observó un ligero crecimiento en algunos indicadores económicos en Guatemala y Costa Rica pero las tasas negativas continuaron presentándose en El Salvador y Honduras, receptores del 62% de la asistencia norteamericana.

Con respecto a Nicaragua, uno de los consensos más claros es el referido a su democratización. La contradicción fundamental se dio en torno a la Contra y su viabilidad como organización político-militar capaz de disputarle a los sandinistas el poder en ambos terrenos.

Más allá del Congreso, políticos relevantes como Henry Kissinger y Cyrus Vance, así como el actual subsecretario de Estado, Lawrence Eagleburger, coincidían al señalar la ausencia de objeti-

vos nacionales claros con respecto a Nicaragua.¹⁸ La obsesión de Reagan de apoyar a toda costa a la Contra opacó a los mismos.

Sin embargo, más que un problema de ausencia de objetivos lo que afloró fue una fuerte contradicción por los medios empleados. La reversión del proceso sandinista a través de un estrategia de desgaste prolongado no se cuestionó y la contradicción expresada en la oposición a la ayuda militar a la Contra ha sido superada con la formulación del llamado Plan Baker.

Con el consenso bipartidista promovido por el secretario de Estado, se logra el principal cambio en la política regional al elevar notoriamente el perfil de la actividad política y diplomática frente a la revolución sandinista. Contraviniendo el acuerdo de Costa del Sol de febrero de 1989, en donde los presidentes plantean claramente el desmantelamiento de la Contra en un plazo de 3 meses y la orientación exclusiva de la ayuda internacional para lograr tales objetivos, el acuerdo norteamericano prolongará su existencia por 10 meses más. La entrega de 4.5 millones de dólares mensuales hasta febrero de 1990 tiene como objetivo implícito mantener a la Contra como instrumento de presión al gobierno sandinista para que cumpla con sus compromisos de democratización y mantenerla como latente fuerza militar en caso de incumplimiento.

Paralelamente y de acuerdo a la necesidad de contar con una sociedad civil organizada, Kissinger y Vance hicieron explícito un consenso previo: "nuestra ayuda diplomática y material para aquellos que trabajan por una economía plural y un proceso político representativo debe ser otorgada abiertamente".¹⁹

De otra parte, bajado el perfil de la política hacia Nicaragua con el desplazamiento militar de la Contra, se incrementó el de El Salvador aunque resulta más difícil ubicar precisiones al respecto, sobre todo a partir del triunfo electoral de la Alianza Republicana Nacionalista (Arena). En la política hacia ese país no ha habido desacuerdos sustanciales por lo que era previsible una línea de continuidad en la estrategia militar contrainsurgente, con un mayor énfasis en los espectos políticos debido a varias consideraciones.

En primer lugar, las críticas a la estrategia contrainsurgente norteamericana, provenientes fundamentalmente del interior de El Salvador, han concitado un esfuerzo político diplomático traducido en la visita de misiones combinadas de

¹⁷ Storrs Larry, "Central America's economic development: Options for U.S. assistance", en *Central American dilemmas and U.S. policy*, CRS Review, Congressional Research Service, Library of the Congress, Washington, february 1989.

¹⁸ Memorandum al presidente electo de Warren Christopher y Lawrence S. Eagleburger sobre política exterior, en *American Agenda*, Report to the forty first President of the United States of America, Vol. Two, p. 8.

¹⁹ Kissinger y Vance, *op. cit.*, p. 917.

altos funcionarios del Departamento de Estado y de militares, orientadas a incidir en la superación de las divergencias. El debate se ha dado en torno a la opción norteamericana asumida por el gobierno demócrata cristiano salvadoreño (guerra prolongada de desgaste) y la de ciertos sectores de la derecha y de las fuerzas armadas salvadoreñas que, debido a los altos costos de tal estrategia, propugnan por una guerra total.

