POLITICA Y DEFENSA DE REAGAN A CLINTON.

PROMOCION DE LA DEMOCRACIA Y GUERRA

DE BAJA INTENSIDAD EN TRES ESTUDIOS DE CASO

Tesis que para obtener el grado de Maestría en Estudios Latinoamericanos, otorgado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, presenta **Lilia Margarita Bermúdez Torres.**

I N D I C E

POLITICA Y DEFENSA DE REAGAN A CLINTON. PROMOCION DE LA DEMOCRACIA Y GUERRA DE BAJA INTENSIDAD EN TRES ESTUDIOS DE CASO

Lilia Bermúdez Torres

Introducción

En el terreno meramente político, la promoción de la democracia ha ocupado un lugar prioritario como objetivo de la política exterior de Estados Unidos en la posguerra fría. Tal hecho se refuerza con el nuevo presidente de Estados Unidos, William Clinton, quien se propone asumir un "liderazgo global por la democracia". Dentro de su equipo de política exterior, se considera que la democracia y el libre mercado constituyen la base conceptual de la política de seguridad nacional de Estados Unidos en la actual coyuntura.

Tal propuesta está impregnada de la discusión que se inició en 1982, se impulsó en 1985 y maduró en 1990. El arranque de una "cruzada democratizadora" por parte de Ronald Reagan, el inicio de la **perestroika** en la URSS y la posterior desaparición de ésta como punto de partida del desmoronamiento del bloque socialista, son hechos que marcan a esos años.

Desde el primer periodo del gobierno de Reagan se inició un serio esfuerzo por diseñar un programa coherente de promoción de la democracia dentro del contexto general de la política exterior estadunidense. El tema ha estado presente durante todo el enfrentamiento ideológico Este-Oeste. Sin embargo, dentro de la

segunda posguerra, este ha sido el tercer intento, y el más elaborado, por hacer de la democracia un objetivo prioritario de la agenda internacional de Estados Unidos. Los dos antecedentes fueron los de Kennedy y Carter. La actual coyuntura internacional, caracterizada por la distensión y los cambios democráticos, favorece no sólo la continuación sino la profundización de tal fin.

El diseño del nuevo programa de promoción de la democracia se fundamentó en los dos temas inextricablemente ligados que han constituído históricamente el "consenso básico" estadunidense: la democracia liberal y el libre mercado. También parte de la concepción de la universalidad de su modelo. No obstante, dentro de la amplia literatura que se ha producido en los últimos años sobre el tema, se encuentran posiciones que difieren en múltiples aspectos: el contenido mismo del concepto de democracia, su viabilidad para convertirse en el nuevo eje aglutinador de la política exterior, su ubicación como tema de seguridad nacional, su naturaleza de misión o su carácter intervencionista, entre otros.

La sistematización de los términos de ese debate resulta ajena a los objetivos de este trabajo ya que, en sí misma, sería un extenso tema de investigación. Sin embargo, independientemente de los contenidos del debate en la esfera estrictamente académica, lo que se produjo fue una toma de posición gubernamental, que abarca las presidencias de Reagan, Bush y Clinton. Por ello, cuando se aborde específicamente el tema, las fuentes para el análisis serán las propuestas emanadas de aquellos académicos vinculados de una u

otra forma al proyecto democratizador, así como las posiciones de funcionarios de los tres gobiernos que abarca el estudio y los documentos de instituciones y **think tanks** relacionados. Adicionalmente, se recurrirá a las reflexiones de analistas que han abordado el tema desde la óptica de su instrumentación.

En el primer capítulo de este trabajo, se plantean varios objetivos: dilucidar teóricamente por qué la democracia ha sido elevada a la consideración de tema de seguridad nacional dentro del debate estadunidense; analizar el proceso de construcción e institucionalización de la política de promoción de la democracia; desglozar sus contenidos; y, plantear las premisas que sirvan para explicar por qué una política que surge como un instrumento de la contención, prevalece y se consolida en la posguerra fría.

A lo largo de una década, la instrumentación de la política de promoción de la democracia en América Latina ha estado llena de contradicciones, ha evidenciado un carácter selectivo y expresado una doble moral. Dentro de las causas que originan la revaloración de la democracia como objetivo de política exterior estadunidense, además de los elementos ya señalados, habría que tomar en cuenta otros con relación específica a América Latina.

Un elemento determinante fue el auge de las fuerzas políticas nacionales que demandaban la apertura de los sistemas represivos y autoritarios, y cambios sustanciales en la política económica, cuya expresión extrema fueron los movimientos insurgentes centroamericanos. Pero no solamente se trataba de la movilización de los sectores populares, sino también de expresiones de

descontento dentro de los mismos sectores dominantes.

En general, la apertura formal de los regímenes fue la respuesta política a la crisis de legitimidad de los gobiernos autoritarios y a las manifestaciones de ingobernabilidad dentro de diferentes países. En Centroamérica, la democratización también tenía un contenido contrainsurgente, pretendiendo desligitimar la propuesta revolucionaria y restarle apoyo social. Dentro de tal objetivo, los partidos demócrata cristianos jugarían un relevante papel en El Salvador y Guatemala.

Con la revaloración de la dimensión política, la estrategia regional incluiría nuevos gobiernos civiles de centro surgidos de elecciones, el retorno a la constitucionalidad y al estado de derecho, y ejércitos formalmente subordinados al poder civil, que asumieran la guerra contrainsurgente con la ayuda económica y militar de Estados Unidos. Por otra parte, la promoción democrática también contribuiría al derrocamiento del gobierno sandinista, también militarmente acosado.

Una vez más, Centroamérica fue terreno de ensayo de nuevos diseños de política, compartiendo prioridades en el área de promoción democrática con el antiguo bloque socialista de Europa. El objetivo de reversión de los gobiernos sandinista y panameño, así como la contención del proceso revolucionario salvadoreño, fusionó guerra y política. El paradigma clausewitziano de la determinación política de todo pensamiento y acción militar se plasmó en la práctica con la estrecha relación entre la política de promoción de la democracia y la guerra de baja intensidad (GBI) -

doctrina militar aplicada en los tres casos de estudio- y se deriva de la concepción de **victoria**, que no es asumida en términos meramente militares, sino como el logro de los **objetivos políticos** por los que fue hecha la guerra.

El segundo capítulo se destina a analizar los reacomodos en la doctrina de GBI y la vinculación entre guerra y política. Los objetivos centrales de éste son: analizar la importancia otorgada a la doctrina sobre CBI dentro del marco del actual debate sobre seguridad y defensa; precisar los reajustes de la doctrina sobre CBI derivados de los requerimientos de la posguerra fría; dilucidar, desde el seno de la estrategia militar, el hecho de que la promoción de la democracia haya sido absolutamente funcional a la GBI; y, a partir de esto último, precisar los elementos que sirvan para confrontar los objetivos explícitos de la política estadunidense con los implícitos, derivados de otras consideraciones de seguridad y estabilidad internacional, que desplazan a la democracia como objetivo e incluyen el uso de la fuerza como recurso.

El tercer capítulo resulta necesario como marco introductorio a los estudios de caso, debido a que la coyuntura que aborda es aquélla en la que se produce una clara inflexión favorable al uso prioritario del instrumento político sobre el militar en la crisis centroamericana. Dos hechos son determinantes en este sentido: el escándalo del Irán-contras y la firma de los Acuerdos de Esquipulas II.

Este capítulo también permite abordar un aspecto fundamental

del análisis: las contradicciones políticas. La aparente coherencia en la formulación de la política exterior en los temas centrales que abordamos en este trabajo, choca con la realidad de un proceso de elaboración y toma de decisiones altamente conflictivo. A las pugnas interburocráticas que se generan en el camino, se suman consensos y rupturas bipartidistas, así como expresiones de autonomía relativa de los aliados de Washington en la región, que sólo se explicarán a partir de las contradicciones que la propia política exterior genera al interior mismo del sistema político estadunidense y de los países que son su objetivo. El propósito del capítulo es profundizar en el análisis de esa realidad, sin la cual no se entendería el cambio de posiciones hacia Centroamérica.

El estudio de los casos de Nicaragua, Panamá y El Salvador se desarrollará a partir del instrumental proporcionado por los dos primeros capítulos. Los tres casos fueron considerados durante toda la década pasada como problemas de seguridad nacional. En su enfrentamiento se produjo esa redituable yuxtaposición entre guerra y política que los hace relevantes, así como un ensayo, de primera instancia, de la globalidad de instrumentos de política exterior destinados a lograr objetivos bien definidos a nivel de GBI y de promoción de la democracia.

Dentro de esta última parte del trabajo, los objetivos que se pretenden son: analizar la coherencia existente entre los contenidos formales del proyecto democratizador y su puesta en práctica; evaluar el papel jugado por las viejas y nuevas agencias

o instituciones estadunidenses destinadas a poner en práctica esta política, así como las contradicciones que se generaron entre ellas; estudiar empíricamente la relación existente entre guerra y política; y, evaluar los alcances y límites de los resultados obtenidos, a partir de los objetivos explícitos de la política estadunidense en ambos temas.

No obstante, en relación a este último objetivo, la preocupación central que permea la investigación es la de confrontar los objetivos explícitos con los implícitos, es decir, si la política de promoción de la democracia puede ser considerada como un fin "altruísta" emanado de la consideración de la democracia como un valor fundamental y universal, o más bien como un instrumento de intervención política altamente selectivo, destinado a lograr otros objetivos derivados de consideraciones de seguridad y estabilidad internacional.

Adicionalmente, otro tema que resulta particularmente relevante es el de la intervención **abierta** en procesos electorales, apoyando a una de las partes contendientes, presentada como una alternativa más aceptable que la ayuda de carácter encubierto. Este hecho contrasta con la prohibición estipulada por la legislación estadunidense para que actividades similares se lleven a cabo por parte de extranjeros en sus procesos electorales.

En los estudios de caso seleccionados resultará más evidente el contraste entre los objetivos explícitos, es decir, la retórica, y los objetivos implícitos. La constatación de que esta dicotomía se mantendrá en el futuro se explorará a partir de las propias

definiciones del gobierno de Clinton, del volumen y naturaleza de los recursos otorgados para la promoción de la democracia, de la definición de otras prioridades de política exterior, de la definición de nuevos retos en la posguerra fría, así como de la naturaleza y objetivos de los cambios burocráticos que ya se han propuesto para asumir ese liderazgo global por la democracia.

I. LA POLITICA DE PROMOCION DE LA DEMOCRACIA: ORIGEN, DESARROLLO E INSTITUCIONALIZACION

La actual política de promoción de la democracia tiene características novedosas adecuadas a los nuevos contextos, interno e internacional.

El 8 de junio de 1982 Ronald Reagan esbozó por primera vez, ante el Parlamento Británico, el tema de la promoción de la democracia como objetivo de la política exterior de Estados Unidos. Del contenido de ese discurso destacan algunos elementos que van a ser centrales en el desarrollo de esta política: el reforzamiento de la infraestructura de la democracia en el exterior (partidos, sindicatos, medios de comunicación, universidades, entre otros); la naturaleza bipartidista del proyecto; y, la asunción como nación de tal compromiso, es decir, con la participación tanto del sector público como del **privado.**[1]

Con esas premisas, Reagan anunció el inicio de una "cruzada por la democracia" que más tarde conduciría al establecimiento de la Fundación Nacional para la Democracia, institución eje para la instrumentación de tal política.

Desde sus inicios, la "cruzada democratizadora" tuvo un carácter selectivo y no global. Fue diseñada como un instrumento más de la llamada segunda guerra fría, por lo que su principal destinatario era el bloque socialista de Europa, situación que no

---

[1]. "Text of President Reagan's Adress to Parliament on Promoting Democracy", **The New York Times**, 9 de junio de 1982.

mermaba la importancia otorgada a otros países, especialmente de América Latina.

Resulta totalmente ajeno al objetivo de este trabajo realizar un balance respecto de la contribución de esta política en la debacle del bloque socialista. Su peso específico ha sido interpretado de forma contradictoria por los analistas. Lo que interesa destacar es el impacto de esos sucesos, tanto en la reconfiguración del orden mundial, como en la obligada redefinición de los objetivos de la política exterior estadunidense. Con ese hecho, Estados Unidos perdió el principio aglutinador de la contención, el cual le había permitido mantener una línea de continuidad en su política exterior por más de 40 años, así como la constitución de amplias alianzas.

La necesaria reformulación de los contenidos de la agenda de seguridad global, abrió un amplio debate donde se percibió un consenso para cambiar los énfasis otorgados a los diferentes instrumentos de la política exterior, derivados de los condicionantes de la guerra fría. La nueva coyuntura obligaba a darle una atención prioritaria a los componentes económicos y políticos de la agenda. El instrumento militar bajaba su perfil y enfatizaba hipótesis de conflicto no global, derivadas de viejos y nuevos retos.

Por lo anterior, antes de analizar el desarrollo e institucionalización de la política de promoción de la democracia, resulta necesario contextualizar su debate dentro de ese marco. Con ello se podrá ubicar con mayor precisión por qué el gobierno de

Bush asumió el tema como uno de sus principales objetivos de política exterior, y por qué Clinton lo ha elevado a la categoría de base conceptual de la política de seguridad, junto con el tema de la promoción de la economía de mercado.

1. El impacto del nuevo orden internacional en la redefinición de la seguridad nacional de Estados Unidos

Tanto en el nivel teórico como en el de propuestas de política, resulta evidente la complejidad y la diversidad de los debates que se han abierto en torno al impacto del llamado nuevo orden internacional en la política exterior estadunidense. Ello ha implicado diferentes metodologías de aproximacción al análisis de la realidad interna e internacional, al tipo de variables que hay que tomar en cuenta, a los elementos que pueden definir la hegemonía, el poder o el liderazgo, a la concepción de la seguridad y la estabilidad y a la irrupción de nuevos actores no estatales.[2] En este sentido, se puede argumentar que existen una serie de consensos y disensos respecto a la lectura del fin de la guerra fría.[3]

La lectura que puede desprenderse de las diferentes caracterizaciones del nuevo orden mundial es la siguiente.

---

[2]. Para una profundización del debate teórico, véase el artículo de Arturo Borja, "Las nuevas condiciones de la hegemonía estadunidense. Recuento de un viejo debate", en **Estados Unidos: Informe Trimestral** Vol. I, Núm. 3, México, julio-septiembre 1991, CIDE.

[3]. Estas consideraciones fueron desarrolladas en Lilia Bermúdez y Rosalva Ruiz, "Estados Unidos en el nuevo orden internacional: el dilema europeo", Ibid.

Primero, se percibe la existencia de un mundo en transición en el cual las incertidumbres y la inestabilidad estarán permanentemente presentes. La pregunta que se plantea es si Estados Unidos será capaz de asumir unilateralmente los retos que se derivan de este proceso. Una respuesta parcial sería que no. Segundo, en el campo económico se visualiza la división del mundo en tres grandes bloques regionales: Europa, el hemisferio Occidental y el Este de Asia. Tercero, desde el punto de vista político y militar se puede hablar de una redistribución de las cargas y de las responsalidades. En todo caso, lo que se percibe es que el ejercicio del liderazgo estadunidense no será más fácil en el nuevo que en el viejo orden.

Dentro del debate que se abrió para reajustar los contenidos y prioridades de la política de seguridad nacional se produjo una fractura entre quienes asumían el reacomodo y aquéllos que se oponían. La continuidad o cambios dentro del diseño de la política de seguridad estadunidense tiene como punto de arranque la percepción de la o las amenazas. Durante la guerra fría la amenaza identificada fue fundamentalmente ideológica (el comunismo), pero el diseño para enfrentarla fue principalmente militar, enmarcado en los diferentes modelos de la contención.

Los profundos cambios en el actual sistema internacional generaron un contexto diferente a los dos temas de consenso que marcaron una línea de continuidad en el diseño de la política exterior norteamericana desde fin de la segunda guerra mundial y, por ende, en el de la seguridad nacional: el mantenimiento de la

hegemonía y la contención del comunismo. La consolidación de otros polos de desarrollo económico y las profundas transformaciones en lo que fue el campo socialista, repercutieron en el sentido de que el carácter de la amenaza había cambiado cualitativamente. El enemigo ideológico prácticamente desapareció, en tanto que la competencia económica se fortalecía y, además, se solidificaba al interior mismo del territorio norteamericano. El fantasma de la amenaza nuclear se desvanecía con la negociación sobre control de armamentos, y en las medidas concretas de destrucción de arsenales y retiro de tropas soviéticas de Europa oriental.

Dentro del tema que nos interesa, el debate se ha ocupado de la redefinición de los objetivos, de los elementos constitutivos y del reacomodo de los aspectos económico, político y militar de la seguridad nacional estadunidense. Uno de los objetivos de este trabajo es el análisis de los diferentes aspectos desde los cuales se puede considerar a la democracia como un tema de seguridad nacional. Para lograrlo resulta necesario apreciar las diferentes variables que se toman en cuenta para la formulación de la política de seguridad nacional, por lo que hay que abordar los aspectos teóricos del tema.

1.1 Seguridad Nacional: ambigüedad y flexibilidad conceptual

En el contexto de la guerra fría, el concepto de seguridad nacional de Estados Unidos se encontró inextricablemente ligado a la política de contención de la Unión Soviética, convirtiéndose en uno de los exponenetes más diáfanos y, contradictoriamente, más

oscuros de ese periodo.

Ello es así porque el primer problema que enfrentamos en su análisis es su definición. Existe una coincidencia básica entre diferentes autores respecto al concepto de seguridad nacional: es un término ambiguo.[4]

Su punto de partida es la percepción de la o las **amenazas**, y se relaciona con otro igualmente impreciso y subjetivo en su aplicación: el de interés nacional. A este último se le ha definido como "el concepto de la seguridad y bienestar del Estado, usado en la elaboración de la política exterior", que demandaría una aproximación realista a los problemas internacionales, basada en el uso del poder divorciado de principios y valores morales.[5]

Tradicionalmente, la seguridad nacional ha sido definida como la protección de ataques externos, por lo que ha sido vista principalmente en términos de la defensa militar en contra de amenazas militares. Una definición más amplia de la seguridad nacional incluye las dimensiones económicas, políticas y sociales, que serán activadas de acuerdo a las percepciones tanto de la fortaleza y debilidad propias, como de las capacidades e intenciones de las amenazas.

---

[4]. Véase Arnold Wolfers, **Discord and Collaboration. Essays on International Politics**, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1962, Capítulo 10, "National Security as an Ambiguous Symbol", p. 147; Saul Landau, **The Dangerous Doctrine:National Security and U.S. Foreign Policy**, Westview Press, Boulder, Colo., 1988, p. 2.

[5]. Jack C. Plano y Milton Greenber, **The American Political Dictionary**, New York, Chicago, San Francisco, Toronto, Londres Holt, Rinchart and Winston, INC., 1967, p. 330.

Aquí se presenta un segundo problema metodológico. Si la política de seguridad nacional abarca esa globalidad de dimensiones, ¿cuál sería su especificidad dentro del marco general de la política exterior estadunidense? Para responder a esta interrogante, el elemento que hay que tener siempre presente es el de la **amenaza** a los intereses nacionales, cuya percepción definirá aquellos temas que serán elevados a la consideración de problemas de seguridad nacional, dentro del amplio marco de la política exterior, que incluiría todos los objetivos y activaría todos los instrumentos del gobierno.

Los temas incorporados a la categoría de temas de seguridad nacional pasan a ocupar un lugar destacado en la formulación de los diseños de política exterior y se enmarcan en la evaluación de contextos internos e internacionales específicos y en la consideración de diversas variables, cuya dosis de ambigüedad también resulta alta debido a la subjetividad que implica la percepción de la amenaza.

Adicionalmente han existido otras dos aproximaciones en la definición de la política de seguridad nacional: la defensiva y la expansionista.

En su visión expansionista no existiría ningún elemento que pudiera ser considerado ajeno a los intereses de seguridad nacional estadunidense. La globalidad de elementos que hay que tomar en cuenta y la falta de una definición precisa sobre el concepto sin duda hacen más complejo el tema desde un punto de vista metodológico.

Otro problema relacionado con lo anterior es la flexibilidad del concepto como justificación para la puesta en práctica de políticas diversas. Como lo señalan Keohane y Nye, durante la guerra fría la "retórica de la seguridad nacional" justificó el diseño de estrategias tanto para reforzar las estructuras económica, militar y política del mundo, como para proporcionar una base racional para la cooperación internacional y apoyo a la ONU, así como para justificar alianzas, asistencia externa e intervenciones militares.[6]

Al meterse en el laberinto del debate sobre el concepto de seguridad nacional se puede no encontrar la salida. El sentido restringido o ampliado que le confieren los autores y la falta de una definición oficial del término son elementos centrales que refuerzan la afirmación de que nos encontramos frente a un término extraordinariamente ambiguo.

En virtud de lo anterior, primeramente se destacarán las variables que hay que tomar en cuenta en la formulación de la política de seguridad nacional y cómo se incluiría el tema de la democracia en las mismas, para después presentar las diferentes posiciones al respecto, dentro del marco del debate para reajustar la política exterior estadunidense frente al nuevo orden internacional.

Reconociendo la complejidad del problema, tres oficiales de la Academia Militar de West Point ofrecen un útil marco conceptual que

---

[6]. Robert Keohane y Joseph Nye, **Poder e Interdependencia**, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1988, p. 19.

pretende ordenar la relación entre diferentes variables para poder explicar y evaluar la política de seguridad nacional estadunidense.[7]

En primer lugar, los autores señalan que existen una serie de **valores e intereses** (supervivencia, justicia, libertad, **democracia**, prosperidad, prestigio y promoción de la "ideología nacional") y que el objetivo de la política de seguridad nacional es la de protegerlos y ampliarlos. En relación a estos valores abstractos, se pueden identificar intereses específicos que se convierten en objetivos concretos de política.

Un segundo elemento que influye en la formulación de la política de seguridad nacional es el **medio internacional.** Los autores dividen las influencias de este medio en dos grandes categorías: las de estados específicos (que afectan la relación entre Estados Unidos y otras naciones individuales) y las "sistémicas" (que afectan a la comunidad entera de naciones).

Con respecto a las primeras, señalan que las relaciones entre naciones están influenciadas por la geografía, la ideología y la economía. En relación a las segundas, el limitado éxito de organismos internacionales para lograr un orden internacional y su escasa influencia en el desarrollo de una política de seguridad, ha conducido a que otro tipo de relaciones internacionales jueguen un mejor papel, como serían las alianzas. A través de ellas los

---

[7]. Daniel J. Kaufman, Jeffrey S. McKitrick y Thomas Leney, **U.S. National Security. a Framework for Analysis**, Lexington Books D.C. Heath and Company, Lexington, Massachusets y Toronto, 1985, parte I, "How to Analyze National Security", pp. 1-27.

estados aumentan su poder e intentan imponer algún órden sobre el medio internacional.

Los autores afirman que así como la dimensión política del medio internacional está caracterizada por la competencia y la cooperación, también su dimensión económica está dominada por la competencia en pos de recursos limitados y por una creciente interdependencia entre las naciones. El bienestar económico de Estados Unidos depende de los recursos importados de otros países y de los mercados para sus propios bienes y servicios. Uno de los resultados ha sido el interés estadunidense por mantener abierto el acceso al petróleo y la libertad de los mares alrededor del mundo.

De otra parte, el avance tecnológico puede causar cambios en los medios internacionales y domésticos, ya que define las propias capacidades de seguridad así como la de los adversarios potenciales. El hecho más importante, en este sentido, que ha afectado la seguridad nacional, fue el advenimiento de las armas nucleares.

Otra variable a considerar en el diseño de la política de seguridad nacional es el medio doméstico. Este puede ser visto en tres dimensiones amplias: **la social, la económica y la política.** Ellas afectan principalmente la ubicación de recursos y el grado de apoyo público hacia las políticas de seguridad.

Al igual que el Coronel Harry G. Summers, uno de los principales diseñadores del reacomodo estratégico militar del

gobierno de Reagan[8], rescatan el pensamiento de Clausewitz para dar especial atención a la dimensión social de la estrategia, buscando en las fuerzas sociales el apoyo para el comprometimiento nacional en los objetivos de seguridad nacional. En este sentido, señalan la importancia de los medios de comunicación y su influencia en la generación de la opinión pública.

Por otra parte, los citados autores señalan que las variables económicas en el medio doméstico son factores importantes en las decisiones de la ubicación de recursos necesarios para llevar a cabo la política de seguridad nacional. En este sentido, afirman que el grado de industrialización y la fortaleza de la economía determinan el monto de recursos disponibles para los programas de defensa.

Habiendo ubicado los anteriores elementos como marco de análisis necesario para el diseño de la política de seguridad nacional, señalan una realidad insoslayable, que es el hecho de que la estrategia nacional a seguir tiende a ser formulada por las percepciones y creencias de políticos individuales y por la estructura y proceso de la toma de decisiones en seguridad nacional.