El fortalecimiento o convencimiento de la cúpula de las fuerzas armadas a favor de la guerra prolongada de desgaste aseguraría que la estrategia se mantuviese a pesar del triunfo presidencial de la ultraderecha agrupada en Arena, cuyas preferencias se han orientado en la otra dirección. Las contradicciones internas se han expresado en diversas concesiones mutuas y cambios dentro de la estructura de mando de las fuerzas armadas salvadoreñas. La posición norteamericana no ha logrado imponerse ni en lo militar ni en lo político a pesar de los 3 150 millones de dólares otorgados entre 1980 y 1988 para apoyar gobiernos centristas en El Salvador. Ello agudiza la necesidad de redoblar esfuerzos políticos para lograr los objetivos que continúan vigentes.

Un segundo elemento en relación a lo anterior es la evaluación militar de la estrategia implementada hasta el momento. Woerner mantiene una visión aparentemente más optimista al concebir que los cambios en la táctica insurgente son una "cuestión de sobrevivencia". Sin embargo, un publicitado informe de cuatro Tenientes Coronales²⁰ concluía que la guerra en El Salvador está estancada no por problemas estratégico-doctrinarios, sino por problemas de carácter táctico-operativo que habría que solucionar. Superándose los escollos, se aseguraría un triunfo que nunca ha sido contemplado alcanzar a corto plazo.

A raíz del informe del general Gorman ya citado, en el terreno operativo una modificación que se podría esperar es la limitación en la modernización de las fuerzas aéreas de la región, debido a los costos económicos, pero fundamentalmente a los políticos que su uso ha acarreado de cara a la población civil a raíz de los bombardeos.

El ascenso de Arena al poder implicó la consolidación de posiciones que difieren del modelo de contrainsurgencia con reformas limitadas orientadas a ganar apoyos de sectores de población. Esta preocupación se reflejó dentro del Congreso al plantearse una serie de consideraciones para el otorgamiento de la ayuda para el año fiscal de 1990, que asciende a 386.2 millones de dólares.

Según Larry Storrs, del Congressional Research

Service, tal petición debía considerarse la luz de los nuevos desarrollos en El Salvador, particularmente la victoria de Arena, el resurgimiento de los escuadrones de la muerte, el incremento de la actividad guerrillera, y la ruptura de pláticas entre el FMLN y el gobierno acerca de la propuesta del primero.

Entre las principales preocupaciones del Congreso señalaba en primer lugar si la ayuda militar en gran escala fortalecería a los elementos regresivos de la sociedad e impediría una solución política a la guerra. En segundo lugar, si se podrían incrementar las bajas civiles en el país al proporcionar al nuevo gobierno aviones de ataque, bombas y helicópteros artillados de alto poder de fuego. En tercer lugar, si la reforma se fortalecería al imponer condiciones de respeto a los derechos humanos. El cuarto problema se refería a proporcionar ayuda policial. El último se centraba en la conveniencia de alentar una solución negociada al conflicto.²¹

La propuesta política del FMLN del 23 de enero se planteó en un momento en el que era evidente ese vacío de diseño de una política concreta hacia la región. Con ello, la insurgencia sin duda retomó una iniciativa política que tuvo incidencia en el debate interno norteamericano, a pesar de que sus expresiones públicas fueran escasas.

La propuesta de postergar las elecciones y de crear mediante una serie de acuerdos las condiciones mínimas para darles legitimidad y garantizar la seguridad de los insurgentes, contenía también tres compromisos esenciales: respetar la actividad política electoral, decretar una tregua y, de manera destacada, aceptar la legitimidad del resultado electoral.

Lo anterior evidenciaba un viraje estratégico de profundas repercusiones ya que por un lado la lucha política, la electoral y el diálogo se articulaban dentro de una estrategia global que había enfatizado hasta ese momento el terreno militar y el impulso al movimiento de masas.

Por otra parte, el diseño político ya no demandaba espacios propios de poder (compartir el poder) y en el transcurso de su discusión aceptó al ejército depurado, dejando de lado el cuello de botella que implicaba la discusión de la existencia de los dos ejércitos.

De alguna manera, esa preocupación se reflejaba en diferentes ámbitos como el ya citado y el del informe de la General Accounting Office, rama consultiva independiente del Congreso, dado a conocer la primera semana de marzo, y el que propugna por cambios de importancia en la política hacia Centroamérica.

²⁰ Ttes. Coronales A.J. Bacevich, James Hallums, Richard H. White, Thomas F. Young, *American Military policy in small wars: the case of El Salvador*. The John F. Kennedy School of Government, marzo 1988.

²¹ Storrs K. Larry, "El Salvador: U.S. foreign assistance facts", en *CRS Issue Brief*, Foreign Affairs and National Defense Division, Congressional Research Service, The Library of the Congress, march 27, 1989, p. 1.

Según el articulista del *New York Times*, Robert Pear, el informe afirmaba que la política estadounidense ha tenido consecuencias negativas "involuntarias" al aumentar el poder de las fuerzas militares locales a costa de los gobernantes civiles. Por otra parte, de acuerdo con su diagnóstico, la pobreza en gran escala y las disparidades económicas son más agudas que hace una década.

El informe sugería que el Congreso condicionara la ayuda a El Salvador a su cooperación para llegar a una solución negociada a la guerra. Exhortaba a exigir acciones concretas para reducir los abusos a los derechos humanos y llevar a cabo reformas democráticas, así como controlar la ayuda para reducir la corrupción.²²

Desde el punto de vista de Larry Stors era probable que el Congreso siguiera de cerca la situación salvadoreña y actuara para restringir la ayuda al gobierno de Arena a menos que Alfredo Cristian demostrase que el partido se comprometía con un curso más moderado.²³

En síntesis, la apuesta seguía siendo por el diseño contrainsurgente que combinase la guerra irregular con reformas limitadas y control de los reaparecidos escuadrones de la muerte que, de acuerdo con American Watch, han triplicado sus asesinatos entre 1987 y 1989. Sin duda, el principal dilema que se le presenta a la administración de Bush es la indisciplina de Arena y de un fuerte sector dentro de las fuerzas armadas.

La renovación del diseño también se ha enfrentado a problemas en Honduras y Guatemala.

En el primer caso el gobierno en varias ocasiones ha jugado la carta de la autonomía relativa para lograr un mayor apoyo en sus demandas frente a Washington. Ello responde además a las contradicciones internas y al debate que ha generado su plegamiento a la política norteamericana pero, sobre todo, a los nocivos efectos internos que ha acarreado la presencia de la Contra en su territorio.

La firma de los acuerdos de Esquipulas II y la aceptación de los de Costa del Sol tienen ese origen, por lo que el gobierno de Bush tendrá que incorporar ese elemento que puede contribuir a repetir las sorpresas.

No obstante, hasta el momento se ha logrado siempre un alineamiento final. Ello se comprueba en los primeros meses del año al lograrse la firma del tercer protocolo al Acuerdo de Asistencia Militar Bilateral de 1954, cuya firma fue retrasada por el gobierno centroamericano para lograr mejores beneficios.

En todo caso, el consenso bipartidista se mantiene en el diseño de política hacia Honduras

sobre todo en lo que se refiere a su función estratégica y militar ante el conflicto regional y alternativa de cara al futuro retiro de las bases y del Comando Sur de Panamá.

El protocolo permitirá a Estados Unidos construir y ocupar instituciones militares permanentes y facilitará que barcos y aviones entren al país sin permiso previo de las autoridades hondureñas.

También se firmaron acuerdos adicionales sobre narcotráfico y la instalación de otro radar para el mismo objetivo.