Ubican tres **dimensiones** de la política de seguridad nacional: **la diplomática, la económica y la militar.** Sin embargo, en los años de la guerra fría y de la política de contención lo que se percibió fue un desbalance entre esos tres elementos que favoreció

---

[8]. Coronel Harry C. Summers, **On Strategy. A Critical Analysis of the Vietnam War.** Nueva York, Dell Publishing Co. 1984.

al componente de defensa. Como lo señalan, la estrategia nacional estadunidense ha tenido un marcado grado de continuidad histórica en la que, a excepción del breve periodo de la administración Carter, la contención de la Unión Soviética siempre ha sido el fundamento.

Durante largo ese periodo, los cambios en el escenario internacional incidieron en la adecuación de diferentes diseños estratégicos acordes con el gran objetivo de la guerra fría expresado por Kennan como la "contención de largo plazo, paciente, pero firme y vigilante de las tendencias expansivas rusas"[9].

Dentro del marco de la guerra fría, ciertamente el tema de la democracia se mantuvo como valor dentro de la confrontación ideológica con el Este y como contraparte del "expansionismo totalitario". Sin embargo, dentro del diseño de la política de seguridad nacional hubo una clara inclinación por privilegiar, como instrumentos, la afirmación de la superioridad estratégica militar, la reconstrucción de Europa a través del plan Marshall, la ayuda económica y financiera a gobiernos amenazados por grupos comunistas y la construcción de alianzas militares con los aliados (seguridad colectiva).

La polarización del mundo fue el núcleo de la política exterior y de defensa de la guerra fría, convirtiendo a todo el

---

[9] George F. Kennan (firmando como "X"), "The Sources of Soviet Conduct", en **Foreign Affairs** No. 25, julio de 1947, p. 575; citado en John Lewis Gaddis, "Introduction: The Evolution of Containment", Terry L. Deibel y John Lewis Gaddis (Ed.), **Containment. Concept and Policy**, Vol. I, National Defense University Press, Washington, D.C., 1986, p.3.

orbe en un juego "suma-cero" entre las dos potencias y expandiendo a todo el planeta el concepto de seguridad nacional estadunidense vinculado al objetivo prioritario de la contención. Con ello se sentaron las bases para dos simplificciones útiles: identificar a cualquier gobierno aliado, fuese o no democrático, con los "defensores de la libertad"; e identificar cualquier política nacionalista, contraria a los intereses de Estados Unidos, con una "avanzada soviética", justificando así la intervención frente a cualquier amenaza.[10]

1.2 La democracia como tema de seguridad nacional

Tanto para lo estrategas como para los académicos estadunidenses, la seguridad nacional, como concepto dinámico, tenía que ajustarse al nuevo orden ya que, como hemos señalado, el medio internacional es una variable fundamental que proporciona el contexto para la reformulación o el mantenimiento de políticas.

Como lo señaló Irving Kristol, para un gran poder de carácter mundial resulta muy difícil articular una política exterior en ausencia de un enemigo digno de ser calificado como tal ya que, después de todo, un enemigo ayuda a definir el "interés nacional" en cualquier forma que la definición pueda tomar.[11] Por su parte, Theodore Sorensen reconoció que ha desaparecido la piedra de toque

---

[10]. José Miguel Insulza, "La Primera Guerra Fría: Percepciones Estratéticas de la 'Amenaza Soviética'" (1945-1968)", **Estados Unidos. Perspectiva Latinoameircana.** Cuadernos Semestrales No. 12, segundo semestre de 1982, CIDE, México.

[11]. Irving Kristol, "Defining our National Interest", **The National Interest**, Fall 1990, p. 16.

del concepto de seguridad estadunidense: la contención del poder militar e ideológico de la Unión Soviética. Por lo anterior, "ha comenzado la búsqueda de un nuevo punto central de seguridad nacional."[12]

Como se ha señalado, dentro de este planteamiento, ha habido quienes sostienen que el tema de la promoción de la democracia resulta un buen contendiente. Ello se relaciona con su valoración como tema de seguridad nacional, así como con el alcance y límites de su instrumentación a nivel global. En este último sentido, los sistemas políticos del Medio Oriente, por ejemplo, plantean serias dificultades por su carácter antidemocrático y porque la mayoría de los gobiernos de la región son aliados altamente estratégicos para Estados Unidos.

Profundizando en lo específico de este apartado, la pregunta obligada es: desde la óptica de Estados Unidos, ¿cuáles elementos ayudarían a concebir a la democracia como tema de seguridad nacional?

Si el objetivo de la política de seguridad nacional es proteger y ampliar los valores e intereses históricos de la sociedad estadunidense, el tema de la democracia, en tanto que es un valor en sí mismo, se constituye en fundamento de la política de seguridad nacional.

En relación directa a lo anterior, como valor dentro de la contienda política, el tema de la democracia ha tenido su papel

---

[12]. Theodore C. Sorensen, "Rethinking National Security", **Foreign Affairs**, Vol. 69, No. 3, Summer 1990, Council on Foreign Relations, New York.

dentro de la confrontación ideológica con el comunismo. En la medida en que el objetivo central de la política de seguridad nacional de la guerra fría ha sido la contención, el tema de la democracia ha sido un **instrumento** de la política de seguridad que, aunque mantenido en un bajo perfil en relación al aspecto de la defensa, ahora es enfatizado y revitalizado.

El tema de la democracia condensa también el **contexto** de la influencia del medio internacional en la reformulación de la política de seguridad norteamericana. El avance democrático a nivel global ha opacado el peligro de la confrontación militar global. Correlativamente, se ha elevado la dimensión política del medio internacional, caracterizada también por la competencia. Para el gobierno estadunidense resulta indispensable adecuarse a ese entorno, elevando el perfil de lo político y de lo económico, dentro de sus instrumentos de poder, para asegurar su liderazgo global.

Dentro del nuevo contexto de la posguera fría, la percepción de la **amenaza** a los intereses nacionales de Estados Unidos sería la posible ruptura de la frágil estabilidad internacional, derivada de los nuevos retos. Por tanto, como lo afirmó el ex presidente Bush, la promoción de la democracia se ha convertido en el mejor **seguro** para garantizar la irreversibilidad de los cambios en la ex Unión Soviética y en Europa Oriental.

El aspecto más evidente es que la promoción de la democracia se ha convertido en un tema de seguridad nacional en tanto que **se ha introducido en esa agenda de manera explícita**, convirtiéndose en

objetivo básico de la política exterior norteamericana, para cuya instrumentación se han otorgado recursos y se han constituído nuevos brazos ejecutores orientados, de manera específica, al cumplimiento de ese objetivo.

Por último, en relación a la influencia del **medio doméstico**, como elemento fundamental del "consenso básico" estadunidense, la democracia es percibida como un fin positivo y como generadora del **apoyo de la opinión pública**, así como convocante de un sustento bipartidista.

Los ajustes dentro de la concepción de la seguridad nacional estadunidense empezaron a ser evidentes tanto desde la perspectiva gubernamental como de la académica. De acuerdo con el ex presidente Bush, los objetivos e intereses norteamericanos permanecían constantes aunque las "familiares amarras" de la política de seguridad de la posguerra se hubiesen ido perdiendo por desarrollos que resultaban impensables en el pasado más reciente. Para enfrentar las nuevas realidades Estados Unidos requeriría de una clara percepción de sus objetivos, intereses y medios disponibles para protegerlos. Sostenía que la esencia de la estrategia es la determinación de prioridades de cara a una nueva era que los ubicaba más allá de la contención y que los llevará al próximo siglo.[13]

Para Brzezinski, Asesor Presidencial para Asuntos de Seguridad Nacional en el gobierno de Carter, el punto de partida para la

---

[13]. George Bush, **National Security Strategy of the United States**,The White House, Washington, marzo de 1990, p. v.

búsqueda de la seguridad nacional debía ser un correcto diagnóstico de la naturaleza del cambio de nuestro tiempo. El problema es que, como señalábamos, no ha habido acuerdo al respecto. Desde su perspectiva, el mundo contemporáneo ha sido alterado por cuatro revoluciones interrelacionadas: la política, la social, la económica y la militar. Su impacto acumulativo ha alterado profundamente la distribución global del poder, la relación competitiva entre los dos rivales globales principales y la estabilidad del balance militar entre la Unión Soviética y Estados Unidos.

Para él, el elemento central de la revolución política ha sido la atracción por los ideales democráticos. La revolución tecnológica ha tenido incidencia en la revolución social por la introducción de la computadora y la informática que han quebrado el monopolio gubernamental de la información. La revolución económica ha cambiado el orden mundial produciendo una estratificación global, que en orden descendente de importancia ubicaría a los países y regiones de la siguiente forma: Estados Unidos y Japón; Comunidad Europea; la URSS y Europa Oriental; los países asiáticos de industrialización reciente y, el resto del mundo. La revolución militar ha elevado el perfil de las políticas defensivas debido al uso de moderna tecnología.[14]

Las tendencias que George Bush subrayaba como importantes por su impacto en el tema de la seguridad nacional son: la crisis del

---

[14]. Zbigniew Brzezinski, **In Quest of National Security**, Westview Press, Boulder, Colorado, 1988, pp. 1-6.

comunismo, las tensiones económicas entre los aliados de las democracias industrializadas, la globalización de la economía y el incremento de la competitividad, los conflictos en el Tercer Mundo, las tendencias en el armamentismo, el tráfico de drogas y el tema de los refugiados.

Sostenía que el medio de seguridad que enfrentan en la década de los noventas es más esperanzador pero más incierto y que las preguntas fundamentales eran, entre otras, cómo asegurar la continuidad de la estabilidad internacional, cómo sostener el liderazgo norteamericano y cómo mantener la cohesión entre aliados en la medida en que se debilitaba la percepción de una amenaza común. Debido a lo anterior, lo que planteaba en su documento sobre seguridad nacional eran evaluaciones preliminares.

Lo que resulta interesante del documento es la variedad de elementos del entorno internacional tomados en cuenta, la disminuación del perfil de la contención y la preocupación del debilitamiento del enemigo común, de cara al mantenimiento de las alianzas.

Bush reafirmaba su alejamiento del globalismo estratégico del gobierno de Reagan al subrayar que, aunque Estados Unidos es un poder global, sus intereses no se encuentran igualmente comprometidos o amenazados en todas partes. Adicionalmente la revisión de prioridades estaba también condicionada por las diversas demandas, las restricciones presupuestarias y el mejoramiento de las relaciones este-oeste.

Con respecto a la Unión Soviética, sostenía que el objetivo

era moverse más allá de la contención para buscar su integración al sistema internacional como un socio constructivo. Además de la importancia otorgada a las negociaciones sobre control de armamento, subrayaba -como ya se señaló- que en la esfera política la democracia es el mejor seguro para mantener las reformas.

En relación a Europa Oriental, Estados Unidos trataría de fomentar el desarrollo económico, apoyar sus instituciones democráticas y asegurar la estructura de estabilidad.

De acuerdo al embajador Richard Burt, quien estuvo en la representación de la ex República Federal Alemana, Estados Unidos tomó la iniciativa ideológica, por primera vez desde la guerra de Vietnam, a través de la promoción agresiva de los conceptos de elecciones libres y libertad de mercado. De manera más concreta planteaba el tipo de compromisos que Estados Unidos necesitaba para establecer un conjunto de prioridades de seguridad nacional: disuación de la agresión militar soviética y de la amenaza política en contra de países no comunistas, mientras se fomentaba la pérdida del apoyo de Moscú a su imperio; cuidado y mantenimiento de las alianzas de Estados Unidos, incluyendo a Israel, Japón, Filipinas, Corea del Sur y Europa occidental; establecimiento de fuertes lazos con países estratégicos claves como China, Pakistán, los estados árabes moderados y los países de la Asociación de Países del Sudeste Asiático; resistencia a la penetración soviética en el Tercer Mundo, incluyendo esfuerzos activos para apoyar a aquéllos que resisten a la Unión Soviética o a "sus delegados"; apoyo a líderes pro occidentales en el Tercer Mundo y disponibilidad para

reconocer las aspiraciones de movimientos democráticos.

Por último, señalaba que el deseo de cooperación aliada no debería ser usado como excusa para la falta de acción de parte de Estados Unidos, es decir, el país debería estar preparado a lanzarse solo en la protección de los intereses de occidente, cuando fuese necesario.[15]

Bush afirmaba que aunque los elementos del poder nacional norteamericano se "mantenían de manera formidable" -diplomático, político, económico y militar-, su importancia relativa como instrumentos de política cambiarían en circunstancias cambiantes. En otras palabras, lo militar se volvía más específico y localizado, en tanto que se acentuaba la importancia de los elementos económicos y políticos.

Como se ha visto, en el terreno político, Bush sostiene que, en la nueva era, la promoción de la democracia permanece como objetivo básico, ahora liberado de su tradicional contexto de guerra fría. En la visión más extrema, Sorensen plantea que dentro de la nueva era multipolar el consenso nacional bipartidista se podría construir a partir de dos objetivos de seguridad nacional de largo plazo: "la preservación de la efectividad económica de la nación y la independencia en el mercado global, y el incremento pacífico de la democracia en el mundo". Con ello el enfoque de los últimos cuarenta años cambiaría al no orientarse principalmente hacia la defensa, hacia la Unión Soviética o hacia Europa. Tampoco

---

[15]. Richard R. Burt, "Strenght and Strategy: U.S. Security in the 1990s", **The Washington Quarterly**, Vol. 11, No. 2, Spring 1988, Center for Strategic and International Studies, pp. 8-9,

sería negativo en su naturaleza como la contención y la defensa. Su alcance sería global, "reconociendo nuestra continua capacidad y responsabilidad para el liderazgo mundial".[16]

Otros pronunciamientos concretos de personajes del medio político y académico norteamericano, han diferido en cuanto a mantener una lectura positiva o negativa de la democracia como tema de seguridad nacional.

Para el ex Secretario de Estado James Baker, la tarea de Estados Unidos es consolidar la revolución democrática que ha transformado al mundo, ubicándola como el principal de cinco retos que enfrentaba la política exterior norteamericana. Los otros son: nutrir las fuerzas del mercado, promover la paz, proteger a la comunidad en contra de peligros transnacionales (drogas y contaminación, por ejemplo), y fortalecer las alianzas y otros vínculos internacionales.[17]

El general Powell, jefe del Estado Mayor Conjunto incluso hasta ahora con el gobierno de Clinton, sostiene que la actual tarea es mantener viva la democracia, no pelear y contener al comunismo. La tarea es ayudar a docenas de democracias que apenas han nacido y "enseñar al pueblo las bases del gobierno del pueblo,

---

[16]. T. C. Sorensen, op. cit., pp. 7-8.

[17]. James Baker, **US Foreign Policy Priorities and FY 1991 Budget Request**, Statement Before the Senate Foreign Relations Committee, Washington D.C., Feb. 1, 1990, **Current Policy** No. 1245. US Department of State, Bureau of Public Affairs, p. 1.

por el pueblo y para el pueblo".[18]

De acuerdo con Edwin Corr, embajador en El Salvador de 1985 a 1988 durante el gobierno de Reagan, la democracia continuará teniendo una alta prioridad porque muchos han llegado a la conclusión de que una comunidad de naciones democráticas pueden servir mejor a los intereses de seguridad norteamericanos. También resulta útil a los líderes políticos para justificar y otorgarle "virtud" a la política exterior, así como para conseguir apoyo bipartidista para la política hacia el Tercer Mundo.[19]

Para Orrin Hatch, senador conservador por el estado de Utah, "está dentro de nuestro interés nacional promover los valores democráticos hoy con el objetivo de prevenir la hegemonía soviética mañana". Asimismo, describe a la preparación militar como un arma "defensiva", en tanto que "promover sindicatos libres, libertad de prensa y de palabra, partidos políticos libres y economía de mercado", son armas ofensivas. Concluye que si Estados Unidos se compromete de manera activa en la batalla de las ideas, tal vez nunca se vean forzados a comprometerse en el combate militar.[20]

Una visión negativa la proporciona Viron Vaky, Subsecretario

---

[18]. General Colin L. Powell, "U.S. Foreign Policy in a Changing World. Keeping Democracy Alive", Delivered to the Town Hall of California, Sheraton Hotel, Los Angeles, Calif., March 23, 1990, **Vital Speeches of the Day** Vol. LVI, No. 14, May 1, 1990, p. 421.

[19]. Edwin G. Corr, "Some Guidepoints and Maxims", ponencia presentada al panel "Four Practitioners Discuss Democratization", en el seminario "How the United States can Promote Democracy in Latin America: Some Lessons from the Past", International Club, Washington D.C., May 23, 1989, World Peace Foundation.

[20]. Citado en **National Endowment for Democracy (NED)**, op. cit., p. 12.

de Estado de 1978 a 1979 durante el gobierno de Carter, quien plantea que la democracia, como objetivo macro, es demasiado general y abstracta como para proporcionar por sí misma una guía operativa en contextos concretos. De ello se desprenden dos consecuencias: 1) en lugar de ser el criterio para la elección de opciones de política, la promoción de la democracia ha sido más bien usada para justificar, legitimar o aún encubrir, objetivos y cursos de acción ya elegidos por otras razones; 2) el objetivo "más altruista" de promover la democracia casi siempre abre el camino para intereses más inmediatos, concretos y específicos, como son objetivos de seguridad, de estabilidad y económicos.[21]

Cabe destacar que Vaky no se oponía a asumir a la democracia como un valor traducido como objetivo de la política exterior norteamericana, sino más bien a las distorsiones que ello puede generar en la práctica política concreta. Ello remite a la consideración de dos ventajas inherentes a la ubicación de este objetivo: la gestación de una opinión pública favorable al objetivo de promoción de la democracia en tanto que misión histórica, el logro de un acuerdo de principio entre liberales y conservadores, realistas e idealistas, así como la recuperación del consenso bipartidista.

1.3 La posición del gobierno de William Clinton

Para abordar el tema resulta necesario acudir a tres fuentes:

---

[21]. Viron P. Vaky, "Democratization as a Foreign Policy Goal", ponencia presentada al panel " Four Practitioners Discuss..., op. cit., p. 1.

los pocos dicursos de campaña dedicados a temas de política exterior[22], sus declaraciones y decisiones ya como presidente y el libro **Mandate for Change**, elaborado por el Progressive Policy Institute, proyecto del Democratic Leadership Council, organización que Clinton ayudó a crear y que dirigió de marzo de 1990 a agosto de 1991, hecho que evidencia su carácter de **think tank** del nuevo gabinete.[23]

El primer aspecto relevante que hay que destacar es la poca importancia otorgada a la política exterior durante la campaña y dentro del texto citado: de los 14 artículos sólo dos abordan el tema.

El segundo aspecto relevante es que en materia de política exterior lo que se puede esperar es una "continuidad esencial", tal y como el propio Clinton afirmó el 4 de noviembre de 1992, una vez electo, que sin duda incluirá algunos matices que, aunque importantes, sólo serán matices. Ese día informó que durante el periodo de transición trabajaría de manera cercana a Bush para asegurar esa continuidad y que buscaría el apoyo bipartidista dado que si los gobiernos cambian "los intereses fundamentales de

---

[22]. 12 de diciembre de 1991, conferencia en la Universidad de Georgetown sobre problemas de seguridad; 12 de abril de 1992, discurso en la Foreign Policy Association; 25 de junio de 1992, entrevista con **The New York Times**; 13 de agosto de 1992, discurso en Los Angeles World Affairs Council; 15 de septiembre de 1992, discurso en la convención de la National Guard Association; 4 de noviembre de 1992, discurso en Little Rock, Arkansas; 12 de noviembre de 1992, conferencia de prensa en Little Rock, Arkansas; y debates televisivos recogidos por la prensa estadunidense.

[23]. Will Marshall y Martin Schram (eds.), **Mandate for Change**, Berkeley Books, New York, enero de 1993. Publicado por acuerdo con el Progressive Policy Institute del Democratic Leadership Council.

Estados Unidos no". Tal idea fue reiterada el 18 de enero de 1993 en un discurso pronunciado ante el cuerpo diplomático extranjero y los embajadores de la OEA, en el que define los tres pilares de su política exterior: **seguridad económica, reestructuración de las fuerzas armadas y extensión de los valores democráticos.**

Uno de los aspectos novedosos, en relación a sus predecesores, ha sido enfatizar que los problemas domésticos e internacionales están estrechamente ligados. El otro es la prioridad otorgada a la recuperación económica del país, lo cual impacta de manera directa a la vieja concepción de seguridad nacional. Para Clinton se requiere asumir una definición más amplia que la circunscrita en términos de la guerra fría, referida de manera estrecha al aspecto militar, por lo que el elemento central deberá ser la fortaleza económica. De este planteamiento se deriva la creación de un Consejo de Seguridad Económica similar al Consejo de Seguridad Nacional. Adicionalmente, la definición deberá incluir amenazas comunes para toda la gente, como son el medio ambiente y otros problemas globales.

El tercer aspecto parte de lo anterior, es decir, la ubicación de la propuesta político estratégica en el marco del debate sobre la redefinición de objetivos en la posguerra fría, desarrollada en el libro citado. Los contenidos del **liderazgo global por la democracia** expresados por Will Marshall en su artículo[24] están impregnados de la discusión acotada con anterioridad, sintetiza los

---

[24]. Will Marshall, "U.S. Global Leadership for Democracy", W. Marshall y M. Schram, **op. cit.**, pp. 289 a 319.

aspectos centrales, toma posición en algunos elementos clave, fundamenta la visión demócrata expresada por Clinton, plantea algunas advertencias para visualizar sus alcances y propone algunas modificaciones significativas dentro del aparato burocrático y de defensa.

Para Marshall el **liderazgo global por la democracia** es la opción que prevalece frente a las otras dos tendencias o escuelas de pensamiento que se han enfrentado en el debate para reemplazar a la contención como objetivo central de la política internacional de Estados Unidos: la tradicional visión realista, fundamentada en el balance del poder, de la que Bush sería representativo; y el "nacionalismo económico", basado en el desplazamiento de la geopolítica por la geoeconomía, más proteccionista y confrontativo en relación a Europa y Japón, expresado por Ross Perot y algunos demócratas.

El argumento central de esta propuesta de **Mandato para el Cambio** es que el apoyo a la democracia y al libre mercado reemplaza al anticomunismo como **base conceptual de la política de seguridad** de Estados Unidos. Tal doctrina pro democrática tiene dos premisas básicas: primera, **revitalizar la economía** para sostener el liderazgo y estimular el crecimiento global, sin el cual la democracia fracasaría; segunda, **preservar una fuerza militar potente y cualitativamente superior** con el objetivo de defender sus intereses y valores frente a las nuevas amenazas: conflictos étnicos, nacionales y religiosos; difusión de la tecnología militar hacia países del sur y grupos terroristas; severas disparidades en

la riqueza entre el norte y el sur, generadoras de inestabilidad y de fricciones en torno a la explotación de recursos naturales; fracaso de las democracias inexpertas del este europeo o del sur para procurar el crecimiento económico, la estabilidad política y el progreso social.

De lo expuesto se deriva el **mandato para la acción** del gobierno de Clinton, concentrado en 10 puntos. En relación al tema de este capítulo, es decir, la consideración de la democracia como tema de seguridad nacional, destacan los siguientes, cuyo análisis será ampliado en el siguiente apartado:

1. Ayudar a la democracia rusa.
2. Utilizar políticas comerciales y otros medios para fortalecer el cambio político y económico en China.
3. Ampliar el apoyo de Estados Unidos para la construcción de instituciones democráticas.
4. Reformar el programa la ayuda al exterior, cambiando la política de ayuda país por país a un nuevo eje basado en misiones clave, entre las que se encuentra el fortalecimiento del crecimiento del sector privado, el apoyo a la construcción de instituciones democráticas y la asistencia de seguridad.
5. Revigorizar las instituciones de seguridad colectiva, no sólo para preservar la paz, sino también para promover la democracia, la economía de mercado y para enfrentar problemas ambientales y otros de carácter global.

2. La institucionalización de la política de promoción de la democracia

> Será ilegal para un extranjero, hacer alguna contribución de dinero o de otra cosa de valor, directamente a través de un nacional o de cualquier otra persona, o prometer expresa o implícitamente hacer tal contribución, con respecto a una elección para cualquier cargo político, o cualquier elección primaria, convención o caucus celebrado para seleccionar candidatos para algún cargo público, o para cualquier persona solicitar, aceptar o recibir tal contribución de un extranjero.
>
> Ley Pública de Estados Unidos 94-283, Sección 441-E

Como ya se señaló, la "cruzada democratizadora" esbozada por Reagan a mediados de 1982, se centró desde su inicio en el reforzamiento de la infraestructura de la democracia en terceros países. El ahora ex presidente rechazaba que la iniciativa tuviese la connotación de "imperialismo cultural", afirmando que su intención era proporcionar los medios para una genuina autodeterminación y para la protección de la diversidad.

Resulta interesante lo que Reagan estableció como una suerte de estímulo para la consideración de la propuesta: el ejemplo de la ayuda abierta otorgada por socialdemócratas, demócrata cristianos y liberales de Europa occidental a instituciones políticas y sociales fraternas para "propiciar la paz y el progreso democrático". La intención estadunidense sería dar pasos adicionales para realizar el mismo objetivo.[24]

Desde sus inicios, la "cruzada democratizadora" tuvo un

---

[24]. "Text of President Reagan's Adress to Parliament on Promoting Democracy", The New York Times, op. cit.

carácter selectivo y no global. Fue diseñada como un instrumento más de la llamada segunda guerra fría, por lo que su principal destinatario era el bloque socialista de Europa, situación que no mermaba la importancia otorgada a otros países, especialmente de América Latina.

Las ideas iniciales para la articulación de una política promotora de la democracia en el exterior se gestaron dentro de la Fundación Política Americana (FPA), institución de tendencia conservadora, creada en 1977, que incorporó en su seno a líderes de ambos partidos, y de los sectores laboral y de negocios así como académicos. Reagan retomó sus recomendaciones, que incluían el otorgamiento de un financiamiento para profundizar en el estudio orientado a la conformación de una política promotora de la democracia en el exterior.

El grupo de estudio para el Programa Democracia mantuvo el mismo carácter bipartidista y tripartita de la FPA, y las posiciones políticas de sus miembros no representaban a un sólo sector del espectro político político estadunidense, manteniéndose una pluralidad en su seno.

El Programa Democracia propuso la creación de la Fundación Nacional para la Democracia (National Endowment for Democracy, NED)[25] y sugería "la inusual estructura organizativa que caracteriza a la NED ahora": incorporada de manera privada, financiada por el Congreso, y gobernada por una junta de directores

---

[25]. Se utilizarán las siglas en inglés NED porque ya resultan ampliamente identificadas como tales.

provenientes del medio laboral, de negocios y de ambos partidos políticos.[26]

El establecimiento de la NED significó "la culminación de esfuerzos de un grupo compacto de expertos de inteligencia, ideólogos neoconservadores, representantes de los comités nacionales de ambos partidos, la AFL-CIO, la Cámara de Comercio y un pequeño grupo de académicos que proporcionaron la base teórica... Adicionalmente agencias gubernamentales y funcionarios proporcionaron fondos y apoyo logístico para los estudios y planes que condujeron a la creación de la NED".[27] Entre las agencias gubernamentales que participaron, destacan la U.S. Information Agency (USIA), la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), el Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional (CSN).

La propuesta de creación de la NED se entrelazó con la del programa de "diplomacia pública", diseñado por Walter Raymond Jr., experto en propaganda de la CIA, adscrito al CSN desde 1982. Su objetivo era "promover la política exterior de la Casa Blanca y conseguir el apoyo de la opinión pública tanto en Estados Unidos como en el exterior".[28]

En enero de 1983 Reagan autorizó formalmente la constitución de un aparato de diplomacia pública al firmar la Directiva de Decisión sobre Seguridad Nacional 77 (National Security Decision Directive 77, NSDD 77), titulada **Management of Public Diplomacy**

---

[26]. **National Endowment for Democracy (NED)**, op. cit.

[27]. **Ibid**, p. 10

[28]. **Ibid**, p. 12.

Relative to National Security. Como principal funcionario del nuevo aparato, Raymond diseñó la creación de "un arma de propaganda clave, la Oficina del Departamento de Estado de Diplomacia Pública para América Latina y el Caribe (State Department's Office of Public Diplomacy for Latin America and the Caribbean, S/LPD), bajo la dirección de un grupo restringido de interagencias (restricted interagency group), dominado por el entonces ayudante del CSN, Teniente Coronel Oliver North (futuro protagonista del escándalo Irán-contras), el jefe de la Fuerza de Tarea sobre Centroamérica de la CIA, Alan Fiers, y el subsecretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos, Elliot Abrams".[29]

De acuerdo al otro análisis citado, "la estructura que Raymond ayudó a erigir contenía dos elementos principales, uno para propaganda (el arma de la diplomacia pública) y otro para aprovechar a los aliados del sector privado en apoyo de las políticas de Estados Unidos (el arma de la construcción democrática)". En este sentido, "Raymond visualizó un importante lugar para una organización como la NED en esta campaña de acción política internacional. Incluso trabajó de manera cercana con el congresista Dante Fascell para crear la NED y para que fuera autorizada por el Congreso. En un memorandum al entonces asesor de Seguridad Nacional, William Clark, aludió la creación de un 'vehículo [la NED] para fondos cuasi-públicos/privados' que pudiese ser el resultado del estudio del Programa Democracia de la

---

[29]. Robert Parry y Peter Kornbluh, "Iran-contra's untold story", **Foreign Policy** No. 72, Fall 1988, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, pp. 4 y 9.

Fundación Política Americana"[30]

2.1 El papel de la Fundación Nacional para la Democracia y de la Agencia para el Desarrollo Internacional

A pesar del apoyo presidencial, el proceso de institucionalización de la propuesta de la FPA fue objeto de un amplio debate dentro del Congreso. La constitución de la NED fue aprobada a mediados de 1983 como una organización privada, sin fines de lucro, a través de la Ley Pública 98-164 (National Endowment for Democracy Act, P.L. 98-164).

Aunque con algunas limitaciones impuestas posteriormente por el cuerpo legislativo, particularmente en lo que se refiere al financiamiento **directo** de candidatos a puestos de elección política en el exterior,[31] la NED se ha convertido en un nuevo instrumento de política exterior con características muy particulares. En primer lugar, a través de ella se han incorporado en el diseño e instrumentación de aspectos de la política exterior a líderes de los partidos Republicano y Demócrata, de los sectores laboral y académico, así como a hombres de negocios. En segundo lugar, aunque formalmente es una institución privada, la NED se financia

---

[30]. **National Endowment for Democracy**, op. cit., pp. 12-13.

[31]. "La NED casi murió en su infancia cuando un sindicato panameño, ayudado por donaciones de ésta y de la AFL-CIO, hizo campaña a favor de Nicolás Ardito Barletta, quien ganó la presidencia de Panamá en las elecciones de 1984. El Congreso pasó una ley que estipulaba que los "fondos no pueden ser gastados sea por la Fundación o por sus donadores, para financiar campañas de candidatos para un puesto público". David K. Shipler, "Another blunder in Nicaragua?", **The New York Times**, 13 de octubre de 1989.

anualmente con fondos aprobados por el Congreso estadunidense y, en menor medida, de algunas organizaciones privadas. En tercer lugar, y de acuerdo con su propia definición, su objetivo consiste en fortalecer las instituciones democráticas en el exterior, por medio de una amplia variedad de esfuerzos de carácter **no gubernamental.** En función de los sectores incorporados, su práctica se orienta hacia la ayuda a algunos partidos políticos, el apoyo al sindicalismo conservador, la promoción de la participación de los empresarios en la política y la incentivación de la concepción de economía de mercado. En cuarto lugar, la NED se vincula y financia a una amplia red de organizaciones privadas estadunidenses que apoyan actividades de organizaciones afines.

La NED funciona como "paraguas" de cuatro instituciones, consideradas como "principales concesionarias" (core grantees) de sus fondos.[32] Tres de ellas fueron creadas específicamente para incorporarse a sus labores, y son representativas de los sectores que participaron en su construcción: el Instituto Nacional Democráta para Asuntos Internacionales (INDAI) y el Instituto Nacional Republicano para Asuntos Internacionales (INRAI), constituídos en abril de 1983 como los brazos internacionales de ambos partidos; el Centro para la Empresa Privada Internacional (CEPI), creado el mismo año por la Camara Americana de Comercio; y el Instituto para el Sindicalismo Libre (ISL), fundado desde 1978 como brazo europeo del Departamento de Asuntos Internacionales de

---

[32]. Christopher Madison, "Selling democracy", **National Journal**, 28 de junio 1986, p. 1606.

la AFL-CIO, que recibe un considerable impulso a partir de la creación de la NED.[33]

La Fundación es financiada anualmente con fondos aprobados por el Congreso estadunidense, canalizados a través de la Agencia de Información de los Estados Unidos (United States Information Agency, USIA) y de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), por mandato especial del cuerpo legislativo. También recibe fondos de algunas organizaciones privadas en menor medida. De acuerdo con su informe de 1991, desde 1984 sus actividades se han extendido a 75 países.[34]

Sin embargo, la entrega de fondos ha sido objeto de polémica al interior del Congreso estadunidense debido a que no ha existido una percepción unánime en torno a la NED, ni respecto a los montos que deberían otorgarle. Uno de los temas que han causado particular controversia dentro del cuerpo legislativo ha sido la participación de los partidos políticos, cuyo financiamiento ha tratado de ser eliminado de las asignaciones anuales. En 1985, "tal esfuerzo fue derrotado por un solo voto".[35]

No obstante, los fondos otorgados a la NED han sido elevados de 15 millones de dólares en 1983 a 25 millones en 1991. Quienes

---

[33]. National Democratic Institute for International Affairs (NDI), National Republican Institute for International Affairs (NRI), Center for International Private Enterprise (CIPE) y Free Trade Union Institute (FTUI). En 1991 el NRI cambió su nombre por el de International Republican Institute (Instituto Internacional Republicano).

[34]. **National Endowment for Democracy 1991 Annual Report**, october 1990-september 1991, p. 13.

[35]. C. Madison, **op. cit.**, p. 1606.

favorecen el incremento de su presupuesto han argumentado que la promoción de la democracia es una de las vías más baratas para conseguir objetivos de política exterior. Ello se ha debido fundamentalmente al impacto multiplicador de los resultados, derivados del otorgamiento de una divisa fuerte a organizaciones de la sociedad civil de países abrumados por problemas económicos.

El ejemplo más claro en este sentido es el apoyo a organizaciones ya instituídas, que se benefician de los fondos otorgados para el logro de objetivos políticos específicos, como sería el caso del sector empresarial. Su capacidad organizativa y recursos propios se ven potenciados en el terreno político a través del financiamiento destinado, específicamente, a promover reformas legislativas de diversa índole. Con ello, incursionan en un terreno que les resultaba ajeno en el pasado inmediato, y tal impacto multiplicador resulta evidente con la posibilidad de incidir, directamente, en el debate legislativo a través de propuestas concretas de leyes, más que a partir de presiones de otra naturaleza.

Adicionalmente, como lo señala Robinson, "del estudio de sus operaciones en Nicaragua, resulta claro que el gasto de la NED está muy entrelazado con otros desembolsos gubernamentales directos e indirectos, secretos y públicos, de manera que hablar de presupuestos fijos no resulta tan significativo".[36] Tal suspicacia

---

[36]. - William I. Robinson, **A faustian bargain. U.S. intervention in the nicaraguan elections and american foreign policy in the post-cold war era**, Westview Press, Boulder, Colorado, 1992, nota de pie de página del Capítulo 1, No. 45, p. 193.

se corrobora en un reporte de la General Accounting Office de marzo de 1991, en el que se " encontraron algunos malos usos de donaciones, documentación impropia y monitoreo inadecuado de los receptores de las donaciones de la NED", motivo por el cual "ésta ha diseñado un programa de evaluación mucho más amplio, fortaleciendo al mismo tiempo la auditoría e instituyendo revisiones independientes de sus programas". De acuerdo con el autor lo que se reflejó en el reporte fueron "abusos ocasionales que acompañan a una vigilancia holgada".[37]

Las principales receptoras de los fondos otorgados por el Congreso son las cuatro organizaciones de la NED anteriormente mencionadas, las que, a su vez, los canalizan a organizaciones afines en el exterior para el desarrollo de sus respectivos proyectos sectoriales. Adicionalmente, existen otras organizaciones no gubernamentales estadunidenses que pueden recibir de manera discrecional ayuda de la NED para sus actividades de promoción de la democracia en el exterior (ver cuadro 1).

Entre 1984 y 1991 el ISL ha sido el principal receptor los fondos otorgados a las principales concesionarias de la NED, ocupando el segundo lugar sólo en 1990, año en el que fueron más favorecidos los institutos demócrata y republicano. Fundado desde 1978 como brazo europeo del Departamento de Asuntos Internacionales de la AFL-CIO, su tendencia histórica ha sido la de promover al

---

[37]. Larry Diamond, "Promoting Democracy", **Foreign Policy** No. 87, Summer 1992, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, p. 41.

sindicalismo conservador. Sus fondos son distribuidos principalmente a través de los otros tres centros regionales de la AFL-CIO para América, Asia y Africa, aunque también se canalizan por medio de sindicatos específicos afiliados a esa central. Los recursos son destinados al intercambio entre sindicatos, a conferencias, seminarios y publicaciones.

Entre 1984 y 1989, el segundo receptor más importante fue el CEPI, bajando al tercer lugar en 1990 y 1991. Es un órgano de la Camara de Comercio de Estados Unidos, establecido en 1983 con la finalidad de promover la inclusión de la empresa privada como elemento clave del desarrollo democrático. Promueve la formación de centros similares en diferentes partes del mundo, así como seminarios y conferencias que tiendan a privilegiar un enfoque de economía de mercado. Asimismo busca incrementar la participación de la comunidad empresarial en asuntos políticos. Su programa de actividades en el exterior cubre cuatro áreas: programas de desarrollo para proporcionar educación profesional y apoyo para la consolidación de instituciones; programas de apoyo a la comunidad empresarial para su involucramiento en procesos de desregulación, legislativos y otras políticas públicas; programas de educación a la empresa privada para fortalecer valores cívicos a través del entendimiento del funcionamiento de una economía de mercado y de la relación entre la empresa privada y los valores democráticos; programas de comunicación e información entre las organizaciones

CUADRO 1
FONDOS OTORGADOS POR LA NED
A SUS PRINCIPALES INSTITUCIONES CONCESIONARIAS
Y A OTRAS
1984-1992

AÑO	INSTITUCION	FONDOS	% DEL TOTAL
1984-1988	ISL	35 000 000	48.00
	CEPI	8 000 000	12.00
	INDAI	5 500 000	7.50
	INRAI	5 500 000	7.50
	CD*	18 000 000	25.00
TOTAL		72 000 000	100.00
1989	ISL	5 806 522	32.14
	CEPI	1 859 767	10.30
	INDAI	1 497 703	8.29
	INRAI	1 608 205	8.90
	INDAI e INRAI	450 000	2.49
	CD	6 843 788	37.88
TOTAL		18.065 985	100.00
1990	ISL	7 967 531	24.66
	CEPI	1 874 694	5.80
	INDAI	2 693 862	8.34
	INRAI	2 551 127	7.90
	INDAI e INRAI	6 304 753	19.51
	CD	10 916 082	33.79
TOTAL		32 308 049	100.00
1991	ISL	6 349 944	32.69
	CEPI	2 597 195	13.37
	INDAI	1 274 764	6.56
	INRAI	1 576 317	8.12
	INDAI e INRAI	258 116	1.33
	CD	7 368 784	37.93
TOTAL		19 425 120	100.00
1992	ISL	6 175 230	27.33
	CEPI	3 039 823	13.45
	CEPI e INDAI	150 000	0.66
	INDAI	2 092 723	9.26
	INRAI	1 952 718	8.64
	CD	9 182 840	40.64
TOTAL		22 593 334	100.00

FUENTES: 1984-1988, National Endowment for Democracy: A Foreign Policy Branch Gone Awry; 1989, 1990, 1991 y 1992, NED Anual Reports.

* Concesionarias Discrecionales (discretional grantees).

empresariales a nivel mundial.[38]

Entre 1984 y 1989, en tercer nivel se encontraban los institutos internacionales de ambos partidos (INDAI e INRAI), ocupando al año siguiente el primer lugar y en 1991 el segundo.

De acuerdo con Brian Atwood, presidente del INDAI, éste posee un enfoque "no partidista" en sus vínculos con las organizaciones no gubernamentales en el exterior, apoyando programas educativos en lugar de fuerzas políticas afines. A sus conferencias han asistido personas de un espectro que abarca "desde socialdemócratas hasta conservadores". Argumenta que "existe el peligro de adulterar un proceso electoral al meterse en una campaña de un lado o de otro".[39]

El INDAI ha financiado programas de asistencia técnica, institutos de investigación, seminarios y conferencias. También ha patrocinado programas centrados en temas legislativos y otros dirigidos al fortalecimiento de instituciones gubernamentales. Asimismo ha contribuido para campañas políticas a través de medios de comunicación y para el levantamiento de encuestas de opinión.

Por su parte, el INRAI, a diferencia del instituto demócrata, posee un enfoque más ideológico debido a que privilegia el apoyo a

---

[38]. Michael A. Samuels y John D. Sullivan, "Democratic Development: A New Role for U.S. Business", **The Washington Quarterly**, Vol. 9, No. 3, Summer 1986, The Center for Strategic and International Studies, Washington, p. 175.

[39]. "Taking the show on the road", **Campaigns & Elections**, may-june 1989, p. 34. Brian Atwood fue un alto funcionario del Departamento de Estado durante el gobierno de Carter y después director ejecutivo del Comité de la Campaña Senatorial Demócrata. Formó parte del equipo de transición de William Clinton.

partidos y fuerzas políticas afines al Partido Republicano en el extranjero. De acuerdo con su presidente, Keith Schutte, la razón se deriva del hecho de que "si uno observa el resto del espectro político, los comunistas tienen su red de apoyo internacional -probablemente la mejor de todas-, así como los socialistas y los demócrata cristianos, éstos ubicados entre la centro-derecha y la centro izquierda. Los conservadores no la tienen, y para nosotros sólo resulta natural llenar ese vacío".[40]

El INRAI, que en 1991 cambió su nombre por el de Instituto Internacional Republicano (IIR), ha financiado una amplia gama de proyectos que incluyen publicaciones, investigación, análisis de tendencias del voto y encuestas de opinión, educación cívica y esfuerzos de movilización para el voto. También ha respaldado la organizacion de asociaciones regionales e internacionales como la Unión Democrática del Caribe y la Unión Democrática Internacional.

Como se observa en el cuadro, una parte de los fondos de la NED se otorga de manera discrecional a una amplia red de organizaciones privadas estadunidenses, las cuales apoyan actividades de diversa índole, tales como apoyo a sistemas electorales, a instituciones gubernamentales, sindicales o políticas, organizaciones cívicas y de negocios, así como diplomacia pública y campañas de información. Entre las instituciones más importantes de este tipo están:

Delphi International Group, basado en Washington, tiene

---

[40]. **Ibid**, p. 34. Keith Shuette fue asistente ejecutivo del ex secretario de Estado, Alexander Haig, durante los primeros años del gobierno de Reagan.

oficinas en San Francisco, Moscú, Beijing, París y Dublín. Sus actividades incluyen programas internacionales de visitantes, facilidades de comercio, investigación y servicios de consultoría para gobiernos, corporaciones y organizaciones privadas. Paul Von Ward, su principal fundador y presidente, fue oficial naval, asesor de la OTAN, funcionario del Departamento de Estado en Estados Unidos y en el exterior entre 1966 y 1979. Antes de involucrarse en Nicaragua, funcionó como gran contratista de la USIA y de la AID. A principios de 1984, la NED empezó a contratar a la DELPHI para diversos proyectos en América Latina, incluyendo el involucramiento en el plebiscito de 1988 en Chile.[41]

Freedom House, fundada en 1941, se ha destacado como uno de los principales institutos neoconservadores que se acercó al poder con el reaganismo. Promueve el trabajo de investigación, editorial, de redes y derechos humanos de forma selectiva. En un memorandum del 20 de mayo de 1983, de Walter Raymond, funcionario del CSN al entonces asesor de seguridad nacional, William Clark, fue nombrada como receptora de dinero de la Diplomacia Pública, convirtiéndose en el enlace entre la Oficina que la manejaba y grupos privados conservadores. Participó en los esfuerzos de relaciones públicas de los contras.[42]

Fundación Internacional para Sistemas Electorales

---

[41]. Holly Sklar, "Washington wants to buy Nicaragua's elections again. A guide to U.S. operatives and nicaraguan parties", **Z Magazine**, december 1989, p. 54; y W. Robinson, **op. cit.**, p. 51

[42]. H. Sklar, **op. cit.**, pp. 54-55.

(International Foundation for Electoral Systems (IFES), fundada en 1989, de acuerdo con su folleto "se dedica exclusivamente" a "apoyar y mejorar el proceso y manejo de elecciones libres en democracias emergentes a través del mundo". Receptora de fondos de la NED, proporciona asistencia en "10 áreas críticas: establecimiento de una comisión electoral y un cuerpo de leyes; desarrollar registro de votantes; procedimientos de voto; trabajadores de encuestas; transporte; materiales de votación; seguridad; conteo, reporte y certificación de votos; sistema administrativo; y educación para el voto y motivación.

El jefe de la junta de directores de IFES es F. Clinton White, veterano estratega político conservador, quien trabajó con el director de la CIA Wiliam Casey y el funcionario del CSN Walter Raymond, para fortalecer la red de propaganda a favor de la contra.[43]

Puebla Institute, fue establecido con la ayuda de la CIA en 1983 por el ex editor de la página editorial de **La Prensa** Humberto Belli para combatir la teología de la liberación. Belli es miembro de la sección Palabra de Dios (Word of God) de la secta "pastoral" de derecha Espada del Espíritu (Sword of the Spirit), la cual tiene una rama en Managua. Originalmente compuesta de miembros de la Palabra de Dios, la junta directiva de Puebla fue reestructurada en 1986 para incluir líderes del Instituto para la Religión y la Democracia. Sus miembros incluyen: James Finn, de Freedom House; Thomas Melady, embajador de Estados Unidos en el Vaticano; y George

---

[43]. **Ibid**, p. 56.

Weigel, asesor de la USIA y del Departamento de Estado, y jefe de la Fundación Majes Madison, brazo en Washington del World Without War Council.[44] **Fondo Simón Bolivar** (Simon Bolivar Fund), considerado a sí mismo como "el primer comité de acción político jamás establecido en Estados Unidos para proporcionar asistencia financiera a candidatos y partidos políticos en otros países, comprometidos para desarrollar sistemas democráticos de gobierno o fortalecer democracias recientemente restauradas".

Su comité directivo incluye: Elliott Abrams, subsecretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos del gobierno de Reagan; Michael Barnes, ex jefe del Comité de Asuntos Exteriores sobre Asuntos del Hemisferio Occidental de la Cámara de Representantes; Paul Simon Demóctrata por Illinois.[45]

Fundación por la Libertad Mundial (World Freedom Foundation, WFF), registrada el 5 de mayo de 1989 ante el Departamento de Justicia como un agente extranjero para los contras, es patrocinadora de la así llamada Comisión Bipartidista sobre Elecciones Libres y Limpias en Nicaragua. La WFF fue creada por L. Brent Bozel III en 1987, después de que fue despojado de la presidencia del Comité Nacional Conservador de Acción Política (National Conservative Political Action Committee, NCPAC) y como director ejecutivo de la Fundación Nacional Conservadora.[46]

En términos de la distribución geográfica de los fondos de la

---

44. **Ibid**, p. 56

45. **Ibid**, p. 57

46. **Ibid**, p. 58

NED, entre 1985 y 1989, América Latina fue la principal receptora. A partir de 1990, el primer lugar pasó a ser ocupado por los países de Europa Oriental (ver cuadros 2 y 3).

CUADRO 2
DISTRIBUCION GEOGRAFICA
DE LOS FONDOS OTORGADOS POR LA NED
1985-1992

AÑO	REGION	FONDOS	% DEL TOTAL
1985-1988	AL y CARIBE	*	41.00
	EUROPA OTAL.		23.00
	ASIA		18.00
	AFRICA		11.00
	MULTIREGIONAL		7.00
	TOTAL		**100.00**
1989	AL y CARIBE	8 730 166	48.32
	EUROPA OTAL.	4 987 158	27.60
	AFRICA	1 529 068	8.46
	ASIA	1 956 182	10.83
	MULTIREGIONAL	863 411	4.78
	TOTAL	**18 065 985**	**100.00**
1990	AL y CARIBE	12 600 438	39.00
	EUROPA OTAL.	15 193 524	47.03
	AFRICA	1 819 450	5.63
	ASIA	2 107 772	6.52
	MULTIREGIONAL	586 865	1.82
	TOTAL	**32 308 049**	**100.00**
1991	AL y CARIBE	4 743 252	24.42
	EUROPA OTAL.	7 214 904	37.14
	AFRICA	3 378 682	17.39
	ASIA	2 743 627	14.12
	MULTIREGIONAL	828 202	4.66
	MEDIO ORIENTE	516 453	2.66
	TOTAL	**19 425 120**	**100.00**
1992	AL y CARIBE	5 009 786	22.17
	EUROPA OTAL.	8 146 013	36.06
	AFRICA	4 261 699	18.86
	ASIA	3 189 056	14.12
	MULTIREGIONAL	1 462 797	6.47
	MEDIO ORIENTE	523 983	2.32
	TOTAL	**22 593 334**	**100.00**

FUENTES: 1985-1988, National Endowment for Democracy: A Foreign Policy Branch Gone Awry; 1989, 1990, 1991 y 1992, NED Anual Reports.