Con respecto a Guatemala, el problema fundamental es el que el proyecto democratizador se ha enfrentado a los sucesivos intentos de golpe de Estado que han colocado en peligro la subsistencia del régimen de Vinicio Cerezo. La existencia de facciones dentro de las fuerzas armadas incrementa la vulnerabilidad del gobierno y lo vuelve más dependiente y tolerante con la facción encabezada hasta el momento por el Ministro de Defensa, general Héctor Gramajo, quien ha detenido hasta ahora los intentos de los elementos más derechistas.

El debate al respecto dentro del Congreso ha sido en torno a si la renovada ayuda económica, pero fundamentalmente la militar, ayudará a una mayor profesionalización del ejército que coadyuve a las tareas contrainsurgentes de acuerdo a la adhesión de patrones democráticos y de respeto a los derechos humanos o si, más bien, contribuirá a perder el control sobre aquellas facciones más duras.²⁴

Panamá, nuevo "Caso Prueba"

El apoyo político y económico dado tanto por el gobierno de Reagan como por el de Bush a favor de las fuerzas de la oposición, altera el curso natural de la pugna política interna panameña, trastocándola en una crisis que aún no ha tocado fondo.

La importancia estratégica de Panamá, marcada por el canal y las bases militares norteamericanas allí instaladas, son el marco de referencia necesario. Esta consideración que se reitera en los análisis de la política de Washington hacia ese país, en la actual coyuntura experimenta una revaloración. A nivel estratégico militar, la renovada importancia de los conflictos convencionales y no convencionales incrementa el valor estratégico del canal como "pasaje estratégico" de comunicación entre ambos océanos, así como el de las bases allí instaladas.

Dentro de este marco, el objetivo real de la política frente a Panamá es rehacer una estructura de poder subordinada y despojar a las Fuerzas de De-

²² Pear Robert, "Exigirá el Congreso a Bush que renuncie a la hostilidad en CA", en *Excelsior*, México, 9 de marzo de 1989.

²³ Stors, op. cit., p. 16.

²⁴ Taft-Morales Maureen, "Guatemala: Development of democracy and U.S. influence", en *CRS Review*, op. cit., p. 20.

fensa de la ideología nacionalista para posibilitar su permanencia más allá del año 2000.

Además de los tratados Torrijos-Carter, otro elemento de molestia para Washington ha sido la insubordinación panameña ante sus diseños de política frente a la crisis centroamericana. Por ello, desde un primer momento las presiones se orientaron a lograr de las Fuerzas de Defensa y del gobierno cambios de posición en ambas direcciones.

La consumación de la versión ya perjudiciada del fraude en las elecciones panameñas del 7 de mayo fue el epílogo de la puesta en práctica de esta renovada política de la administración Bush, que recupera los elementos ya planteados.

En primer lugar, se trata de una política que ha contado con un sólido consenso bipartidista tanto en los objetivos como en los medios.

En el terreno ideológico era imposible recurrir al argumento anticomunista. El de la democratización y del combate al narcotráfico sustituyeron al primero. Dentro de ese marco, la personalización del conflicto en una figura —el general Noriega— ha tenido como objetivo eludir ante la opinión pública internacional la pugna política interna que se expresa en dos fuerzas polarizadas (una de ellas alimentada sustancialmente por Estados Unidos) con concepciones diferentes de la soberanía y la autodeterminación, que cuentan con partidos políticos y base social de apoyo que las sustentan, así como ocultar los intereses estratégicos que fundamentan su política.

Como ha quedado más que evidenciado en Panamá, un aspecto prioritario del renovado diseño es el apoyo político y económico para la organización de un sector de la sociedad civil afín a su proyecto. Dentro de ello, se ha tratado de fortalecer un "centro político" ubicando como cohesionador a la Democracia Cristiana. Los 10 millones de dólares entregados abiertamente a la Alianza Democrática de Oposición-Civilista (ADO-C) son una clara prueba de la puesta en marcha del diseño democratizador.