* No desglozada por falta de información.

CUADRO 3
AYUDA TOTAL DE LA NED POR REGION Y POR INSTITUCION
1989-1992

INSTITUCION	REGION / AÑO	Africa	Asia	Europa y URSS	A. Latina /Caribe	Multi-Regional	Medio Oriente	TOTAL
ISL	1989	685 943	1 063 458	1 851 338	1 982 460	223 323	-----	5 806 522
	1990	664 118	994 840	4 420 410	1 768 163	170 000	-----	7 967 531
	1991	809 700	1 284 172	3 042 162	1 105 910	132 000	12 000	6 349 944
	1992	436 000	978 800	3 490 708	899 722	370 000	-----	6 175 230
Subtotal		2 595 761	4 235 270	12 804 618	5 756 255	895 323	12 000	26 299 227
CEPI	1989	270 900	149 600	121 775	944 340	373 152	-----	1 859 767
	1990	158 915	221 879	361 052	1 032 978	99 870	-----	1 874 694
	1991	377 240	274 500	670 190	807 100	388 165	80 000	2 597 195
	1992	221 084	522 853	1 169 690	689 620	436 576	-----	3 039 823
Subtotal		1 028 139	1 168 832	2 322 707	3 474 038	1 297 763	80 000	9 371 479
CEPI e INDAI	1992	-----	-----	150 000	-----	-----	-----	150 000
Subtotal		-----	-----	150 000	-----	-----	-----	150 000
INDAI	1989	187 225	75 024	269 497	831 021	134 936	-----	1 497 703
	1990	158 417	60 820	1 817 434	470 196	186 995	-----	2 693 862
	1991	387 111	27 220	577 341	163 092	120 000	-----	1 274 764
	1992	827 255	156 245	482 484	355 218	271 221	-----	2 092 423
Subtotal		1 560 008	319 309	3 146 756	1 819 527	713 152	-----	7 558 752
INRAI	1989	-----	-----	120 000	1 416 205	72 000	-----	1 608 205
	1990	-----	36 325	1 500 065	914 737	100 000	-----	2 551 127
	1991	75 000	90 000	342 000	801 550	141 767	126 000	1 576 317
	1992	149 000	361 245	280 000	867 346	125 000	170 000	1 952 591
Subtotal		224 000	487 570	2 242 065	3 999 838	438 767	296 000	7 688 240
INDAI e INRAI	1989	-----	-----	-----	450 000	-----	-----	450 000
	1990	50 000	-----	-----	6 254 753	-----	-----	6 304 753
	1991	-----	70 000	152 516	35 600	-----	-----	258 116
	1992	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Subtotal		50 000	70 000	152 516	6 740 353	-----	-----	7 012 869
CD	1989	385 000	668 100	2 624 548	3 106 140	60 000	-----	6 843 788
	1990	788 000	843 908	7 094 563	2 159 611	30 000	-----	10 916 082
	1991	1 729 631	1 033 735	2 430 695	1 830 000	46 270	298 453	7 368 784
	1992	2 628 060	1 169 786	2 573 131	2 197 880	260 000	353 983	9 182 840
Subtotal		5 530 691	3 715 529	14 722 937	9 293 631	396 270	652 436	34 311 494
TOTAL		10 988 599	9 996 510	35 541 599	31 083 642	3 741 275	1 040 436	92 392 061

FUENTES: NED Anual Reports, 1989, 1990, 1991 y 1992.

Con el proceso de institucionalización de la política promotora de la democracia registrado durante el gobierno de Reagan, se formalizaron de manera abierta, pública, oficial y con el aval del Congreso, instrumentos informales que servían para éstos y otros objetivos de la política exterior estadunidense. A través de la NED, las instituciones que la conforman y los organismos privados se convierten en **nuevos brazos ejecutores** de la política exterior en lo que se podría denominar una tendencia hacia su **privatización parcial.** En otros términos, la sociedad civil norteamericana conformada por los partidos políticos, el sindicalismo y la empresa privada, se activa y organiza para extender sus actividades políticas a los países que son objetivo de su propósito democratizador.

Tal hecho resulta particularmente relevante dado que responde a una consideración política importante: la suspicacia que se puede generar en relación al carácter intervencionista de las iniciativas si éstas provienen de una agencia oficial de Estados Unidos, particularmente cualquier actividad que pueda afectar el resultado de una contienda electoral, bien sea la asistencia técnica a partidos políticos o "la función no partidista pero altamente sensible del monitoreo electoral".

Esta realidad ha producido -como veremos posteriormente- una polémica en relación a los recursos canalizados a través de la AID a organizaciónes no gubernamentales (ONGs) estadunidenses ya que se convertirían en un agentes de ese organismo. De acuerdo con Larry Diamond, con ese hecho "las ONGs estadunidenses pierden una de sus

principales ventajas en el extranjero: la percepción de que son independientes y alejadas del control del gobierno de Estados Unidos". Según el autor, con la ausencia de la mediación financiera de una agencia gubernamental, se demostraría que las "ONGs no son instrumentos de la política exterior de Estados Unidos y que no pueden ser denunciados como tales de manera razonable".[47]

Tal argumento choca con la realidad. Hasta el momento lo cierto es que los recursos destinados para la promoción de la democracia en el exterior son fondos públicos, aprobados por el Congreso de Estados Unidos, mismos que son canalizados a través de las agencias señaladas hacia la NED -concebida como ONG-, la cual a su vez las destina al apoyo de organizaciones privadas, no de 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 comercios; 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".[48] Como el propio presidente de la NED, Carl Gershman, lo explica claramente después, evidentemente los partidos políticos no están excluídos de la lista de receptores. Los

---

[47]. Larry Diamond, "Promoting..., op. cit., pp. 37-39.

[48]. Carl Gershman, "The United States and the world democratic revolution", **The Washington Quarterly**, Vol. 12, No. 1, Winter 1989, The Center for Strategic and International Studies, Washington, p. 130.

elegidos -precisa- serán aquéllos que sean capaces de definir e implementar una política económica creíble y que tengan experiencia en áreas de defensa y seguridad.

La NED es particularmente relevante, también, como instancia de reflexión por su financiamiento a investigaciones sobre la temática: "aunque la mayoría de sus donaciones se destinan a apoyar programas orientados hacia la acción, la Fundación reconoce que la investigación bien concebida, y con objetivos claros, puede contribuir de manera provechosa al esfuerzo de promover la democracia". La temática puede incluir: "1) estudios generales o comparativos sobre las precondiciones y perspectivas de la democracia; 2) sobre problemas de la democracia en regiones particulares o países en los cuales la Fundación tenga especial interés; y 3) que evalúen la efectividad de esfuerzos previos o existentes para promover la democracia". Debido a tal interés, el personal de la NED "intenta desarrollar estrechos vínculos con las comunidades de investigación académica y política".[49]

Adicionalmente, la NED cuenta con su propia revista, **Journal of Democracy**, cuyo primer número apareció en enero de 1990, concebida como "un importante vehículo para la diseminación de ideas democráticas, y para el desarrollo de una cooperación más estrecha y de un sentido de propósito común entre activistas democráticos de todas las regiones del mundo".[50] La publicación es

---

[49]. **Strengthening democracy aboard: the role of the National Endowment for Democracy**, NED, s/f, p. 15.

[50]. **National Endowment for Democracy, Annual Report 1989**, october 1, 1988 to september 30, 1989, p. 7.

editada para la NED por la Johns Hopkins University Press. De acuerdo con el informe de 1991, la revista "monitorea y analiza los movimientos democráticos internacionales, y examina los factores culturales, políticos y sociales que afectan la institucionalización de la democracia. Cada número también ofrece documentos clave sobre la democracia, reportes sobre elecciones en el exterior y reseñas de libros sobre el tópico". Sus artículos son elaborados tanto por académicos, como por activistas políticos. Sus editores son Marc F. Plattner y Larry Diamond, y dentro de su consejo editorial se encuentran Samuel Huntington, Juan J. Linz, Seymour Martin Lipset, Joshua Muravchik, Octavio Paz y Susan Kaufman Purcell, entre otros.[51]

El informe de 1990 señala, adicionalmente, que los artículos de la revista han sido resumidos para publicaciones estadunidenses, como el **Washington Post** y el **Wall Street Journal**, y que "han sido traducidos y reimprimidos en español, portugués, griego, alemán, polaco, serbo-croata, turco, chino, hindú, urdu y tamil".[52]

En cuanto a la dimensión otorgada a su propia tarea, 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

---

[51]. **NED 1991 Annual Report**, october 1, 1990 to september 30, 1991, p. 11.

[52]. **NED 1990 Annual Report**, october 1, 1989 to september 30, 1990, p. 11.

de manera abierta se opusiera a sus intereses.[53] 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 neoliberal que la acompañaría.

Ya se ha señalado que el tema de la promoción de la democracia ha estado presente dentro del enfrentamiento ideológico Este-Oeste y que el primer intento de la segunda posguerra por hacer de la democracia un objetivo prioritario de la política exterior de Estados Unidos se dió durante el gobierno de Kennedy. Dentro de este marco, la AID ocupó un papel relevante ya que, además de sus programas meramente económicos, por mandato legislativo, desde 1965 se le encargó financiar directamente programas destinados a promover instituciones democráticas en el exterior, así como canalizar recursos a algunas ONGs estadunidenses que tuvieran tal objetivo.

En diciembre de 1990 la AID introdujo una reorientación a su trabajo, proponiendo una "Iniciativa Democrática", con la que establecía la promoción de la democracia como uno de sus objetivos centrales. El presidente de la NED, reaccionó con la elaboración de un documento que cuestionaba tal propuesta, argumentando que su organización "fue la iniciativa democrática aprobada por mandato del Congreso", misma que ni siquiera se mencionaba en la iniciativa de la AID. "Gershman propuso una linea formal de demarcación entre

---

[53]. C. Gershman, **op. cit.**, p. 135.

la AID y la NED, con la primera restringida a proyectos no controvertidos que no causaran fricción entre Estados Unidos y los gobiernos anfitriones; la NED, por ejemplo, podría concentrarse en el desarrollo de partidos políticos, mientras la AID se confinaría a sí misma a la asistencia técnica electoral. La AID rechazó tal división de labores (aunque evita el financiamiento directo de actividades de partidos políticos), y la junta directiva de la NED declinó presionar sobre la materia". Sin embargo, su posición ganó el apoyo del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, la cual manifestó, en un reporte, que el asunto era "problemático por el hecho de que la AID proponía involucrarse en actividades dentro de la esfera de acción tradicional de la USIA y la NED".[54]

Otras críticas al desempeño de la AID en la tarea de promoción de la democracia tienen como fundamento su pesada burocracia para responder con celeridad ante situaciones de crisis, así como la falta de habilidad de su personal para tales fines: "como especialistas en los aspectos económicos, sociales y demográficos del desarrollo, los funcionarios de la AID no están bien equipados para supervisar la gama completa de los esfuerzos democráticos de Estados Unidos. Debido a que es una organización amplia de ayuda guiada por múltiples objetivos e intereses, difícilmente puede esperarse que coloque a la democracia como el punto prioritario de su agenda". Adicionalmente, "de hecho, restricciones aprobadas por

---

[54]. Christopher Madison, "The new democratizers", **National Journal** No. 49, 7 de diciembre de 1991, p. 2969.

el Congreso impiden a la AID proporcionar asistencia, aún a ONGs, en países donde los gobiernos hayan llegado al poder a través de golpes, estén atrasados en el pago de su deuda con Estados Unidos, o que no tengan relaciones diplomáticas con Washingron. Frecuentemente tales países son precisamente los que necesitan de manera más urgente la asistencia democrática". [55]

Como ya se ha dicho, desde su constitución, la NED recibe fondos de esta Agencia, por lo que al plantearse un objetivo similar, el otro problema que resulta evidente es la pugna por los mismos. Las fricciones entre ambas instituciones en relación a la yuxtaposición de objetivos se conjuga con las críticas más específicas sobre el funcionamiento mismo de la AID, discusión que ha llevado a la propuesta de reformarla, tal y como se verá en el apartado relativo a la posición de Clinton.

2.2 Contenidos y alcance de la política de promoción de la democracia

De acuerdo con Larry Diamond, "promover" la democracia no significa "exportarla". Considera que salvo excepciones, la democracia no funciona cuando son impuestos modelos extranjeros, y "muchos aspectos de la democracia estadunidense son impropios para países pobres, inestables y divididos". Por ello, "más bien, la promoción de la democracia significa ofrecer apoyo moral, político, diplomático y financiero a individuos y organizaciones que están

---

[55]. L. Diamond, "Promoting.., op. cit., pp. 36-37.

luchando por abrir regímenes autoritarios".[56]

Si bien se podría estar de acuerdo en que no se trata de exportar un modelo o instituciones específicas, los contenidos de las propuestas delimitan el alcance de la promoción de la democracia, así como la selección de "individuos y organizaciones", las omisiones de algunos países dentro del propósito democratizador,[57] y los diferentes objetivos políticos que se han fijado en su instrumentación. De acuerdo a un estudio ya citado, "su record ha sido más bien el uso de fondos gubernamentales para impulsar las perspectivas de los elementos más conservadores de las sociedades del tercer mundo. Su objetivo no ha sido, como se podría esperar de una fundación de esa naturaleza, ampliar el rango de opciones disponibles para todos los ciudadanos independientemente de su condición de vida o de la liberalidad de su política".[58]

Para analizar los contenidos y el alcance de la política de promoción de la democracia, se desglosarán, a continuación, los temas que han sido introducidos dentro de la propuesta en sus aspectos más generales.

El citado Larry Diamond, quien junto a dos autores más publicó cuatro volúmenes relativos a la democracia en los países en desarrollo, financiados por la NED, en un artículo explicita la

---

[56]. **Ibid**, p. 27.

[57]. Ver Rosalva Ruiz Paniagua, "Las contradicciones inherentes de la política de promoción de la democracia: el caso de México", CIDE, Documento de Trabajo 5, Estudios Internacionales, 1993.

[58]. **National Endowment for Democracy**, op. cit., p. 6.

definición de la que se parte en el trabajo colectivo. Democracia es:

> "Un sistema de gobierno que logra tres condiciones esenciales: **competencia** significativa y exitosa 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 excluído; y un nivel suficiente de **libertades civiles y políticas** -de expresión, de prensa, de organización- para asegurar la integridad de la competencia y la participación política"[59]

Dentro de la definición resulta claro el carácter dominante de los aspectos formales y políticos de la democracia. Las consideraciones económicas y sociales de una definición más global están ausentes, excepción hecha de ciertos paliativos a problemas derivados del modelo de reformas orientadas al mercado, como se verá con posterioridad.

En un documento de la NED se sostiene que la competencia política abierta y regular minimiza la polarización política y hace a los países más resistentes a la subversión. Logrando 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

---

[59]. Larry Diamond, "Beyond authoritarianism and totalitarianism: Strategies for democratization", en **The Washington Qarterly**, Vol. 12, No. 1, Winter 1989, The Center for Strategic and International Studies, Washington, 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, 1989.

organización de la sociedad civil que fortaleciese una democracia sancionada desde la óptica estadunidense. Dentro de ella, los militares permanecerían en sus cuarteles y las expresiones de sus cuotas reales de poder se darían a través de mecanismos menos visibles. Una primera expresión de lo anterior es que en los casos que así lo ameritaran, se impondría el perdón frente 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 estadunidenses.[60]

Se parte del hecho de que en diversos países no existe una **solidez de las instituciones democráticas**, lo cual afecta a los tres poderes, a los partidos políticos y a la infraestructura cultural y cívica de la democracia.

De acuerdo con Diamond, muchas de las "nuevas democracias" han iniciado "sólo los rudimentos" de tal institucionalización:

> "Los poderes ejecutivos electos carecen de control efectivo sobre los militares y pueden necesitar fortalecer acciones en contra de la amenaza de un golpe. Los poderes legislativos son débiles, pobremente financiados y con poco personal. Los sistemas legales carecen de entrenamiento, recursos y autoridad para proteger derechos humanos y procesos adecuados. Los partidos políticos son deficientes en organización, recursos, vinculación significativa con grupos de interés y electores de base, y carecen de habilidad y experiencia para gobernar efectivamente. También está ausente la infraestructura cultural y cívica para la democracia: un fuerte compromiso

---

[60]. **A framework for supporting democratic development in Latin American and the Caribbean**, Draft, december 1988.

para la democracia ampliamente compartido entre élites y ciudadanos, una variedad de asociaciones democráticas y grupos de interés autónomos del estado, y medios de comunicación independientes y plurales".[61]

Por tanto, entre otras iniciativas, el proyecto incluye la asesoría a los poderes legislativos, la reforma de los sistemas judiciales, el apoyo a algunos partidos políticos, la asesoría técnica de procesos electorales y el fomento al escrutinio internacional de los mismos, así como el impulso para la organización de la sociedad civil de los países y el apoyo a medios de comunicación.

La fórmula de democratización va acompañada de la consolidación del **modelo económico** neoliberal antiestatista y de libre mercado, que busca acelerar y profundizar ajustes estructurales. Ese es el objetivo que se pretende impulsar a través del CEPI. Para Carl 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.[62]

En general, se ha producido un reconocimiento a las reformas económicas introducidas en ese sentido tanto en los países de Europa del Este como de América Latina. También existe una

---

[61]. L. Diamond, "Promoting..., **op. cit.**, p. 26.

[62]. C. Gershman, **op. cit.**, p. 136.

preocupación sobre las posibilidades de un colapso tanto de las nuevas democracias como de aquéllas supuestamente ya consolidadas -ejemplificadas por la actual crisis venezolana-, en la medida en que los gobiernos no sean capaces de enfrentar los profundos desafíos económicos y el impacto social del modelo. Ello se ve acentuado por el enorme peso de la deuda externa y una de las escasas consideraciones al respecto también la plantea Diamond, quien señala que "esas nuevas democracias merecen un fresco inicio económico si están dispuestas a proseguir con serias reformas orientadas al mercado". Como ejemplo que debería ser generalizado, señala la decisión de 1991 del Club de París para borrar más de la mitad de la deuda externa de Polonia.[63] El hecho condicionante, subraya, sería el mantenimiento de un genuino compromiso con la reforma económica.

Un proyecto de apertura y control de explosiones sociales no puede soslayar el tema de los **derechos humanos**, particularmente en América Latina, cuya mejoría, desde la perspectiva estadunidense, se ha fundamentado 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 basaron, en el pasado más reciente, en la disminución de asesinatos y desapariciones por razones políticas, así como el mayor control de la práctica de la tortura y la mejoría del sistema judicial.

Tales criterios contribuyeron a frenar los excesos cometidos

---

[63]. L. Diamond, "Promoting..., **op. cit.**, p. 32.

en tácticas de "tierra arrasada" o en prácticas de escuadrones de la muerte. Sin embargo, también abonaron en lo que Edelberto Torres Rivas denominó como la "trivialización del horror",[64] con lo que se pudo, por ejemplo, caracterizar la situación de los derechos humanos en Guatemala como "inquietante" pero no "macabra", o se certificó la mejoría en las prácticas salvadoreñas, para 1987, por el hecho de que los asesinatos políticos mensuales sumaron sólo 23 en contraste con los 750 de 1980.

Existe una innegable relación entre democracia, seguridad, respeto a los derechos humanos y **desmilitarización.** Dentro del contenido de la política de promoción de la democracia, la actual coyuntura regional ha favorecido la incorporación de esto último, que constituye un tema fundamental para el futuro político regional. Este punto plantea varios problemas: la reincorporación a la vida civil de los miembros desplazados, su reeducación y la redefinición de la doctrina de seguridad nacional, eliminando su actual fundamento en el combate al enemigo interno.

El proceso de desmilitarización está inextricablemente ligado a la redifinición de la función de las fuerzas armadas en la nueva coyuntura. Aquí lo que se plantea es un debate, muy bien sintetizado por Gabriel Aguilera Peralta, en torno a tres posiciones: a) la "ortodoxa" que no plantea mayores revisiones a la función de las fuerzas militares, emanada principalmente de

---

[64]. Edelberto Torres Rivas, "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.

miembros de la institución castrense; b) la "reconversión" que sostiene la necesidad de definir roles alternativos para estas fuerzas, discutida tanto por militares como por civiles; y c) la "desmilitarización total" que pide iniciar procesos que conduzcan a la abolición de los ejércitos, hasta el momento sostenida sólo por civiles.[65]

En Centroamérica la posición de Estados Unidos, ahora, es favorable a la desmilitarización y a la reconversión, aunque en el caso de Panamá, por medio de la invasión, se produjo el total desmantelamiento de las Fuerzas de Defensa de ese país.

Otro planteamiento importante tiene que ver con la visión de que si bien Estados Unidos debe asumir el liderazgo dentro de lo que se ha denominado la "revolución democrática global", la tarea no puede ser asumida sin la **colaboración de las democracias industrializadas**, especialmente de Europa y Japón, tanto en términos de fondos como del impulso a las reformas políticas y económicas. Se requeriría de una coordinación estrecha entre sus instituciones públicas y privadas, lo que "no sólo distribuirá las cargas y evitará la duplicación, sino que también protegerá a los receptores de convertirse en muy dependientes o de identificarse con un solo país donador o agencia". Un avance en tal sentido es el establecimiento en Gran Bretaña de la Fundación Westminster para la Democracia, "moldeada explícitamente conforme a la NED, pero que

---

[65]. Gabriel Aguilera Peralta, "La Reconversión Militar en Centroamérica", ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Ciencia Política "El Salvador: los Retos y Desafíos de la Reconstrucción", San Salvador, 22 al 24 de julio de 1992.

desafortunadamente también sufrirá de un inadecuado financiamiento".[66]

En estrecha relación con lo anterior, se ha asumido que en América Latina el proyecto requiere de la **colaboración hemisférica.** Como se ha señalado, la consolidación de la revolución democrática en Europa y América Latina ha sido asumido por por el gobierno estadunidense como uno de los principales retos de su política exterior. Tal objetivo ha impactado las definiciones de su políticas hacia organismos internacionales como la OEA, nuevamente concebida como el foro natural del diálogo intrahemisférico, cuyo punto principal de la agenda debería ser la consolidación de la democracia en la región.

La fórmula estadunidense es la "solidaridad democrática" de estados democráticos, la que algunas veces significará presionar a vecinos no democráticos para abrirse. Tal planteamiento, hecho por el ex secretario de Estado George 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 habría que recuperar tal organismo, debilitado como instrumento para definir el marco de las relaciones interamericanas. El compromiso del ex-Secretario de Estado fue la obtención de fondos, dentro del presupuesto de 1990, para caminar en tal sentido.

Dentro del gobierno de Bush, dos discursos resultaron significativos en torno al nuevo papel asignado a la OEA. El Secretario de Estado, James Baker, sostenía que la organización se

---

[66]. L. Diamond, "Promoting, **op. cit.**, p. 45.

debería convertir en una defensora de la democracia. En los lugares en que las elecciones se encontrasen sometidas a cuestionamiento, la OEA podría garantizar la integridad del proceso.[67]

Por su parte, el Subsecretario de Estado, Lawrence Eagleburger, planteó a la organización una agenda de ocho puntos: la reconstitución del compromiso frente a la OEA como el foro natural del diálogo hemisférico; la consolidación de la democracia como el punto principal de la agenda; los derechos humanos como centro de los esfuerzos de cooperación; la liberación del potencial económico del hemisferio; el compromiso por el respeto del derecho; sustanciales inversiones en la educación para apoyar la democracia y el desarrollo humano; y, la resolución pacífica de conflictos.[68]

Más allá del planteamiento meramente político, tal objetivo ha levantado el tema de la **seguridad colectiva**, liberado ahora de su connotación de guerra fría y adecuado a las nuevas necesidades. Como antecedente se produjo la reflexión en torno al hecho de que el unilateralismo de Reagan provocó la creación de mecanismos de concertación latinoamericana que se enfrentaron, abiertamente, a las definiciones de Washigton, particularmente en relación a su

---

[67]. James Baker, "The OAS: Realizing a Vision of Democracy", Adress before the 19th General Assembly of the Organization of American States, Washington D.C., November 13, 1989, **Current Policy** No. 1224, U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, p. 2.

[68]. Lawrence S. Eagleburger, "An Agenda to Promote Inter-american Cooperation", Adress before the General Assembly of the Organization of American States in Asunción, Paraguay, june 5, 1990, **Current Policy** No. 1283, U. S. Department of State, Bureau of Public Affairs, pp.. 3-5

política hacia Centroamérica. Asimismo se reconoció que en la guerra de las Malvinas la decisión de apoyar al aliado de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN), en contra del aliado menor del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), resquebrajó al sistema interamericano de defensa. Dentro del marco del nuevo orden internacional, de los avances en la democratización regional, así como los resultados favorables de la crisis centroamericana, se empezó a buscar una nueva concertación a través de dos temas de consenso: democracia y narcotráfico.

En relación al primer tema lo más relevante es la propuesta de militarización de la OEA, objetivo que se pretende conseguir bajo el pretexto de la defensa de la democracia en el continente. Durante la 22 Asamblea General del Organismo, celebrada en Nassau en mayo de 1992, se debatieron dos propuestas presentadas formalmente por Argentina, pero promovidas por Estados Unidos, orientadas a reordenar las relaciones intrahemisféricas: la reforma a la Carta de la Organización para expulsar a Estados considerados "no democráticos" y la incorporación de la Junta Interamericana de Defensa (JID) a la OEA, tratando de redefinir sus actuales atribuciones meramente consultivas hacia capacidades operativas, bajo el supuesto de defender la democracia regional. La primera iniciativa fue aprobada por los ministros de relaciones exteriores de la OEA en la reunión del 14 de diciembre del mismo año, con un sólo voto en contra, el de México, y una abstención, la de Trinidad y Tobago. De ser aprobada la segunda reforma, la JID se convertiría en un órgano militar interamericano, con capacidad

operativa, que sustituiría al TIAR. Un elemento central en la lógica de esta propuesta es la tendencia hacia la disminución cuantitativa de los ejércitos nacionales, que sería contrabalanceada por ese nuevo mecanismo de seguridad colectiva.

3. La posición de Clinton

En el apartado anterior ya se señalaban algunos de los elementos centrales de la postura internacional de William Clinton: la "continuidad esencial" en relación a la política desarrollada por Bush; el estrecho vínculo entre los problemas domésticos e internacionales; la recuperación económica, el apoyo al libre mercado y a la democracia como base conceptual de la política de seguridad de Estados Unidos.

Este apartado lo dedicaremos a ubicar su posición en los dos aspectos que han sido tratados: el papel otorgado a la NED y a la AID, y los alcances y límites de su intención de asumir un liderazgo global por la democracia.

Dentro del **mandato para la acción** se plantea **ampliar el apoyo de Estados Unidos para la construcción de instituciones democráticas**. Concretamente se propone triplicar el presupuesto de la NED de 30 a 100 millones de dólares anuales, e incrementar el apoyo a otros grupos independientes comprometidos con la construcción democrática y la libre empresa en otros países, como serían Freedom House, Asia Foundation y el African-American Institute. Clinton rubricó tal iniciativa, pronunciándose también, de manera explícita, por el incremento de fondos a la AID y a la

Agencia de Información de Estados Unidos (USIA) para apoyar sus programas destinados a tales fines. Adicionalmente favoreció el establecimiento de un Cuerpo para la Democracia (Democracy Corps), conformado de forma voluntaria por ciudadanos, que asesorarán diversos aspectos de la transición democrática en Europa del Este.

De acuerdo con Marshall, Estados Unidos gasta 273 mil millones al año para defenderse en contra de amenazas militares potenciales, pero sólo 400 millones para promover la democracia. Ello no obstante que "lo último puede ser una inversión sagaz de largo plazo para nuestra seguridad". Su sugerencia es que los fondos se podrían obtener de "una pequeña fracción del gasto de defensa sin sacrificar nuestra fortaleza y presteza militar".[69]

Por otra parte, el **mandato para la acción**, propone **reformar el programa la ayuda al exterior.** El ajuste, acorde con los cambios, implica **reemplazar** a la AID (agencia demasiado voluminosa, burocrática y agobiada por micromanejos dentro del Congreso) con una nueva agencia responsable de la coordinación de la ayuda a otros países y **cambiar la política de ayuda país por país a un nuevo eje basado en misiones clave:** fortalecimiento del crecimiento del sector privado, apoyo a la construcción de instituciones democráticas, protección ambiental, asistencia de seguridad, y coordinación de ayuda al desastre y reasentamiento de refugiados con organizaciones internacionales.

La iniciativa, en relación a la agencia, se empezó a instrumentar con la inclusión del tema dentro del marco de la

---

[69]. W. Marshall, **op. cit.**, pp. 297 y 304.

Directiva de Ejecución de Reorganización del Departamento de Estado emitida por el nuevo secretario de la dependencia, Warren Christopher: "he pedido también al Secretario Adjunto dirigir una revisión de las operaciones y mandatos de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) y reportar sus informes dentro de 60 días para poder proponer al Congreso un plan de reorganización de esa agencia".[70]

Por lo que se refiere a los alcances y límites de la política de promoción de la democracia, dentro del libro citado se hacen algunas advertencias en el sentido de que ésta no puede ser la única guía o racionalidad para la política exterior. Se deben de tomar en cuenta una serie de problemas, particularmente las limitaciones económicas reales de Estados Unidos, la fragilidad de los avances democráticos en muchos países y la posibilidad de que se produzcan retrocesos inevitables. Estados Unidos "debe ser lo suficientemente flexible para diseñar políticas diferentes para países en diversos estados de desarrollo económico y político". Asimismo, la definición de esta política, "no debe evitar que nos comprometamos en una diplomacia constructiva con países no democráticos".

Por lo anterior, se precisa que entre los extremos de la "moralización" y la pasada "ignorancia cínica" de preocupaciones

---

[70]. "Department of State Reorganization", Message to State Department employees and his implementation directive on reorganization released in Washingtong, D.C., February 5, 1993, **US Department of State Dispatch**, Vol. 4, No. 6, February 8, 1993, p. 72. En español ver fragmentos de la directiva en "Reorganización del Departamento de Estado", **Estados Unidos: Informe Trimestral**, Vol. III, No. 2, verano de 1993, CIDE, México, pp. 24-28.

sobre democracia y derechos humanos, se deben encontrar balances pragmáticos y presiones para lograr progresos continuos y graduales, más que rupturas dramáticas. Ello se deriva de que "el clamor global por la democracia" presenta tanto oportunidades como peligros: guerras civiles en naciones multiétinicas; resultados negativos de elecciones democráticas que provoquen el avance del fundamentalismo islámico, reemplazando a regímenes amigos por hostiles; complicación de las relaciones con países no democráticos, especialmente donde existen intereses estratégicos como en el Golfo Pérsico. Para Marshall una política general de apoyo a la democracia no descarta la necesidad de concentrar los esfuerzos donde sea mayor la esperanza de recompensas estratégicas, como sería el caso concreto de Rusia.[71]

El aspecto de la colaboración de las democracias industrializadas es planteado como un principio, el de **"compartir la carga"**, que debe ser aplicado en un sentido amplio. Dentro del **mandato para la acción**, se plantea revigorizar las instituciones de seguridad colectiva, dentro de las que se incluyen Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, bancos de desarrollo y organizaciones de seguridad regionales. El fundamento es que en el mundo de la posguerra la "carga compartida" adquiere un sentido más amplio con la transferencia de la responsabilidad a organismos internacionales y regionales no sólo para preservar la paz, sino también para promover la democracia, la economía de mercado y para enfrentar problemas ambientales y otros de carácter

---

[71]. W. Marshall, **op. cit.**, pp. 298-299.

global.

Como desafío clave para la **seguridad colectiva** en la nueva era se plantea "reforzar la a ONU para comprometerse en una **diplomacia preventiva** que implica la creación de una **fuerza de despliegue rápido**, no permanente, sino conformada por fuerzas armadas de distintos países, asignadas y entrenadas de antemano, a cuyas funciones tradicionales de mantenimiento de la paz se añadirían el reforzamiento de sanciones en contra de agresores, resguardar fronteras de países amenazados por una invasión, proporcionar ayuda humanitaria a las regiones kurdas de Iraq o al cuerno de Africa, combatir el terrorismo e incluso intervenir en países para detener la violencia masiva en contra de civiles".[72]

Dentro de esta concatenación de elementos destinados a promover la democracia en el exterior, destaca el sesgo militarista expresado en la iniciativa del nuevo secretario de Defensa, Les Aspin, quien ha manifestado su voluntad de reorganizar los escalafones más altos del Pentágono a fin de "dirigir la atención hacia las nuevas preocupaciones de seguridad nacional, tales como la promoción de la democracia en el extranjero y la renovación económica en casa". Plantea nombrar a Morton Halperin, director de la oficina de Washington de la Unión Americana de Libertades Civiles como **Secretario Adjunto de Defensa para la Seguridad Democrática**, con la responsabilidad de manejar "cuestiones sobre cómo y cuando la administración debería usar la fuerza militar, específicamente para promover objetivos democráticos y

---

[72]. **Ibid**, pp. 305 y 306.

humanitarios".[73]

El tema también ha impactado las propuestas en relación a la comunidad de inteligencia. Dentro del **mandato para la acción** se sugiere reorganizar las agencias destinadas a tales fines. La propuesta central es la "**creación de un nuevo puesto de director independiente de inteligencia nacional** que eliminaría la duplicación de esfuerzos y la burocracia excesiva,[74] así como la dedicación a nuevas misiones: difusión de tecnología militar y condiciones políticas y económicas de otros países que puedan afectar los intereses de Estados Unidos".

La prioridad otorgada a la política de promoción de la democracia y la asunción de un liderazgo global en ese sentido, provocó un imporante cambio burocrático, que asume un problema real: las contradicciones existentes entre las diferentes dependencias que han asumido dicha tarea. Diamond planteó que "desafortunadamente la Casa Blanca, el Consejo de Seguridad Nacional, el Departamento de Estado, el Pentágono, las agencias de inteligencia, el Congreso, la AID y las embajadas de Estados Unidos a menudo difieren severamente sobre lo que es o debería de ser la política estadunidense. Sólo un liderazgo presidencial fuerte y visionario puede imponer la disciplina y coordinación necesarias

---

[73]. William D. Hartung, "Diplomacia o fuerza, la disyuntiva del actual gobierno estadunidense", **La Jornada**, México, 11 de febrero de 1993.

[74]. La iniciativa respalda la Ley de Seguridad Nacional de 1992 propuesta por el jefe del Comité de Inteligencia de la Cámara de Representantes, Dave McCurdy.

para articular un mensaje consistente sobre la democracia"[75].

El gobierno de Clinton propone la conformación de una nueva subsecretaría de Estado para Asuntos Globales, a cargo del ex senador por Colorado Tim Wirth, que incluiría dentro de sus cuatro subsecretarías adjuntas una específica sobre Democracia, Derechos Humanos y Trabajo.

Dentro del mensaje que introduce la citada directiva de reorganización del Departamento de Estado, el secretario Christopher señaló lo siguiente: "quiero que nuestro Departamento esté facultado para encarar con mayor efectividad los nuevos asuntos de importancia crítica para la política exterior de nuestra nación: fortalecimiento de los esfuerzos de democratización en la ex Unión Soviética y alrededor del mundo, freno a la proliferación de armas de destrucción masiva, fortalecimiento de las capacidades para el mantenimiento de la paz, trato más efectivo a los problemas ambientales globales, elevación de nuestra preocupación sobre la explosión demográfica global, lucha contra el crimen internacional y el terrorismo, e ingreso a nuevos mercados para los negocios estadunidenses...
Tenemos que diseñar vías creativas para incrementar la eficiencia del proceso político y mejorar la dirección de los varios programas que manejamos".[76]

La creación de la subsecretaría para Asuntos Globales -que tendrá que ser autorizada por el Congreso-, se justifica como

---

[75]. L. Diamond, "Promoting..., **op. cit.**, p. 44.

[76]. "Department of State Reorganization", **op. cit.**, p. 69.

"necesaria para manejar y dirigir problemas globales críticos ubicados ahora en el centro de la política exterior de la posguerra fría". Sus preocupaciones sustantivas serán: "medio ambiente, ciencia, política de los océanos, promoción de la democracia, derechos humanos, problemas laborales internacionales, refugiados, población, antiterrorismo, narcotráfico internacional y otros problemas del crimen internacional".

Además de la ya referida subsecretaría adjunta de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo, se constituirán otras tres: la de Narcóticos, Terrorismo y Crimen; la de Población, Refugiados y Migración; y la de Oceanos y Medio Ambiente Internacional y Asuntos Científicos.

II. LOS REACOMODOS EN LA DOCTRINA DE CONFLICTO DE BAJA INTENSIDAD Y LA VINCULACION ENTRE GUERRA Y POLITICA

El objetivo de reversión de los gobiernos sandinista y panameño, así como la contención del proceso revolucionario salvadoreño, fusionó guerra y política. El paradigma clausewitziano de la determinación política de todo pensamiento y acción militar se plasmó en la práctica con la estrecha relación entre la política de promoción de la democracia y la guerra de baja intensidad (GBI) -doctrina militar aplicada en los tres casos de estudio- y se deriva de que la concepción de **victoria,** no se asume en términos meramente militares, sino como el logro de los **objetivos políticos** por los que la guerra se realizó. Partiendo de esta premisa, la GBI dentro de sus ejes de contrainsurgencia y reversión de procesos, fue diseñada como una guerra prolongada de desgaste de carácter global, en la que resultaban igualmente importantes los instrumentos militar, político, económico y social.

El análisis del origen y contenidos de la doctrina sobre GBI fue desarrollado ampliamente en el libro **Guerra de Baja Intensidad. Reagan contra Centroamérica.**[1] Debido a ello, en este capítulo sólo se presentará un resumen de los principales aspectos de la doctrina -analizados en el libro hasta 1986-, pues resultan fundamentales para contrastarlos con los desarrollos más recientes en la materia,

---

[1]. Lilia Bermúdez, **Guerra de Baja Intensidad. Reagan contra Centroamérica**, Siglo XXI Editores, México, primera edición 1987, segunda edición 1988.

así como para realizar un balance de los éxitos y límites de tal estrategia en los estudios de caso.

Aquí cabe hacer una precisión conceptual. Dentro de la literatura revisada hasta el momento, son utilizados indistintamente los términos **conflicto** y **guerra** de baja intensidad. El uso preponderante del concepto conflicto tuvo que ver con el objetivo de "desmilitarizar" el término frente a la opinión pública estadunidense, lo que se refuerza con el calificativo de baja intensidad, que ha pretendido minimizar el nivel de injerencia de Estados Unidos en lo que hasta el pasado reciente fue considerado como Tercer Mundo.

En una de las primeras definiciones del concepto como **conflicto**, se establece que "el empleo de la fuerza es un concepto estrechamente relacionado, pero más extenso en alcance y en oposición política... empleo de la fuerza y conflicto de baja intensidad, como conceptos, se entremezclan uno con el otro". Ello se debe a que "es difícil desarrollar credibilidad para una política de empleo de la fuerza sin estar preparados para involucrar fuerzas para combatir".[2]

En este texto se utilizan ambos términos -a través de sus siglas CBI o GBI-, procurando hacer una distinción entre ambos cuando se trata de presentar los escenarios plausibles o se definen las amenazas potenciales, y cuando el concepto implica ya en sí el

---

[2]. Sam C. Sarkesian, "American policy and low-intensity conflict: an overview", en Sam Sarkesian y William L. Scully (comps.), **U.S. policy and low intensity conflict. Potentials for military struggles in the 1980s**, New Brunswick (EU) y Londres (GB), Transaction Books, 1981, pp. 2-3.

uso de la fuerza y, por tanto, el involucramiento de Estados Unidos.

1. El debate sobre seguridad y defensa.

Durante el gobierno de Ronald Reagan, el objetivo de la recuperación de la hegemonía de Estados Unidos a nivel mundial significó el diseño de una política exterior ofensiva, vinculada inextricablemente a la política de defensa, en la que las soluciones militares tuvieron una alta prioridad. Su concepción de globalismo estratégico estaba destinada a atender la totalidad de áreas y conflictos en los que estuviera involucrado el interés de Estados Unidos. La yuxtaposición de la política exterior y de la política de defensa, tuvo como consecuencia un incremento sin precedentes del gasto militar en condiciones de paz, la reformulación de la estrategia militar en cada uno de los niveles del conflicto, así como de la estructura del ejército estadunidense.[3]

Dentro del espectro del conflicto, el nuevo diseño de la estrategia militar implicó, para el escalón nuclear, la Iniciativa de Defensa Estratégica (conocida como Guerra de las Galaxias), que pretendía colocar en el espacio un escudo que impidiese un primer golpe de misiles sobre el territorio estadunidense. Para el escalón convencional, la recuperación del principio de la **ofensiva**

---

[3]. El tema es desarrollado en L. Bermúdez, **Guerra de Baja Intensidad, op. cit.**, en los capítulos 1 y 2, respectivamente, "Las lecciones de la derrota en Vietnam" y "Las fuerzas de despliegue rápido y la opción de invasión".

significó mejorar las capacidades de invasión a través de la constitución de las Fuerzas de Despliegue Rápido, cuyos ejes de articulación se derivaron de la intención de superar los errores cometidos en la guerra de Vietnam, particularmente el empantanamiento del involucramiento militar y el gradualismo de la invasión. Su objetivo era responder a una situación de crisis que implicara una rápida decisión para emplear la fuerza, seguida de un rápido despliegue de los efectivos suficientes para lograr objetivos específicos, dentro de limitaciones geográficas y de tiempo, que permitiese un pronto retiro de las tropas. Para el nivel no convencional se desarrolló la doctrina de CBI, concebida como una guerra prolongada de desgaste de carácter global, destinada a enfrentar los conflictos en el Tercer Mundo, y a evitar hasta donde sea posible el despliegue de tropas estadunidenses, las cuales sólo intervendrían como un último recurso.

Si bien el estamento militar valoró la debacle del mundo socialista desde una perspectiva triunfalista, provocada en un alto porcentaje por lo acertado de la política de contención, perfeccionada durante el gobierno de Reagan, éste tuvo que involucrarse también en el debate sobre la reformulación de la política de defensa que se derivó de esos hechos. El cambio radical en la percepción de la amenaza modificó la concepción de seguridad nacional, tema que ha sido tratado en la primera parte. No obstante, para abordar los objetivos de este capítulo, cabe subrayar que si bien el componente militar ha bajado su perfil dentro de esa redefinición, se mantiene como un instrumento de

poder que ahora enfatiza hipótesis de conflicto no global, derivadas de viejos y nuevos retos, particularmente en la esfera del CBI.

Dentro de este campo, interesa destacar que el debate continúa abierto y ha enfrentado en el pasado inmediato, fundamentalmente, al poder Ejecutivo con sectores del Congreso. De esta polémica se destacarán algunos aspectos, contradicciones y conclusiones relevantes.

Dentro del cuerpo legislativo uno de los principales protagonistas de la discusión fue Les Aspin, jefe del Comité de Servicios Armados de la Cámara de Representantes hasta el final del gobierno de Bush. Su nombramiento como nuevo secretario de Defensa del gobierno de Clinton cambiará los términos del debate, aunque éste subsistirá dadas las divergencias que persisten, y el impacto de las reformas que han sido sugeridas sobre las propias fuerzas armadas estadunidenses.

El primer elemento que hay que considerar en relación al tema es que Estados Unidos se encuentra inmerso en la reorientación estratégica más significativa desde la Primera Guerra Mundial, planteada en dos sentidos : 1) la principal hipótesis de conflicto ha dejado de centrarse en un poder nuclear hostil, cambiándose hacia las amenazas potenciales de poderes regionales, así como de aquéllas caracterizadas como transnacionales; y 2) las fuerzas armadas están siendo reducidas, reorientadas y reestructuradas.

El subsecretario de Defensa Adjunto para Operaciones Especiales y Conflicto de Baja Intensidad durante el gobierno de

George Bush, Alberto R. Coll, sintetizó las características de la nueva estrategia militar perfilada por el entonces secretario de Defensa, Richard Cheney, en cuatro elementos clave: disuasión estratégica y defensa, presencia de avanzada, respuesta a las crisis y reconstitución.[4]

En relación con el aspecto de disuasión estratégica y defensa, la nueva estrategia amplía el eje tradicional referido a la guerra nuclear, incluyendo, dentro de ese objetivo, el control y disminución de la proliferación de misiles balísticos y de todas las armas de destrucción masiva.

El segundo elemento, referido a la presencia de avanzada, parte del reconocimiento de Estados Unidos como una "nación aislada", dependiente de vínculos globales tanto de carácter económico como de defensa, por lo que necesita mantener un grado de presencia militar en áreas importantes para sus intereses. De acuerdo a este razonamiento, a pesar de los amplios recortes de efectivos planificados para las fuerzas armadas, y del cierre de numerosas bases en el exterior, la presencia de avanzada continuará dándose de varias formas, entre otras: un reducido numero de fuerzas desplegadas en Europa (la propuesta de Bush fue de 150 mil y la de Clinton oscila entre 100 y 75 mil) y el este de Asia, ejercicios de entrenamiento con fuerzas extranjeras, intercambios militares, ayuda de seguridad, acuerdos de acceso, y la

---

[4]. Alberto R. Coll, "America as the grand facilitator", **Foreign Policy** No. 87, Summer 1992, pp. 59-60.

precolocación de equipo militar, tanto en territorios extranjeros como en los oceanos.

En cuanto al tercer aspecto, Estados Unidos necesita estar preparado para responder a crisis que afecten sus intereses alrededor del mundo. Esto requiere fuerzas rápidas y letales de alcance global -es decir, fuerzas de despliegue rápido-, apoyados por suficiente capacidad de transporte aéreo y marítimo que puedan ser trasladarlas a largas distancias. De acuerdo con la óptica de Coll, el costo de lo anterior ayudaría a explicar por qué Estados Unidos no puede recortar su presupuesto de defensa más allá de cierto punto.

Aquí habría una coincidencia con Clinton quien plantea reestructurar las fuerzas armadas para hacerlas "más móviles, más precisas y más flexibles", poniendo énfasis en el poder táctico, el transporte aéreo, el despliegue rápido y las operaciones especiales "que potencialmente requerirán el uso de la fuerza": posible inestabilidad en Rusia y las repúblicas de la Comunidad de Estados Independientes, Corea, Medio Oriente, ataques teroristas y la violencia étnica o separatista.

El último elemento, reconstitución, asume que Estados Unidos debe estar preparado para aumentar rápidamente sus fuerzas militares si el medio internacional de seguridad se deteriora abruptamente. Desde la óptica de otro analista, mantener un potencial para tales objetivos requiere, entre otras cosas, fuerzas de reserva que puedan ser activadas en tiempo de emergencia, y una

base de defensa industrial y tecnológica, que pueda producir armas de forma oportuna para apoyar una fuerza ampliada.[5]

De acuerdo con el ex subsecretario citado, el aspectos verdaderamente novedoso de la estrategia de defensa trazada por Cheney es que el eje de la planificación ha cambiado de una guerra global con la Unión Soviética a conflictos regionales, en los cuales Estados Unidos puede intervenir para contener la agresión o mantener el balance regional de poder. Considera que quizás lo más importante es que la nueva estrategia está menos preocupada por una amenaza específica, y se orienta más bien a asegurar las capacidades con las cuales Estados Unidos pueda moverse en una dirección favorable en el orden internacional de la posguerra fría.[6]

Dentro del marco de esta estrategia definida por el ex secretario de Defensa Cheney, insistimos que existieron una serie de acuerdos y divergencias entre el gobierno y el Congreso, mismas que se destacarán en sus aspectos más relevantes. Entre ambos ha existido el acuerdo de recortar la estructura de fuerza, es decir, el número de unidades, los sistemas de armamento y el personal militar. También ha habido consenso para que los mayores recortes de efectivos se realicen en el ejército y la fuerza aérea (lo que se equilibraría con fuertes comprometimientos europeos), más que en la marina y el cuerpo de marines. La reducción menor de estas dos

---

[5]. Ronald O'Rourke, "Reducing the size of the military: how large a force is needed?", **CRS Review**, april-may 1992, Congressional Research Service, Washington, p. 3.

[6]. A.R. Coll, **op. cit.**, p. 63

ramas es considerada como necesaria para tener una mayor proporción de fuerzas capaces de ser empleadas en contingencias "no soviéticas". El desacuerdo que ha persistido se refiere al tamaño y ritmo de los recortes de las fuerzas en servicio activo, así como en relación al futuro de la combinación éstas con las fuerzas de reserva.[7]

En el marco de las reducciones, a principios de 1991 el gobierno de Bush propuso una estructura de fuerza militar denominada "fuerza base", que implicaba la reducción, para 1995, de un 25 por ciento de efectivos en relación al punto culminante que significó el proceso armamentista de la era Reagan. La fuerza base se compondría de 1 600 000 hombres en servicio activo (cifra mucho menor que los 2 100 000 existentes a fines de 1987), su objetivo sería asegurar la continuación de los desarrollos favorables en la ex Unión Soviética, y su diseño se orientaba principalmente a enfrentar conflictos militares "no soviéticos" en el Tercer Mundo.

Dentro del Congreso, un grupo de legisladores impulsaron recortes más significativos que los propuestos por Bush, argumentando que su iniciativa no tomaba en cuenta, por completo, la reducción de la amenaza militar derivada de la desintegración de la Unión Soviética de finales de 1991. Adicionalmente, la fuerza base resultaba superior en términos de lo que sería necesario para enfrentar conflictos en el Tercer Mundo.[8] Esta posición fue

---

[7]. Robert L. Goldich, "Cutting military manpower", **CRS Review**, april-may 1992, Congressional Research Service, Washington, p. 25.