La desestabilización de gobiernos a través del uso de estos mecanismos tiene sus antecedentes, siendo el más dramático el caso chileno. Además de los mecanismos, lo que hay que destacar es que en tanto que la desestabilización en Chile fue una práctica encubierta y subterránea, sacada a la luz por las investigaciones del Congreso norteamericano, ahora la desestabilización panameña es anunciada sin pudor y de manera adelantada.

Ello tiene el objetivo de "legitimar" la intervención y para ello resultó indispensable a un mecanismo de fácil acceso para Washington: el poder de la información, o de la desinformación, según sea el caso. A través de los medios se logró redondear la visión ya perjudiciada del fraude concebida dos años antes y reiterada por Bush, por el secre-

tario de Estado Baker, por el jefe del Comando Sur, general Fred Woerner, y por cualquiera a quien se le pidiera su opinión al respecto.

El caso panameño llamó también la atención en sentido de que es la primera vez en la historia de la política norteamericana hacia América Latina en la que un proceso electoral se convierte en el objetivo central o final de la desestabilización de un proceso. Dados los prejuicios ya expresados, el próximo blanco será el proceso electoral nicaragüense.

Con Panamá también se ensaya la nueva concertación política latinoamericana en su estrategia regional. Antes de la reunión de cancilleres de la OEA, Bush manifestó su confianza en que América Latina tomará el liderazgo en la campaña para derrocar al general Noriega. En su declaración ante el Subcomité de Defensa ya citado, el general Woerner también se pronunciaba por "una mayor cooperación multilateral en el desarrollo y fortalecimiento de los cimientos democráticos de Nicaragua y Panamá".

La resolución de la OEA evidenció que aunque no se ha logrado la concertación en los términos que se deseaba, sí se avanzó en el resquebrajamiento del principio de la no intervención en los asuntos internos de otros países al responsabilizar al general Noriega de la crisis. El avance más relevante para Washington fue el haber logrado la modificación de la tradicional posición mexicana, que causó fuertes controversias al interior del país.

En el mismo sentido, también se avanzó en omitir la condena por el envío de tropas a Panamá, lo que para América Latina sienta un precedente que, al igual que las condenas personales a políticos, puede revertirse de manera lamentable.

Consideraciones Finales

Entender el carácter y contenido de la política centroamericana de la administración Bush implica hurgar en las importantes renovaciones que está planteando, pero también entender que Washington posee intereses estratégicos permanentes, así como diseños de largo plazo que pueden adecuarse a las nuevas realidades impuestas por los actores sociales de la región, pero no variar sustancialmente.

En el fondo, el problema que prevalece es el de la posición norteamericana frente al cambio social en América Latina. De esta suerte, la elevación del perfil político-diplomático de la estrategia y el diseño de mecanismos de democratización continental, sin duda se contraponen a otra concepción que argumenta que los procesos de democratización sólo pueden ser estables si se generan desde dentro de las sociedades latinoamericanas y con contenidos y dinámicas propias.

En la región subsisten problemas que no pueden ser soslayados. Una solución estable y gobernable frente a la crisis centroamericana tiene que incluir dentro de la negociación o del diseño de planes de gobierno, la atención de esos grandes problemas que dieron origen a las diversas crisis nacionales.

El manejo de la crisis panameña alerta sobre los contenidos de un área de la renovada política norteamericana. Sus resultados, sin embargo, deberían estar en la consideración de los estrategas de la nueva administración norteamericana. El delicado *impasse* y las condiciones de ingobernabilidad

existentes dada la polarización de la sociedad y la incapacidad de imponer la alternativa deseable, no puede tener otro resultado sino el de la profundización de la crisis. Aquí la pregunta que cabría hacerse es si la seguridad interamericana desde la óptica norteamericana se puede garantizar mejor con estos problemas no resueltos.

Una lectura nítida al respecto la tendremos con el manejo de las futuras elecciones en Nicaragua, que ya se perfilan a ser tratadas de manera similar.