[8]. R. O'Rourke, **op. cit.**, p. 2.

defendida, como congresista, por el nuevo secretario de Defensa, Les Aspin, y la sugerencia del presidente Clinton es la de una reducción adicional de 200 mil efectivos para 1997.

Will Marshall, analista del **think tank** vinculado a William Clinton, precisa las diferencias que sostendrá el nuevo gobierno en relación al tema. En primer lugar, "más que disminuir simétricamente la fuerza de guerra fría, como lo propuso el gobierno anterior, debemos reducir las fuerzas que estaban específicamente diseñadas para contrarrestar la amenaza soviética". Se plantea, por tanto, "una disminución asimétrica que afectará principalmente al ejército, seguido de la fuerza aérea, la marina y el cuerpo de marines". En segundo lugar, además de los recortes adicionales del número total de efectivos, y de las tropas estacionadas en Europa ya señalados, se planea "continuar cerrando bases en el interior y en el exterior; y reducir el número de portaviones, alas aéreas y divisiones del ejército en nuestra estructura de fuerza convencional, tal y como lo determinen las circunstancias en el exterior".[9]

De acuerdo con el Departamento de Defensa del gobierno de Bush, la fuerza base se reestructuraría en cuatro áreas

---

[9]. Will Marshall, **op. cit.**, p. 309. Habría una aparente similitud entre la primera posición relativa a la disminución asimétrica de efectivos dentro de las cuatro ramas de las fuerzas armadas, y el acuerdo en ese sentido que se planteaba arriba entre el gobierno de Bush y el Congreso. Por ello, cabe precisar que con Clinton lo que se sugiere es una reducción mucho mayor del ejército, en tanto que ha sido una fuerza diseñada "específicamente para contrarrestar la amenaza soviética", particularmente frente una hipótesis de conflicto convencional dentro del continente europeo.

principales: una fuerza estratégica, incluyendo todas las armas nucleares de largo alcance; una fuerza Atlántica, incorporando unidades del Ejército y unidades tácticas aéreas comprometidas en Europa y el Medio Oriente; una fuerza del Pacífico, con un amplio carácter marítimo; y, una fuerza de contingencia de unidades diseñadas para el rápido despliegue hacia focos de conflicto alrededor del mundo. La planificación abogaba por el mantenimiento de fuerzas activas en altos niveles de diposición, y por la continuación de la modernización selectiva, pero sustancial, del programa de armamentos.[10]

En relación a este último punto, Marshall sostiene que Clinton debe "salvar partes clave del complejo [militar industrial], mientras Estados Unidos se desmoviliza de la guerra fría". El objetivo será no "perder la capacidad industrial y tecnológica para producir las armas sofisticadas que nuestras fuerzas pueden necesitar para prevalecer en algún conflicto futuro". La diferencia con los planteamientos de Bush estriba en que éste "estaba dispuesto a permitir que las lineas de producción continuaran sobre la improbable asunción" de que las firmas contratistas se ajustarían de acuerdo a "como las circunstancias lo requirieran". El gobierno de Clinton debe reemplazar esta política, calificada de "darwinismo militar", con una estrategia de "industria base que preserve las habilidades centrales y las capacidades esenciales para nuestra seguridad militar", que incluya

---

[10]. "United States defense policy", **Congressional Digest**, Vol. 71, No. 5, may 1992, Washington., p. 135.

"el mejoramiento selectivo de las armas existentes", así como desarrollos limitados de nuevas armas capaces de actuar como "multiplicadores de fuerza", y un fuerte apoyo a la investigación "para preparar prototipos para la producción de una nueva generación de armas".[11]

Durante sus discursos de campaña, Clinton abogó por esta posición, pronunciándose específicamente por la continuación de la producción de algunos de los principales sistemas de armamento, como submarinos de ataque y aviones de combate, con algunas reducciones en lo que se refiere, por ejemplo, al número de portaviones (10 en relación a los 12 sostenidos por Bush), así como la desviación de fondos del sistema de defensa antimisiles basado principalmente en el espacio (Guerra de las Galaxias) a otro plan más limitado, basado principalmente en la tierra.

En relación al tema de la reconstitución, el gobierno de Bush abogó por reducciones proporcionales de las fuerzas de reserva, en relación a los recortes de las tropas en servicio activo. Sin embargo, algunos congresistas se opusieron a realizar mayores recortes en las unidades de la guardia nacional y de la reserva, argumentando que se le debían dar más responsabilidades a esta última cuando un conflicto mayor se expandiese.[12] Por su parte, la posición de las fuerzas armadas, particularmente la del ejército, es que la reducción de ambas fuerzas debe ser ampliamente

---

[11]. W. Marshall, **op. cit.**, pp. 312-313.

[12]. Stephen Dagget, "Key Issues in defense policy", **CRS Review**, april-may 1992, Congressional Research Service, Washington, p. 8.

simétrica, porque: 1) muchas unidades de reserva existen para apoyar unidades activas si éstas son movilizadas, por lo que si algunas unidades activas son eliminadas, no habría necesidad de mantener unidades de reserva; y 2) el cambio de énfasis de operaciones soviéticas a "no soviéticas", plantea más requerimientos en cuanto a capacidades de despliegue rápido y alta disposición, encontradas en las fuerzas activas más que en los componentes de la reserva.[13]

La inclinación de Marshall favorece una reducción asimética que responda al diseño de una fuerza más pequeña y flexible, con lo que "el gobierno debe depender más de la guardia nacional y de las reservas para proporcionar un apoyo al combate efectivo" a las fuerzas en servicio activo. Tal posición responde también a una consideración financiera, ya que en término de costos "una unidad de tierra de la guardia nacional del ejército cuesta de 30 a 35 % ciento menos que una unidad activa".[14]

Otro tema de acuerdos y desacuerdos se relaciona con la definición de las áreas de conflicto potenciales. Existe consenso en torno a que ha desaparecido la amenaza militar que una vez significó la Unión Soviética y sus aliados del Pacto de Varsovia, y que el Medio Oriente y la península de Corea son dos áreas donde se presenta un claro potencial para un conflicto militar regional que involucra importantes intereses de Estados Unidos. Fuera de

---

[13]. R.L. Goldich, **op. cit.**, p. 26.

[14]. W. Marshall, **op. cit.**, p. 309.

estas dos regiones, las amenazas a los intereses estadunidenses serían difíciles de definir con precisión.

La posición del gobierno de Bush, y de algunos congresistas, se inclinan hacia una definición que posibilitara responder tanto a contingencias claramente identificables, como a otros conflictos, potencialmente mayores, que no pudiesen ser previstos. Dentro del Congreso, otros argumentaban que si se quería que los planes de defensa recibieran el suficiente apoyo público, éstos debían estar basados en amenazas claramente identificables y en escenarios de conflicto plausibles.[15]

Les Aspin, quien se caracterizó como representante por su enfrentamiento con altos funcionarios del Departamento de Defensa durante el gobierno de Bush, planteaba que las fuerzas militares estadunidenses deberían de ser ajustadas de acuerdo a los requerimientos de amenazas militares específicas en regiones particulares, y criticó al gobierno por basar sus objetivos de fuerza sobre criterios menos explícitos. "Proponía cuatro estructuras de fuerza alternativa, las dos mayores diseñadas para enfrentar simultáneamente conflictos regionales en Medio Oriente y Corea, y una contingencia menor, de la dimensión de Panamá, en cualquier otra parte".[16]

En relación directa con la discusión anterior, otro de los temas polémicos ha sido la evaluación de las capacidades militares

---

[15]. R. O'Rourke, **op. cit.**, p. 2

[16]. Stephen Dagget, "How much for defense?, **CRS Review**, april-may 1992, Congressional Research Service, Washington, p. 6.

de los países del sur, es decir, definir si sus fuerzas pueden o no "seguir siendo consideradas como primitivas", o si incluso pueden ampliarse en el futuro. Existen argumentos en el sentido de que ningún otro poder más que la ex Unión Soviética -aunque sea hostil política o ideológicamente a los intereses de Estados Unidos-, ha tenido o puede tener la capacidad de significar una amenaza militar creíble a Estados Unidos, a sus intereses y aliados en el exterior. La invasión iraquí a Kuwait reforzó a los que alertaban sobre las capacidades militares del mundo en desarrollo, sin embargo, otros han señalado que lo que significó la guerra del del Golfo fue, en los hechos, un escenario del "peor caso".[17]

Sin embargo, la preocupación incluye la proliferación de tecnología de armas nucleares. "La CIA estima que, para el año 2000, al menos quince países en desarrollo serán capaces de construir misiles balísticos, y ocho de ellos pueden tener capacidad para armas nucleares. Treinta países tendrán armas químicas, y diez serán capaces de desplegar armas biológicas".[18]

La Guía de Planificación para la Defensa para los años fiscales 1994-1999, fechada el 16 de abril de 1992, documento de carácter bianual e interno, conmina a las cuatro ramas de las fuerzas armadas a prepararse para pelear dos guerras regionales

---

[17]. "United States defense policy", **op. cit.**, pp. 133-134.

[18]. A.R. Coll, **op. cit.**, p. 48.

mayores simultáneamente, manteniendo al mismo tiempo una considerable presencia militar en Europa.[19]

En relación con estos dos últimos puntos, Marshall argumenta que resulta necesaria una "fortaleza para la democracia", expresada en términos militares, como un "pilar indispensable para el liderazgo estadunidense". Ello se deriva del hecho de que "Estados Unidos debe estar preparado para una variedad de peligros más ambiguos, pero aún potentes". Tales amenazas se basan en la evaluación de Les Aspin sobre los posibles retos a la estabilidad global:

> chantaje nuclear de estados o grupos terroristas; guerra civil dentro del antiguo bloque soviético, en tanto que la autoridad política y las condiciones económicas se desintegren, con especial atención a que las repúblicas pierdan el control de las armas nucleares; nuevos brotes de violencia étnica o sectaria; riesgos permanentes de conflicto regional, incluyendo aquéllos derivados de países que buscan una hegemonía regional como China, Iraq, Irán y Corea del Norte; y ataques terroristas contra viajeros o trabajadores estadunidenses en el exterior, así como la subversión de gobiernos civiles por los carteles de las drogas tal y como se ha visto en Colombia.[20]

Otro tema importante es el de la defensa colectiva. En la Guía de Planificación se sostiene que "nuestra preferencia por una respuesta colectiva para prevenir amenazas o, si es necesario, para abordarlas, es un aspecto clave de nuestra estrategia de defensa regional". Adicionalmente, "donde los intereses de nuestros aliados estén directamente afectados, debemos esperar que éstos

---

[19]. Los aspectos fundamentales del documento fueron dados a conocer el en artículo "Pentagon drops goal of blocking new powers", **The New York Times**, may 24, 1992.

[20]. W. Marsall, **op. cit.**, pp. 306-307.

asuman una carga apropiada de responsabilidad y que en algunos casos jueguen un papel dirigente; pero mantenemos la capacidad de tratar selectivamente aquellos problemas de seguridad que amenacen nuestros propios intereses".

El presidente Clinton coincide al respecto, y aboga por la asunción de un papel más activo de los aliados en la defensa de sus regiones, por el fortalecimiento de las instituciones de seguridad colectiva como la OTAN, y por la constitución de una nueva fuerza de despliegue rápido voluntaria dentro de la ONU.

El último aspecto de la política de defensa, en el cual es posible precisar la posición de Clinton, es el que se refiere a la reestructuración de las fuerzas armadas. Marshall sostiene que "la actual estructura, basada en cuatro grandes servicios militares autónomos, está cargada de redundancia y desperdicio", situación que sería expresada en el ejemplo del jefe del Comité de Servicios Armados del Senado, Sam Nunn, quien sostiene que "Estados Unidos tiene cuatro fuerzas aéreas separadas -una para cada una de las cuatro ramas militares- y redundancias similares en los cuerpos médico, de capellanes, dental, legal, y de enfermeras". Asimismo, "el ejército y los marines tienen divisiones de infantería ligera, mientras que la marina y la fuerza aérea tienen aviones de combate y misiles tácticos similares, pero separados". De acuerdo con Marshall, tanto por razones militares, como económicas, el presidente Clinton debería dar instrucciones a su secretario de Defensa para diseñar planes destinados a una completa reorganización de las fuerzas armadas. Dentro de la

reestructuración, "la nueva división de responsabilidades debe asignar misiones a servicios específicos, más que dejar a cada rama tener una parte de la acción. El resultado probable será minimizar la rivalidad entre los servicios, y fortalecer un nuevo espíritu de mutua dependencia y cooperación".[21]

Finalmente, la estrecha relación existente entre la política de promoción de la democracia y la estrategia de defensa resulta particularmente evidente en los planteamientos de Marshall. El autor basa la argumentación de su artículo en el sentido de que "la doctrina pro democrática tiene dos corolarios: primero, que Estados Unidos debe revigorizar su economía no sólo para generar los recursos que necesitamos para sostener nuestro liderazgo global, sino también para estimular el crecimiento global, sin el cual la democracia fracasaría. Segundo, que Estados Unidos debe preservar fuerzas militares potentes y cualitativamente superiores, aún cuando reduzcamos nuestras estructuras de defensa de guerra fría, con el objetivo de defender nuestros intereses y valores". En otras palabras, "una política de seguridad amplia, organizada alrededor del tema de la democracia, descansa sobre tres elementos principales: restaurar la vitalidad y el liderazgo económico de Estados Unidos, diplomacia para la democracia y fortaleza militar".[22]

---

[21]. **Ibid**, p. 311.

[22]. **Ibid**, pp. 291 y 300.

2. Contenidos y características de la doctrina sobre Conflicto de Baja Intensidad[23]

Como ya fue señalado, el CBI se ubica en el extremo más bajo del espectro del conflicto, cuyo punto intermedio es la guerra convencional y su cúspide era la guerra nuclear total.

Dentro del marco de la contención del comunismo en la era Reagan, y de la necesidad de enfrentar lo que se concebían como nuevos retos a la seguridad estadunidense, la GBI fue diseñada como una guerra prolongada de desgaste de carácter global que, sin abandonar la posibilidad de una invasión, manejaba una perspectiva más amplia para enfrentar los conflictos en el Tercer Mundo. Combinando elementos militares, políticos, económicos, psicológicos, de inteligencia y de control de la población, esta alternativa buscó en las fuerzas armadas aliadas, y en las insurgencias contrarrevolucionarias patrocinadas, la punta de lanza que resolviese el conflicto sin un escalamiento que obligara a una decisión de invasión, concebida como la última opción.

A diferencia de décadas anteriores en que se priorizó el tema de la contrainsurgencia o la desestabilización de gobiernos concebidos como enemigos, el CBI se se ha manejado en torno a cuatro ejes sustanciales: contrainsurgencia, reversión de procesos, antiterrorismo y combate al narcotráfico. En consonancia con los objetivos de este trabajo, sólo se desarrollarán los aspectos fundamentales los dos primeros.

---

[23]. Resumen de los elementos centrales de la doctrina contenidos en el libro de L. Bermúdez, **Guerra de Baja Intensidad...**, **op. cit.**

Para enfrentar el CBI el diseño es global, es decir, al menos en sus fundamentos teóricos, no se privilegiaría ninguno de los instrumentos de poder: el militar, el político, el económico y las operaciones psicológicas.

En los ejes de contrainsurgencia y reversión de procesos, dentro de la estrategia de GBI es fundamental la concepción de **victoria**, en la que el rescate del elemento **político** es sustancial: victoria es **el logro de los objetivos políticos por los que fue hecha la guerra.** En otras palabras, el triunfo es medido a partir de evitar ciertos resultados (por ejemplo, el triunfo militar de la guerrilla salvadoreña) o por cambios de comportamiento en el grupo que es objetivo (por ejemplo, la celebración de elecciones, por parte del gobierno sandinista, en el marco de la guerra y de una fuerte intervención política a favor de la oposición).

La adopción de esta postura, como uno de los elementos de consenso al respecto de la GBI, fue expresada por el secretario de Estado del gobierno de Reagan, George Schultz: "algunas veces, como en el caso de Granada, el éxito tomará la forma de una victoria militar total y la remoción de tropas extranjeras. En otros casos, el triunfo consistirá en negar la victoria al adversario, de modo que **se vuelvan posibles las soluciones políticas**".[24]

---

[24]. George Schultz, "Low-intensity warfare: the challenge of ambiguity", adress by Secretary Schultz before the Low Intensity Warfare Conference, National Defense University, Washington, D.C., enero 15 de 1986, **Current Policy** No. 783, United States Department of State, Bureau of Public Affairs, Washington, D.C., p. 2. Subrayado de la autora.

La prioridad otorgada a lo político implicó también un esfuerzo de legitimación y credibilidad de las fuerzas apoyadas:

> la intervención militar estadunidense en apoyo de una élite gubernamental o de un sistema político que no tiene un mínimo nivel de apoyo interno, probablemente erosionará cualquier apoyo público existente [...] esto significa que la intervención estadunidense debe ser política y militarmente balanceada, principalmente en lo concerniente al esfuerzo y legitimación del régimen existente.[25]

En este terreno, el tema de la democratización es consustancial al planteamiento, y en él se subraya la estrecha vinculación existente entre guerra y política.

Como la estrategia se hizo más compleja y el objetivo era global y no sólo militar, la respuesta diseñada fue de largo plazo. Se concibió entonces al CBI como un problema complejo de varios niveles y dimensiones, cuya solución tiene sus raíces en el cambio. Como lo ilustró el caso de Centroamérica, en consonancia con lo anterior, resultaba básico impulsar aperturas políticas, fundamentalmente de carácter electoral, para conseguir el ascenso de gobiernos "de centro" que sustituyeran a dictaduras militares en el poder, así como el empuje de tibias reformas económicas, particularmente de carácter agrario.

En el terreno militar, la GBI es una guerra irregular, especial, no convencional, por lo que no podía ser enfrentada con tropas convencionales, sino con fuerzas empapadas de las habilidades de la guerra irregular, como son las Fuerzas de Operaciones Especiales (FOE), las cuales fueron reactivadas después

---

[25]. Sam Sarkesian, op. cit., p. 4.

de su congelamiento posterior a la guerra de Vietnam. Históricamente, el objetivo de esta guerra fueron las fuerzas insurgentes, por lo que se necesitó dotar a las FOE de nuevas habilidades para poder combatir los nuevos retos (terrorismo y narcotráfico) así como el entrenamiento de insurgencias contrarrevolucionarias.

En cuanto al eje de la contrainsurgencia, se realizaron algunos ajustes doctrinarios que partieron de la revisión de los errores cometidos en otras experiencias, particularmente en Vietnam. De ellos destacan tres: 1) la contrainsurgencia debía ser fundamentalmente una tarea de los ejércitos aliados, bajo la asesoría y entrenamiento estadunidense, y no una tarea asumida directamente por los efectivos de Estados Unidos; 2) en términos temporales, el triunfo no sería buscado a corto plazo; y, 3) el énfasis en la práctica, y no sólo en la teoría, de que las operaciones militares eran parte de un diseño que privilegiaba los aspectos "no militares" o "no combatientes" de la propia estrategia militar (acción cívica, operaciones psicológicas, incorporación de la población a las tareas de defensa), como parte de una estrategia general que también incluía programas políticos, económicos y sociales.

Durante el gobierno de Reagan el término desestabilización fue sustituído por el de reversión (**rollback**), dejó de ser una política encubierta, fue asumida como política de Estado avalada por el propio Congreso estadunidense, e incluyó la construcción y financiamiento de insurgencias contrarrevolucionarias. En el

ámbito doctrinario, esta política se insertó dentro de la necesidad de recuperar el principio de la ofensiva, abriendo la posibilidad de ir más allá de la mera contención, al tener como objetivo el derrocamiento de gobiernos en el poder, concebidos como parte de la "avanzada soviética". Para ello, se instrumentó también un diseño de largo plazo que no buscaba la victoria militar. En este sentido, la guerra forma parte de una desestabilización generalizada, que incluye el uso de los instrumenos económico y político para generar "vulnerabilidades", derivadas del bloqueo y la presión respectivamente. Las operaciones psicológicas, y la "diplomacia pública", se diseñaron para lograr apoyos, tanto internos como internacionales, a una práctica contraria a principios de derecho internacional.

En enero de 1984, el **Informe Kissinger**, además de haber logrado el necesario acuerdo bipartidista en torno a la política hacia Centroamérica, presentó públicamente una serie de propuestas que sintetizaron las transformaciones de esa nueva política que ya se habían empezado a poner en práctica en El Salvador durante 1983, y que comulgaban con los contenidos de la GBI.

Las recomendaciones más generales del Informe eran la combinación de la defensa (contrainsurgencia "al estilo americano" en El Salvador, y "contención activa" del gobierno sandinista), con el desarrollo interno (el paquete de recomendaciones económicas de corto y mediano plazo).

En consonancia con los plantemientos de la doctrina sobre GBI, en el tercer párrafo del capítulo VI destinado a las cuestiones de

seguridad, el **Informe** afirmaba que "la restauración de la paz y la estabilidad requeriría una combinación de reformas sociales y políticas, progresos económicos, actividad diplomática y esfuerzo militar".[26]

3. El ajuste de la doctrina sobre CBI dentro del nuevo orden internacional

Con el objetivo de actualizar el desarollo doctrinario sobre CBI a partir de que se hacen más evidentes los cambios en el ex bloque socialista, el primer elemento que hay que tomar en consideración es la propia definición oficial del concepto, asumida hasta 1989:

> "El conflicto de baja intensidad es una confrontación político-militar entre dos estados o movimientos enfrascados en una contienda no tan intensa como la guerra convencional, pero más grave que la competencia pacífica entre estados. Con frecuencia significa luchas prolongadas entre principios e ideologías distintas. El CBI comprende desde la subversión hasta la lucha armada. Se libra mediante la aplicación de una serie de medios que incluyen los políticos, económicos, informativos y militares. Los conflictos de baja intensidad con frecuencia son fenómenos localizados por lo general en el Tercer Mundo, pero tienen implicaciones en la seguridad regional y global".[27]

---

[26]. **Report of the National Bipartisan Commission on Central America**, 11 de enero de 1984. En español consúltese la traducción comentada de Gregorio Selser, **Informe Kissinger contra Centroamérica**, El Día en Libros, México, 1984, p. 219.

[27]. En español, el Manual sobre CBI es el FM 100-20/AFP 3-20, **Operaciones Militares en Conflicto de Baja Intensidad**, Escuela de las Américas, Ejército de los Estados Unidos de América, Fuerte Benning, Georgia, 1 de diciembre de 1989, p. 1-1. (Las siglas significan Manual de Campaña y Folleto de la Fuerza Aérea).

Sin embargo, "el concepto ya se había incorporado en la legislación por la Ley de Reorganización de la Defensa (Defense Reorganization Act) de 1986, que establece el [puesto de] Subsecretario de Defensa para Operaciones Especiales y Conflicto de Baja Intensidad (Assistant Secretary of Defense for Special Operations ald Low Intensity Conflict), y decreta un consejo sobre CBI (LIC board) dentro del Consejo de Seguridad Nacional".[28]

En segundo lugar, hay que subrayar que el debate alrededor del reajuste doctrinario sobre CBI también continúa abierto. En una de las principales revistas militares, la editorial de un número de mediados de 1991 dedicado al tema, plantea que "este es el séptimo número de **Military Review**, en los últimos tres años, que cubre el conflicto de baja intensidad, operaciones especiales y de contingencia, o temas relacionados". Al final de la misma se añade, "dejamos a los lectores [la opinión] de si esta discusión refleja la búsqueda del Ejército de su razón de ser en la posguerra fría".[29]

El manual de campaña, citado con anterioridad, es considerado por el teniente coronel Hunt como "el documento militar más amplio escrito sobre el tema", elaborado por el **Command and General Staff**

---

[28]. Teniente Coronel John B. Hunt, US Army, Retired, "Emerging doctrine for LIC", **Military Review** Vol. LXXI, No. 6, junio de 1991, Fort Leavenworth, Kansas, p. 56. El autor pertenece al Army Proponency for Low-Intensity Conflict, Department of Joint and Combined Operations, US Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas.

[29]. La editorial es firmada por el editor en jefe, Teniente Coronel (P) Steven F. Rausch, **Ibid.**

College de Fort Leavenworth, Kansas y el **Army-Air Force Center for Low Intensity Conflict** de Langley Air Force Base.[30] En esencia, el documento recoge los planteamientos centrales de la doctrina planteados en el apartado anterior: el carácter global del CBI, el predominio de la política, la necesidad de evitar una escalada militar, la unidad de esfuerzos, el requisito de legitimidad de las fuerzas que se apoyarán y el carácter prolongado del involucramiento.

Adicionalmente, este manual amplía el tipo de operaciones militares dentro del CBI para ajustarse a las nuevas necesidades, pero precisando que éstas se realizan "**en apoyo** de acciones políticas, económicas y divulgativas".[31]

Estas acciones se dividen en cuatro categorías. Las dos primeras ya fueron mencionadas en el apartado anterior: una fusiona insurgencia/contrainsurgencia, dependiendo de las circunstancias, refiriéndose la primera al apoyo a insurgencias contrarrevolucionarias destinadas a la reversión de gobiernos. Al explicar la naturaleza de la contrainsurrección y la estrategia de defensa y desarrollo internos, se señala que "a menudo el gobierno tiene que superar la inercia e ineptitud de su propio sistema político, antes de poder hacer frente a la insurrección". Adicionalmente, "la contrainsurrección debe entrever que la verdadera amenaza para el gobierno está en el poder político de los

---

[30]. Tte. Cnel. J. B. Hunt, **op. cit.**, p. 57.

[31]. FM 100-20/AFP 3-20, **op. cit**, p. v. (Las cursivas son de la autora).

insurrectos, no en el poder militar [...] cualquier estrategia que no le pone atención continua y seria a los reclamos y demandas políticas de los insurrectos está en desventaja".[32] La segunda categoría es la lucha contra el terrorismo.

La tercera se denomina operaciones de mantenimiento de la paz, las cuales deben ser "realizadas con el consentimiento de las partes beligerantes para conservar una tregua negociada y facilitar la solución de un problema por vía diplomática". En este rubro, la participación de Estados Unidos se puede hacer "bajo los auspicios de una organización internacional, en cooperación con otros países, o en forma unilateral".[33]

La cuarta categoría son las operaciones de contingencia en tiempo de paz, consideradas como

> actividades militares que tienen dimensiones políticas, y que por lo general se caracterizan por la proyección o empleo rápido y a corto plazo de fuerzas militares en condiciones que no llegan a constituir una guerra. Frecuentemente estas acciones se emprenden para evitar o capear una crisis en situaciones que requieran del empleo de medios militares para aplicar o respaldar iniciativas diplomáticas.

Estas operaciones comprenden: demostraciones de fuerza, operaciones de evacuación de no combatientes, de rescate y recuperación, ataques e incursiones, establecimiento de paz, guerra no convencional, actividades de socorro en caso de catástrofes, asistencia acelerada de seguridad, y apoyo a las autoridades civiles de Estados Unidos. Se considera que tales esfuerzos

---

[32]. **Ibid**, p. 2-7.

[33]. **Ibid**, p. 4-1.

militares "sirven como complemento de iniciativas políticas e informativas".[34]

Se pueden detectar dos diferencias importantes entre este manual y su predecesor.[35] En primer lugar, el de 1981 fue elaborado por el ejército, y en la versión de 1989 se incorpora también la fuerza aérea. En segundo lugar, el de 1981 es un manual fundamentalmente contrainsurgente, en el que se definen sólo dos tipos de CBI, diferenciados por el nivel de injerencia estadunidense: el A trata de las "operaciones y ayuda, en defensa y desarrollo internos, que tienen que ver con **acciones que toman las fuerzas estadunidenses** para establecer, reanudar, o mantener el control de ciertas áreas o puntos amenazados por la guerra de guerrillas, revolución, subversión u otras tácticas encaminadas a la toma del poder por una fuerza interna"; y el B, que tiene la misma descripción y objetivos, pero que se refiere a las operaciones de **asesoramiento y apoyo** de combate y de servicios de combate **a las fuerzas locales o aliadas.**[36]

Otro tipo de operaciones, desarrolladas ampliamente en el manual de 1989, sólo son mencionadas en el de 1981 desde la perspectiva de que los principios contenidos en ese texto pueden aplicarse a otros esfuerzos destinados a restablecer el orden y asegurar la paz, en respuesta a llamados de gobiernos o de la ONU

---

[34]. **Ibid**, p. 5-1.

[35]. Field Manual 100-20, **Low-Intensity Conflict**, Washington, D.C., Department of the Army, 1981.

[36]. **Ibid**, p. 2.

(respectivamente, un conflicto interno, o una fuerza encargada del mantenimiento de la paz en un área en disputa que relacione a dos o más naciones). Dentro del mismo marco, se reivindican las operaciones unilaterales "para imponer el orden en una situación de urgencia, si ninguna fuerza de Naciones Unidas o de la Organización del Tratado [sic] se encuentre preparada para actuar".[37]

Estas diferencias corroboran la afirmación anterior, en el sentido que el manual de 1989 es el documento militar más elaborado sobre el tema, que incorpora el tratamiento de los cuatro primeros ejes del desarrollo doctrinario que fueron tratados en el apartado anterior, clasificándolos dentro de rubros específicos de operaciones militares, y que desarrolla los otros ya señalados.

Si bien en el último documento se reafirma la premisa de que las principales causas del CBI son internas, ("el cambio, el descontento, la pobreza, la violencia y la inestabilidad"), los resabios de guerra fría también resultan evidentes: "los soviéticos no son responsables de todos los conflictos que se dan en el mundo, pero tienden a explotar lo que en otras circunstancias hubieran sido conflictos internos con la finalidad de implantar su estrategia global".[38]

El reajuste será más evidente en contribuciones posteriores de especialistas sobre el tema, que incorporarán dentro de sus reflexiones el análisis del nuevo escenario que se deriva del derrumbe del socialismo.

---

[37]. **Ibid**, p. 4

[38]. FM 100-20/AFP 3-20, **op. cit.**, pp. 1-2 y 1-4.

Steven Metz -profesor asociado de CBI en el Department of Warfare Studies del Air War College de la Maxwell Air Force Base de Alabama-, confirma que se están desarrollando grandes esfuerzos en ese sentido, a pesar de que "la fluidez del medio internacional haga imposible desarrollar plenamente una nueva estrategia de CBI". No obstante, el trabajo debe iniciarse debido a que "aún cuando ocurra en regiones de interés periférico para Estados Unidos, por el hecho de que el CBI puede complicar la atención de objetivos centrales de seguridad nacional, igual atención debe ser otorgada a este componente de nuestra estrategia".[39]

Metz sostiene que la reflexión para reajustar la estrategia debe estar basada en tres imperativos. Primero, mantener **reglas de involucramiento** que, en un nivel genérico, especifiquen cuándo, dónde y como el poder de Estados Unidos debe ser usado para manejar el CBI. Plantea que "los estadunidenses deben ser más idealistas, rechazando la noción de que el enemigo de mi enemigo, aunque repulsivo, es mi amigo". En contraposición, afirma que la reacción de Estados unidos sólo se deberá producir frente a "una amenaza a un amigo **claramente** democrático", y no ante un "desafío a una democracia **potencial**". Otra regla se derivaría de una situación en la que "un balance regional se encuentre en un estado de desequilibrio terminal, y cuando este desequilibrio amenace otros balances". Ante este escenario deberá imponerse la "sensatez" ya

---

[39]. Steven Metz, "US Strategy and the changing LIC threat", **Military Review, op. cit.**, p. 26.

que, "fuera de México, es improbable que nos veamos masivamente envueltos en un CBI dado".

El segundo imperativo Metz lo identifica como **integración**, que en esencia se refiere al carácter global del involucramiento. Es decir, en la medida en que se ha asumido que "el CBI significa una amenaza integrada", se deben entremezclar los elementos militares con los políticos, económicos, sociales y psicológicos, ofreciendo una respuesta "integrada y sincronizada". Esto significa la vinculación entre las diferentes agencias que se encuentran involucradas en la estrategia, integrando "las actividades militares a aquéllas de la Agencia Central de Inteligencia, el Departamento de Estado, la Agencia para el Desarrollo Internacional, la Agencia de Control de Armamentos y Desarme, la DEA, la Agencia de Información de Estados Unidos, el Congreso y cualquier otro segmento del gobierno involucrado con CBI".

El tercer imperativo es la **acción indirecta**, que parte del propio reconocimienhto de los militares de que "las fuerzas armadas constituyen un esfuerzo secundario dentro del CBI". Aquí, Metz se pronuncia por la continuación del involucramiento militar indirecto de Estados Unidos, proporcionando entrenamiento, asesoría, información de inteligencia y equipo, incorporando otras vías de carácter estratégico, especialmente lo que denomina como "verdaderas actividades combinadas". Tal plantamiento perfila, sin decirlo explícitamente, lo que en otros apartados ha sido expuesto como un planteamiento de seguridad colectiva. El autor sostiene que naciones como "Costa Rica, Botswana, Zimbabwe, Venezuela,

Brasil y Thailandia" tienen una "amplia experiencia y entendimiento del proceso de desarrollo nacional, en la construcción de la democracia en el Tercer Mundo y en el combate a la insurgencia", y dice que, de forma coordinada, Estados Unidos "junto con representates de tales países, tendrían mucho más que ofrecer a naciones que enfrentan a una insurgencia, que lo que podrían los estadunidenses solos".[40]

En cuanto a la percepción de las nuevas amenazas, el CBI también es objeto de debate. Para algunos, como el citado ex subsecretario de Defensa adjunto para Operaciones Especiales y CBI, Alberto R. Coll, el mundo que enfrenta Estados Unidos en la década de los noventa no será más seguro en todos los aspectos, o requerirá menos atención que la otorgada durante los años de la guerra fría; al contrario será más volátil, más incierto y lleno de nuevos desafíos.[41] Desde esta perspectiva, el CBI en los países del sur jugará un importante y creciente papel en la seguridad nacional de Estados Unidos. Como contraparte, otros analistas sostienen que Estados Unidos no tienen intereses vitales en estos países. Una posición intermedia plantea que aún siendo cierto lo anterior, este tipo de conflicto tendrá el potencial suficiente para distraerlos de tareas más centrales, destinadas a desarrollar una relación de posguerra fría con la ex Unión Soviética y diseñar un orden económico mundial más constructivo. Tal razonamiento evidencia la importancia de "manejar el CBI en lo que ahora es

---

[40]. **Ibid**, pp. 26-28.

[41]. A.R. Coll, **op. cit.**, p. 47

considerado el Tercer Mundo y en las partes del imperio soviético que pronto se unirán al mismo.[42]

Dentro de la literatura revisada, resulta particularmente relevante el desplazamiento de la justificación ideológica para el involucramiento estadunidense en el CBI, derivación obvia de la desintegración del bloque socialista. De ello se desprende, por un lado, la ubicación de nuevos retos y, por otro, el énfasis en la causalidad económica, política y social del CBI.

El general Stiner, -Comandante en Jefe del US Special Operations Command, MacDill Air Force Base de Florida-, sostiene que "la euforia inducida por la mejoría de las relaciones con la Unión Soviética, y la subsecuente reducción del riesgo de una guerra nuclear, no debe oscurecer nuestra visión" sobre una serie de realidades. Entre ellas, destaca lo poco que se ha hecho "para mejorar las complejas y deplorables condiciones que contribuyen a muchos de los problemas del Tercer Mundo" (declinación socioeconómica, ampliación del fanatismo religioso, inestabilidad política y escasez de recursos).

Desde su perspectiva, tales problemas se ampliarán en las próximas décadas debido al crecimiento de la población y a la degradación ambiental, que añadirán nuevas presiones a las débiles economías y a los sistemas políticos inestables. Por ello, el desafío provendrá del Tercer Mundo, "desde el punto de vista económico, de prestigio, de resolución y en términos de nuestra credibilidad como líder mundial". Por tanto, los esfuerzos se

---

[42]. S. Metz, **op. cit.**, p. 22

deben "centrar en la temprana detección de crisis potenciales y buscar soluciones pacíficas, manteniendo al mismo tiempo la capacidad para responder directa o indirectamente si éstas fallan".[43]

En el mismo sentido se pronuncia Coll, quien plantea que "en tanto que los problemas de la moderna sociedad industrializada se intensifican -incluyendo su falta de habilidad para enfrentar las necesidades humanas más profundas fundamentales para la identidad personal y el reconocimiento-, podemos esperar un creciente anhelo por el fundamentalismo religioso, el orgullo cultural y étnico, y los **movimientos de base para el cambio social y político**, todos ellos con serias repercusiones para el orden internacional".[44]

Complementando los puntos de vista anteriores, se ha argumentado también que el desinvolucramiento de los superpoderes del Tercer Mundo removerá las restricciones impuestas a poderes regionales para "patrocinar" CBI que favorezcan sus intereses. Por tanto, "podemos esperar una multitud de campañas terroristas, insurgencias y guerras locales que no necesitan, o desean, el apoyo de una superpotencia".[45]

Otra perspectiva que resulta particularmente relevante es que "la fragmentación del poder se exacerbará por otro factor: la **profundización de la crisis de gobernabilidad**" en buena parte del

---

[43]. General Carl W. Stiner, US Army, "The strategic employment of Special Operations Forces", **Military Review**, Vol. LXXI, No. 6, june 1991, p. 4

[44]. A.R. Coll, **op. cit.**, p.48, subrayado nuestro.

[45]. S. Metz, **op. cit.**, p. 23

mundo en desarrollo, incluyendo Sudamérica, el Medio Oriente, sur de Asia y Africa del sur del Sahara, debida justamente a la exacerbación de los problemas económicos, políticos y demográficos. Ello se acentúa por el hecho de que ha cesado la ayuda económica y militar de las potencias, con lo que los gobiernos del Tercer Mundo están siendo abandonados a sus propios recursos, y "muchos de ellos serán incapaces de sobrevivir a la profunda crisis de legitimidad y competencia".

Dentro del argumento se sostiene que aunque no todos los Estados del Tercer Mundo son igualmente importantes para Estados Unidos, sería un error ignorar los efectos de esta crisis de gobernabilidad sobre el orden internacional y los intereses estadunidenses.

> En el curso del disturbio resultante, habrá **migración de gran escala y flujos de refugiados**, algunos de los cuales serán perjudiciales para el bienestar doméstico de Estados Unidos. En algunas sociedades, la ingobernabilidad y sus ramificaciones darán lugar al surgimiento de regímenes atávicos, cuya conducta internacional estará lejos de ser pacífica.[46]

Como corolario de lo anterior, y en relación específica al eje de la contrainsurgencia, se prevén también nuevas causas y nuevos tipos de la misma, y se sostiene que las insurgencias rurales fundamentadas ideológicamente continuarán brotando, pero no serán un factor principal en el ambiente de seguridad global. "La insurgencia sectaria basada en antagonismos tribales, étnicos o religiosos es otra cosa", destacándose los casos de Sri Lanka, India, Sudán, Etiopía y, en cierto grado, Perú, pero "también puede

---

[46]. A.R. Coll, **op. cit.**, pp. 49-50, subrayados nuestros.

detonar dentro de los imperios soviético y chino". Uno de los problemas que se destacan es que "la mayoría de las ciudades del Tercer Mundo están rodeadas de cinturones de barrios pobres", que han sido la "palestra de la insurgencia en el pasado", por lo que puede explotar la "violencia revolucionaria". Como conclusión se afirma que "para las nuevas democracias o las dictaduras frágiles, el reto es la insurrección".[47]

En cuanto al instrumento militar para enfrentar los CBI, resulta significativo el hecho de que las FOE fueron exceptuadas de recortes significativos dentro los planes de reestructuración de las fuerzas armadas. Tal diposición provino del jefe del Estado Mayor Conjunto, general Collin Powell.

Como se señaló en el apartado anterior, su proceso de reconstitución, iniciado en los ochentas, aumentó sus efectivos a 42,600 hombres. Durante el año fiscal de 1990, las FOE del Comando de Operaciones Especiales, compuestas de fuerzas de operaciones especiales, operaciones psicológicas y asuntos civiles, desplegaron 485 equipos de entrenamiento a 35 diferentes países alrededor del mundo. La tendencia fue la misma para 1991. "Muchos de estos despliegues para entrenamiento, proporcionan una presencia significativa y necesaria en áreas donde no existen fuerzas militares estadunidenses estacionadas permanentemente". El énfasis en las misiones

> debe darse en contraterrorismo, combate al narcotráfico, acción quirúrgica directa, reconocimiento especial, defensa interna extranjera y operaciones psicológicas.

---

[47]. S. Metz, **op. cit.**, pp. 24-26.

> De manera concurrente, la contribución militar a la asistencia nacional, debe buscarse a través de asistencia de seguridad, humanitaria y acción cívica.[48]

La búsqueda de la seguridad colectiva está también presente en el CBI:

> en concertación con otros estados, Estados Unidos puede proporcionar garantías de seguridad como base para acuerdos políticos, que de otra forma serían imposibles. Eso puede ayudar a gobiernos amigos seleccionados a aminorar algunas fuentes de inestabilidad, proporcionándoles asistencia humanitaria, militar y para el desarrollo de infraestructura. Cuando la inestabilidad genere una amenaza lo suficientemente seria a los intereses americanos, el poder militar estadunidense puede ser usado para detenerla y contenerla.[49]

En relación a este tema, en el primer capítulo se analizó el objetivo de militarización de la OEA, que tiene como sustento la defensa de la democracia en el continente.

De lo expuesto hasta el momento destacan algunos elementos sustanciales para los estudios de caso:

1. La constatación de los contenidos fundamentales de la doctrina de GBI se han mantenido a pesar de los ajustes derivados de los nuevos requerimientos de la posguerra fría, lo cual es una premisa básica para el análisis de su instrumentación en los estudios de caso, así como del balance en torno a los éxitos y límites de la misma.
2. La confirmación de la determinación política de todo pensamiento y acción militar, paradigma clausewitziano que

---

[48]. C.W. Stiner, **op. cit.**, pp. 3 y 5.

[49]. A.R. Coll, **op. cit.**, p. 54.

sustenta en la práctica la estrecha relación entre la política de promoción de la democracia y la GBI.

3. La terminación de la fase militar en los tres casos de estudio, abre una nueva coyuntura en la que se puede analizar, de manera más específica, la congruencia entre los objetivos explícitos y los implícitos de la política de promoción de la democracia estadunidense. Dentro del actual debate sobre seguridad y defensa, el tema del CBI ocupa un lugar destacado por su "importante y creciente papel" en la posguerra fría. Dentro de su reajuste doctrinario, una preocupación sustancial es la posible agudización de la crisis de gobernabilidad, cuya causa sería la exacerbación de los problemas económicos, políticos y sociales, liberados ahora de la causalidad ideológica que prevaleció durante la guerra fría. En este marco, las preguntas que se plantean son, en primer lugar, si en los casos de estudio han sido resueltos esos problemas que son justamente los que dieron origen a los conflictos, o si se podrán resolver en el futuro inmediato. En segundo lugar, si el involucramiento parcial de Washington en la institucionalización de los aspectos formales de la democracia, se acompañará de una preocupación por mejorar "las complejas y deplorables condiciones" de estos países.

III. MARCO INTRODUCTORIO PARA LOS ESTUDIOS DE CASO: LAS CONTRADICCIONES GENERADAS POR EL ESCANDALO DEL IRAN-CONTRAS Y POR LA GBI; SU IMPACTO EN LA ACENTUACION DE LA POLITICA

Como ya se advertía, en el libro citado sobre GBI, nuestro análisis sobre la instrumentación de tal estrategia abarca hasta 1986, y se cierra con algunas consideraciones sobre las implicaciones del escándalo del Irán-contras, también conocido como **Irangate**. Tal hecho significó un hito en la política estadunidense hacia Centroamérica debido a que produjo la ruptura parcial del consenso bipartidista que se había generado con el Informe Kissinger. Este capítulo se destinará al análisis de los cambios que se empezaron a perfilar en tal coyuntura, y que implicaron un nuevo énfasis sobre los instrumentos políticos, en relación al que habían tenido los militares.

Tales reacomodos se derivaron de tres contradicciones: las generadas entre los aliados regionales y Estados Unidos, debido a los efectos políticos y económicos de la propia instrumentación de la GBI en cada país; las que se manifestaron explícitamente entre los demócratas y Reagan, cuyo origen es el referido escándalo; y, aún, las que se expresaron entre el sector más duro de los republicanos y otro más pragmático y moderado, opuesto en ese momento a la continuación de la ayuda a la contrarrevolución nicaragüense.

Dichas contradicciones explican en parte la firma de los acuerdos de Esquipulas II, que alteraron la inercia de la guerra,

especialmente en Nicaragua.[1] En la medida en que tales cambios abarcan tanto la dimensión interna estadunidense, como la regional, su análisis servirá de preámbulo al estudio de los casos nacionales.

1. El mantenimiento de la estrategia, las contradicciones generadas por la GBI y la firma de los Acuerdos de Esquipulas II

A pesar de la dinámica que impuso el diseño estadunidense y de los aliados regionales que generó, la negociación se fue abriendo espacios debido a múltiples razones. En primer lugar, la preocupación en torno al posible desbordamiento del conflicto militar permeó la percepción de los países vecinos de Centroamérica y los alertó en lo referente a las implicaciones para su seguridad nacional. El unilateralismo en la toma de decisiones estadunidense y las violaciones a los principios más elementales del Derecho Internacional, recordaban capítulos muy sensibles en las relaciones intrahemisféricas que podrían revertirse en contra de cualquier país. Tales razones fundamentaron la iniciativa del Grupo Contadora.

La coherencia de la política estadunidense hacia la región, basada en un acuerdo bipartidista y expresado en el Informe Kissinger, contemplaba, además del punto relativo a la ayuda económica, tres niveles de acción (tres **tracks**): 1) la contención

---

[1]. El tema fue desarrollado ampliamente en Lilia Bermúdez, "Estados Unidos - Centroamérica entre el Irangate y Esquipulas II", **Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana**, Cuadernos Semestrales No. 22, 2o. semestre 1987, CIDE, México, pp. 37-53.

militar, a través de la dirección, asesoria y financiamiento de las fuerzas armadas de El Salvador y, el mantenimiento de la fuerza militar de la contrarrevolución y la conducción de la guerra contra Nicaragua; 2) el manejo político y diplomático de todos los esfuerzos para evitar que se plasmasen opciones diferentes a las delineadas por el gobierno estadunidense, así como la legitimación interna y externa de los gobiernos aliados a través de elecciones; y, 3) la amenaza constante de la intervención militar directa, como elemento disuasivo y de presión, materializada en el desarrollo casi permanente de maniobras y ejercicios bélicos.

Un elemento determinante que abrió una nueva coyuntura política, tanto en el interior de los Estados Unidos como en la región, fue el escándalo del Irán-contras, tema que será analizado con posterioridad.

De otra parte, las evaluaciones contradictorias respecto de los éxitos y fracasos de la estrategia de GBI para lograr sus objetivos, repercutieron en contradicciones tanto entre el ejecutivo y el Congreso estadunidenses, como en expresiones de autonomía relativa de los aliados regionales debido a los efectos internos que acarreaba. De igual forma posibilitaron que, por primera vez en los años ochenta, los distintos gobiernos iniciaran un proceso de reflexión sobre la crisis y sus posibles alternativas. Ello condujo a la apreciación de que era necesario detener la guerra así como la escalada armamentista, y que era posible convivir con el gobierno sandinista bajo nuevos supuestos.

En el terreno estrictamente militar, hubo una continuidad en la instrumentación de la estrategia de la GBI por parte del gobierno de Reagan. Sin embargo, en los niveles político y económico, generó contradicciones al interior de los países de la región que cuestionaron su eficacia y, por tanto, fomentaron el debate sobre su viabilidad, buscándose alternativas que no necesariamente coincidían con las definiciones doctrinarias estadunidenses.

Lo anterior se vinculó a la falta de credibilidad de la contrarrevolución nicaragüense. Su ineficacia militar y sus pugnas internas se sumaron a las revelaciones del escándalo del Irán-contras, lo que, como veremos, fue aprovechado por sectores del Partido Demócrata para deslindarse del apoyo otorgado a esa fuerza.

Por último, por diferentes razones y con distintos pesos, aparecieron dos elementos esenciales en cualquier iniciativa de diálogo o de negociación: la voluntad política y la acumulación de fuerzas.

Desde el destape del conflicto del Irán-contras hasta la firma de los acuerdos de Esquipulas II, el seguimiento de la política estadunidense hacia Centroamérica tuvo que atender a dos hechos: la incapacidad del presidente Reagan para adaptarse al cambio de circunstancias que afectaban directamente tanto su credibilidad como la de la contrarrevolución nicaragüense y, como contraparte, la capacidad de los demócratas para retomar la iniciativa política, planteando propuestas para la región que levantaron el estandarte de la pacificación, sumamente útil en una coyuntura electoral.

Dentro del marco del Irangate, en el terreno político, el gobierno de Reagan buscó mantener el acuerdo bipartidista sin modificar su estrategia, particularmente en lo referente a la doctrina que lleva su nombre, buscando la reversión del proceso nicaragüense y manteniendo el apoyo a la contrarrevolución. El discurso se centró en la defensa y el apoyo de la democracia. En una conferencia ante la Asociación de Editores de Periódicos Estadunidenses, argumentó que la división entre los dos partidos no ofrecía el liderazgo necesario para apoyar y dar confianza a las democracias emergentes en Centroamérica. Abogaba por el mantenimiento del histórico consenso bipartidista en materia de política exterior, usando nuevamente como recurso la sugerencia de que la amenaza podría llegar a su frontera sur a través de México.[2]

Para lograr sus objetivos, el discurso de "defensa de la democracia" se combinó con la revisión del papel de los militares en América Latina, expresado en dos discursos de Elliot Abrams, secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos.[3] En el segundo de ellos pedía a los militares que se adaptaran a las

---

[2]. "Promoting Freedom and Democracy in Central America", adress by President Reagan before the American Newspaper Publishers Association, Ellis Island, Nueva York, 13 de mayo de 1987. En **Current Policy**, núm. 952, U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, Washington, D.C., p. 2.

[3]. El primero, de junio de 1986, pronunciado en la ceremonia de graduación del Colegio Interamericano de Defensa en Washington, y el segundo, del 1 de julio de 1987, ante el World Affairs Council. **Inforpress Centroamericana**, núm. 747, Guatemala, 16 de julio de 1987, pp. 6 y 7.

nuevas realidades del hemisferio, entendiendo que los gobiernos democráticos son la base para una mayor seguridad y bienestar. Enfatizaba que la tarea de las fuerzas armadas seguía siendo vital como custodios de la democracia, para forjar una nueva visión de la seguridad, y porque seguían siendo las instituciones más importantes para la defensa del sistema.

En relación al tema, el primer dato que llama la atención en sobre el nivel de la militarización que vivía Centroamérica en esa coyuntura, fue el acelerado crecimiento de los hombres armados: de 47 730 efectivos en los cinco países para 1977,[4] se llega a la cifra de 207 350 en 1985,[5] aumentando sensiblemente este dato para 1987. El incremento en esos ocho años fue de 304%. A ello había que sumar las fuerzas irregulares y ejércitos antes no existentes en la región, como los contras (que tenían entre 10 000 y 15 000 hombres), el FMLN (aproximadamente 10 000 guerrilleros) y el propio ejército estadunidense instalado en Honduras (entre 3 000 y 5 000 hombres de forma semipermanente). Por otra parte, la modernización de los ejércitos implicó un incremento significativo de la fuerza aérea de todos los países, principalmente la hondureña (a la cual se le proporcionará un escuadrón de 12 aviones supersónicos F-5, dos de los cuales se entregaron en diciembre de 1987) y de las fuerzas navales, principalmente la guatemalteca.

---

[4] **The Military Balance 1977-1978**, International Institute for Strategic Studies, London, 1978, p. 74. En Costa Rica se refiere a los efectivos de su policía y cuerpos de seguridad.

[5] **The Military Balance in Central America, An Analysis and Critical Evaluation of Administration Claims.** Council on Hemispheric Affairs, Washington, D.C., 1985.

Los esfuerzos anteriores por tratar de evitar la tendencia ascendente del conflicto se centraron en el trabajo del Grupo de Contadora, desde su constitución, en enero de 1983, hasta la propuesta de la última **Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica**, del 7 de junio de 1986.[6] Uno de los aspectos más relevantes que ligaron estrechamente al proceso de paz de Contadora con Esquipulas II fue, como lo postuló el primer grupo, que la solución al conflicto debía ser protagonizada por los mismos actores regionales, sin injerencia externa.

Una de las principales virtudes de la propuesta de Contadora fue el intento de eliminar la injerencia estadunidense en la región, punto de partida ineludible en la búsqueda de una solución político-negociada. Las agresiones políticas, económicas y militares contra Nicaragua y su presencia militar a través de asesores y maniobras, no constituían un escenario constructivo de cara a la pacificación. Paradójicamente, ello se convirtió en una de las principales razones de su fracaso, dado que, al enfrentar aspectos medulares de la estrategia reaganiana, provocó el rechazo estadunidense y el de sus aliados, particularmente de Honduras. Habría que destacar que la propuesta de Esquipulas soslaya tal temática.

Dentro del balance positivo de la gestión de Contadora hay que incluir la incorporación del Grupo de Apoyo a finales de 1985, con

---

[6] "Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica", texto entregado a los plenipotenciarios del Grupo Contadora a los Gobiernos Centroamericanos, 7 de junio de 1986, **Revista Mexicana de Política Exterior**, Nº 12, México, julio-septiembre de 1986.

lo que se amplió la concertación latinoamericana en la búsqueda de la pacificación regional. En enero de 1986 se emitió el **Mensaje de Caraballeda para la paz, la seguridad y la democracia en América Central**, primer documento de lo que se conocerá como el Grupo de los Ocho, que amplió su horizonte al tratamiento de otros problemas comunes.

También resalta el hecho de que Contadora propició los primeros acercamientos para el diálogo bilateral de las partes en conflicto, destacándose los ocho encuentros de Manzanillo entre junio y diciembre de 1984, suspendidos unilateralmente por Estados Unidos a principios de 1985, y que a pesar de las posiciones irreconciliables, posibilitaron la comunicación entre éste y Nicaragua. Bajo el mismo manto se produjeron los primeros acercamientos entre el gobierno de Nicaragua con los de Honduras y Costa Rica, así como los encuentros informales entre el gobierno de El Salvador y los dirigentes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional - Frente Democrático Revolucionario (FMLN-FDR).

Finalmente, hay que subrayar que Contadora construyó los cimientos y abrió los espacios para la firma del acta de Esquipulas II.

La última acta de Contadora planteaba, sobre la base del respeto a la autodeterminación, una propuesta de pacificación centrada en el arreglo pacífico negociado, la renuncia a la amenaza o al uso de la fuerza, la no ocupación militar de territorios, la eliminación de actos de coerción militar, política o económica, el no uso de territorio de ningún país para actos contrarios a la

soberanía de otros, y la limitación de armamentos y efectivos, maniobras militares y de asesores extranjeros. Cabe destacar que la propuesta de Esquipulas II no hacía referencia a este último punto, ni a la eliminación de coerciones políticas y económicas. Las negociaciones en materia de seguridad, verificación y control se dejaron en manos del Grupo de Contadora, a quien se le pedía la continuación del ejercicio de su función mediadora en dichos aspectos.

Otro antecedente retomado por los acuerdos de Esquipulas fue la formación del Parlamento Centroamericano propuesto por el presidente guatemalteco Vinicio Cerezo, y contemplado en la Declaración de Esquipulas del 25 de mayo de 1986. En el documento se concebía al Parlamento como un mecanismo institucional para promover el diálogo, el desarrollo, la democracia, la paz y la integración en Centroamérica.

Con respecto a Contadora la posición del gobierno de Reagan fue ambigua. El apoyo retórico al grupo contrastó con el planteamiento del Informe Kissinger, el cual manifestaba que Estados Unidos no podía utilizar al proceso de Contadora como sustituto de sus políticas. Y eran precisamente "sus políticas" las que pretendían ser limitadas por el grupo. En la práctica, Estados Unidos no sólo rechazaba las principales iniciativas de Contadora sino que también presionó a los gobiernos que la conformaban para abandonar sus posturas. Tal fue el caso de México, frente al cual utilizó ciertos aspectos de las relaciones bilaterales para tratar de obligarlo a retroceder: boicots

comerciales, presiones por indocumentados y campañas contra el turismo, por señalar algunas.

Sin embargo, la coyuntura electoral para ganar un segundo periodo en 1984, flexibilizó la posición de Reagan, a punto tal que aceptó iniciar negociaciones bilaterales con Nicaragua, desarrolladas en Manzanillo, México. La razón de fondo fue que los demócratas ubicaban a Centroamérica como uno de los puntos más débiles, potencialmente explotable frente al gobierno republicano.

Cuando de manera sorpresiva Nicaragua anunció su disposición a firmar la última versión del Acta de Contadora, que había recibido el apoyo inicial de El Salvador, Honduras y Costa Rica por las concesiones internas que implicaban para el régimen sandinista, el gobierno estadunidense montó una campaña diplomática para restarle credibilidad a esa postura, calificándola de campaña propagandística. Como un acto reflejo, los tres países retiraron su apoyo, enfrentando a Contadora a un muro de contención.

Tal intento de firma del Acta de Contadora, en junio de 1986, y el fracaso de las gestiones del Grupo, congelaron los esfuerzos diplomáticos. El factor que reavivaría este proceso fue la diplomacia del presidente de Costa Rica, Oscar Arias. La exclusión de Nicaragua en la convocatoria a la primera cumbre del 15 de febrero de 1987 para discutir su plan, parecía señalar que las gestiones costarricenses se orientarían nuevamente a la formación de un grupo político y diplomático de presión, más que de concertación. La subordinación de Costa Rica a la estrategia de Estados Unidos durante el periodo presidencial de Monge se

manifestó en diversos aspectos: la crítica constante a la Revolución Sandinista por antidemocrática a través de todos los medios de comunicación, el proceso de militarización sufrido por el país y la permisibilidad en torno al desarrollo de actividades políticas y militares de las fuerzas contrarrevolucionarias nicaragüenses en Costa Rica.

En la política exterior de ese país, existían dos antecedentes de concertación que favorecían la posición estadunidense en contra de Nicaragua: la realización del "Foro por la Paz y la Democracia" en octubre de 1982, dirigido por el subsecretario de Estado norteamericano, Thomas Enders, en el que se creó el llamado "Bloque de Tegucigalpa", conformado por Costa Rica, Honduras y El Salvador, cuyo propósito era crear una alianza contra Nicaragua; la otra inciativa fue la creación de la Comunidad Democrática Centroamericana el mismo año, de corta vida, entre cuyos objetivos estaba oponerse a la diplomacia mexicana en la región.

Adicionalmente, el escándalo del Irán-contras había hecho pública la información sobre el funcionamiento de una pista aérea utilizada para el abastecimiento de la contra. Tales hechos restaban credibilidad a la proclama de neutralidad heredada al gobierno de Arias.

Sin embargo, la crisis económica obligaba al gobierno de Arias no sólo a buscar en Europa nuevas fuentes de financiamiento, frente a las cuales era necesario manejar cierta autonomía, sino también hacía impostergable la búsqueda de un acuerdo de pacificación que permitiera la reactivación económica regional.

En la promoción de su plan de pacificación, Arias manifestó explícitamente su oposición a una guerra prolongada, y su convicción de que la guerra no podía ser ganada en el campo militar sino en el político.

De otra parte, los procesos bélicos tenían impactos muy significativos para los países afectados.[7] La guerra civil en El Salvador, iniciada en 1981, contabilizaba para 1987 más de 70 000 muertos civiles, más de 20 000 efectivos del ejército y del FMLN caídos en combate (aproximadamente 17 000 de las fuerzas armadas y 3 000 del FMLN), más de un millón de refugiados y desplazados (medio millón había salido del país, principalmente hacia Estados Unidos, México y otros países de Centroamérica, y otro millón había sido desplazado de las áreas de combate hacia la capital y el occidente del país).[8] A ello había que agregar los efectos colaterales en la economía, como la destrucción de la infraestructura, grandes pérdidas en la producción y el mercado, y el enorme desempleo y subempleo, que superaba el 60% de la población activa.

Paralelamente, si bien se mantenían los asesores y la ayuda

---

[7]. Ver Raúl Benítez Manaut y Lilia Bermúdez, "Centroamérica, entre la guerra y los acuerdos de pacificación", en Heraldo Muñoz (comp.), **Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: un balance de esperanzas**, Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1987, Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas (PROSPEL) y Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires, Argentina, 1988, pp. 353-365.

[8] Ver Instituto de Derechos Humanos, **El Salvador 1986. En busca de Soluciones para los Desplazados**, UCA, El Salvador, 1986, y **El Salvador 1987. Salvadoreños Refugiados en los Estados Unidos**, UCA, El Salvador, 1987.

económica y militar estadunidense (estimada en 770 millones de dólares para 1987), se habían producido serias contradicciones en el interior del país en cuanto a la instrumentación de la GBI en su fase contrainsurgente, que explicarán, por último, la anuencia del presidente Napoleón Duarte para la firma de los acuerdos de Esquipulas II, la cual contrasta con su boicot en la primera convocatoria.

Las contradicciones con la estrategia reaganiana de GBI, asumida plenamente por el gobierno demócrata cristiano, se manifestaron en dos aspectos fundamentales. Primero, el militar, en tanto que sectores de las fuerzas armadas y de la extrema derecha cuestionban la adopción de una contrainsurgencia entendida como una guerra prolongada de desgaste, de carácter global, en la que lo militar formaba parte de un todo que enfatizaba los componentes políticos. Como alternativa, abogaban por un giro hacia la guerra total que priorizara lo militar, incluyendo el regreso a la represión masiva y el terror generalizado. Segundo, el político, en tanto que una de las opciones de la extrema derecha era la posibilidad de un nuevo golpe de Estado para regresar el poder a los militares. Aquí, el aspecto de la legitimidad política del gobierno apoyado, inherente a las necesidades de la GBI y de su globalidad, también se veía cuestionado.

Además de un sustento político, el descontento de la burguesía salvadoreña tenía un basamento económico, dado que la prolongación de la guerra y el sabotaje de la guerrilla a la infraestructura productiva había acarreado grandes pérdidas en la producción y el

mercado. El malestar se incrementó cuando se les hizo partícipes del financiamiento de la guerra a través del decreto de un impuesto específico para tales fines.

El estancamiento de la estrategia contrainsurgente, el incremento de la movilización popular, la debilidad política del presidente Duarte, en abierta contradicción con sectores de la clase dominante y de las fuerzas armadas, condujeron a éste a la firma de los acuerdos de Esquipulas. Tal hecho podría ser un instrumento que le permitiese la recuperación del liderazgo perdido, aún a costa del seguro enfrentamiento con el gobierno estadunidense.

En el caso de Honduras, a principios de noviembre de 1987 un portavoz de la embajada estadunidense en Tegucigalpa afirmó que el gobierno de Ronald Reagan seguía manteniendo a ese país como una de sus altas prioridades en el mundo, por lo que insistiría ante el Congreso para que en 1988 se le entregasen 155 millones de dólares en asistencia económica y 80 millones en el área militar.

Esta ayuda le generaba a Honduras más ingresos que la venta de sus principales productos de exportación, incluyendo plátanos y café. Si a eso se suma la anuencia gubernamental para la construcción de la amplísima red de infraestructura militar, y para el entrenamiento permanente de tropas estadunidenses, evidenciando su subordinación a la estrategia reaganiana, extraña más que el gobierno se haya adherido a la firma de los acuerdos de Esquipulas.

Nuevamente, la explicación de las razones se encuentran en las contradicciones que generó la instrumentación misma de la

estrategia de GBI, y en los temores que causaba al gobierno hondureño la disposición demócrata de no otorgar más ayuda a la contrarrevolución asentada en su territorio, así como la propuesta de disminuir los montos de ayuda al país.

De hecho, la cantidad solicitada para 1988 ya revelaba un plegamiento de Reagan a los recortes sugeridos por los demócratas. La petición original del gobierno para ese año fue de 250 millones en el rubro económico y 80 en el militar. El senador demócrata Christopher Dodd los disminuía a 150 y 32 millones respectivamente, fundamentando su iniciativa en el papel activo de Honduras de apoyo a la contra, y su bloqueo a la propuesta del Plan Arias.

Esta oposición se ampliaba a la venta ya referida de 10 aviones F-5E (capacitados para combate y bombardeo) y dos F-5F (diseñados para entrenamiento), dentro de un paquete que incluía repuestos, municiones, dos especialistas y 14 contratistas durante el periodo que durara la transferencia. En este terreno, el gobierno de Reagan logró imponerse y los aviones empezaron a llegar a Honduras en el último mes del año.

Un aspecto en el que resultaba incuestionable la continuidad de la instrumentación de la estrategia reaganiana en la región, era el del entrenamiento de sus tropas a través de las maniobras militares en territorio hondureño. La presencia militar estadunidense se había vuelto una costumbre en la región. Durante 1987 se engarzó una interminable cadena de maniobras y ejercicios en los que participaron diversas unidades del ejército de Estados

Unidos y de la Guardia Nacional, con objetivos diversos: acondicionamiento del teatro de operaciones, prácticas de artillería y paracaidismo, entrenamiento de unidades antiguerrilla, rápido desplazamiento de tropas y equipo semipesado, prácticas de mando y control, construcción de carreteras en Honduras y prácticas diversas de acción cívica. En ellos se siguieron ensayando las dos opciones militares: GBI e invasión con fuerzas propias.

Sin embargo, la contra se había convertido en una pesada carga para Honduras. Las zonas cafetaleras fronterizas con Nicaragua habían sufrido el impacto de la guerra. La presencia de la contrarrevolución y su asentamiento produjo -entre otros efectos- una fuerte emigración de la población que dejó de recoger la cosecha del grano, acarreando importantes pérdidas en este principal rubro de exportación, y generando en los cafeticultores una fuerte oposición a la permanencia de estas fuerzas en el país, la cual se vinculó al rechazo expresado desde un inicio por parte de varias organizaciones políticas y gremiales.

De esta suerte, la explicación de la apertura del gobierno hondureño a la negociación que ofrecía Esquipulas, respondió fundamentalmente a la consideración de que la permanencia indefinida de la contra en su territorio polarizaría las contradicciones internas ya existentes. Ello se agudizaría si se materializaban las amenazas de los demócratas dentro del Congreso en torno a eliminar la ayuda a la contrarrevolución, sin un arreglo previo que permitiera que estas fuerzas regresaran a territorio nicaragüense.

En relación a Guatemala, resultaban evidentes los acercamientos del gobierno demócrata cristiano de Vinicio Cerezo con el gobierno de Reagan durante el año, manifiestos en el logro de 20 millones de ayuda militar, en la incorporación del discurso conceptual de la GBI en las intervenciones del ministro de Defensa, en el permiso a la DEA para realizar las controvertidas fumigaciones en el área del Petén y, sobre todo, en la participación directa de helicópteros estadunidenses **Chinook** en el mes de mayo en el transporte de tropas guatemaltecas a El Quiché "para hacer frente a guerrilleros izquierdistas en esa área", como lo informó el propio Pentágono.

La controversia que provocaron estos últimos hechos se vinculó a las revelaciones del Irangate que ubicaron complicidades dentro de las fuerzas armadas guatemaltecas en apoyo a los contras.

El contraste de estos hechos con el discurso de la neutralidad activa y el de la pacificación regional, así como con la propuesta de creación del Parlamento Centroamericano, se agudizó con la percepción del empantamiento de la politica reaganiana y con consideraciones de carácter económico.

Ya el gobierno militar del general Mejía Victores se había negado a participar abiertamente en la estrategia regional estadunidense. La dedicación a su propia guerra le impedía dispersar esfuerzos. El impacto social de la misma se manifestaba en el hecho de que aproximadamente 50 000 indígenas habían abandonado el país, estimándose en aproximadamente 400 000 los

desplazados internos reasentados en "aldeas modelo".[9]

Adicionalmente, el gobierno guatemalteco estimaba que una guerra regional afectaría económicamente al país. La estabilidad interna y regional resultaban necesarias para el proyecto de modernización de su economía, y para mantener el beneficio que obtenía del comercio con los países de la región, incluyendo el de Nicaragua.

En este último país, de igual manera, los resultados de la guerra habían afectado en forma muy importante a la población civil: 45 714 muertos entre 1981 y 1987;[10] además de 120 000 desplazados internos de las zonas de guerra, y 18 000 refugiados.[11]

Como se verá en el siguiente capítulo, en términos económicos, los efectos eran muy impactantes, expresados en el nulo crecimiento del PIB, en una inflación galopante, y en la militarización de la economía.

Ante esta realidad, cualquier acuerdo que significase una distensión en el área y la terminación de la guerra financiada por el gobierno de Reagan, sin duda beneficiaba directamente al gobierno sandinista.

El acuerdo logrado el 7 de agosto de 1987 en Esquipulas,

---

[9] **Idem.**

[10] Discurso de Daniel Ortega ante la Asamblea General de la ONU, Nueva York, 8 de octubre de 1987.

[11] Edelberto Torres, "Informe sobre el estado de la migración en Centroamérica", en **La Migración Centroamericana y la Situación de los Salvadoreños Desplazados y Refugiados**, CINAS, México, agosto de 1986.

Guatemala, entre los cinco gobernantes del área, fue el paso más importante en favor de la paz y la distensión desde que emergió el conflicto centroamericano. El **Procedimiento para Establecer una Paz Firme y Duradera en Centroamérica** contemplaba, en lo inmediato, once medidas que debían adoptar los gobiernos: 1) reconciliación nacional, que incluía dos pasos: el diálogo y la amnistía; 2) exhortación al cese de hostilidades; 3) democratización; 4) elecciones libres respetando los calendarios preestablecidos; 5) cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales; 6) no uso del territorio para agredir a otros Estados; 7) negociación en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento (trasladada al seno de Contadora); 8) compromisos hacia refugiados y desplazados; 9) cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo; 10) verificación y seguimiento internacional, y 11) calendario de ejecución de compromisos (primera fase de 90 días, segunda de 120 días en la que la Comisión Internacional de Verificación analizaría el progreso en el cumplimiento de los acuerdos, y la tercera de 150 días en la que ésta entregaría su informe en una reunión de presidentes).

A partir de la firma de estos acuerdos se iniciará un intenso proceso negociador destinado a la instrumentación de los mismos. Ello provocará cuatro reuniones presidenciales más, que culminarán con el acuerdo de los cinco gobernantes de la región para la demovilización de la contra.

Sin lugar a dudas, el gobierno más sorprendido por la firma de

estos acuerdos fue el de Estados Unidos, que mostró confusión sobre qué política adoptar frente a Esquipulas. Su supuesto apoyo contrastó con la decisión de mantener su respaldo a los contrarrevolucionarios, sin duda la fuerza militar mas afectada por los acuerdos tomados. En su discurso ante la asamblea de la OEA, Reagan planteó que "el continuar la ayuda a la resistencia democrática no es únicamente una obligación moral: es la garantía esencial de que los sandinistas cumplirán las condiciones democráticas del Pacto de Guatemala y de que los países democráticos de las Américas estén a salvo de la subversión sandinista".[12]

Si bien los compromisos firmados debían de ser instrumentados en los cinco países, particularmente en aquéllos en los que existían movimientos insurreccionales y en los que también se requería un proceso de reconciliación nacional, como eran evidentemente los casos de El Salvador y Guatemala, el destinatario principal de los acuerdos fue el gobierno sandinista.

2. El escándalo del Irán-contras, las fisuras republicanas y la ruptura parcial del consenso bipartidista

La captura y juicio en Nicaragua del mercenario Eugene Hasenfus, el destape de la venta de armas a Irán y su conexión con la ayuda encubierta a la contra, pusieron de manifiesto varios elementos. En primer lugar, la construcción, desde la Casa Blanca,

---

[12] "OEA Responsable de asegurar la libertad de los nicaragüenses", discurso del presidente Ronald Reagan en la OEA, 7 de octubre de 1987.

de una red clandestina de política exterior, dirigida desde el interior del Consejo de Seguridad Nacional, cuyas funciones exclusivas de asesoría se trastocaron para asumir operativamente políticas ilegales en el exterior. En segundo lugar, se evidenció que tal hecho pasó por encima de las prohibiciones impuestas por el Congreso para ayudar a la contra, establecidas en la Enmienda Boland.[13] En tercer lugar, la constatación en torno a la utilización de la "mentira y del engaño" por parte del ejecutivo, condujo a una pérdida de credibilidad en el presidente.

Esta última se empezó a gestar por el descubrimiento de la campaña de desinformación a la prensa, promovida por Reagan en relación a Libia. Se agudizó posteriormente al constatarse que el discurso reaganiano en contra de Irán no tenía correspondencia con la práctica concreta hacia ese país, negociándose lo que en la diatriba era innegociable: la liberación de rehenes en manos de terroristas, mediante la cual, además, se proporcionaban armas a un país enemigo identificado como patrocinador del terrorismo internacional.

La naturaleza de los descubrimientos orillaban a imaginar como

---

[13]. Como resultado del evidente involucramiento de la CIA en las operaciones de desestabilización, hechas públicas por la revista **Newsweek** en noviembre de 1982, y de los problemas diplomáticos derivados del minado de los puertos, el 12 de octubre de 1984, el Congreso muestra su desaprobación emitiendo la enmienda Boland, presentada como iniciativa por el representante de Massachussets, Edward Boland. La enmienda le prohibía al Departamento de Estado y a la CIA el suministro de entrenamiento, equipos o asesoría de cualquier actividad que atentara contra la estabilidad del gobierno de Nicaragua o fomentara un intercambio militar entre Nicaragua y Honduras.

resultado un segundo Watergate. Pero los animadores de tales expectativas no tomaron en cuenta tres elementos que resultaron cada vez más claros: la capacida del "gran comunicador", como correctamente se calificó a Reagan; el arraigamiento del neoconservadurismo como ideología que permeaba a grandes capas de la población, por lo que el fin de la seguridad nacional justificaba la utilización de cualquier medio, por ilegal que éste fuera; y la convicción del conjunto de la clase política de que el sistema político no toleraría la reedición de otro Watergate sin una seria crisis de credibilidad, que se presentaría en momentos muy inoportunos.

Por lo anterior, el tema que pudo haber conducido a la imposición de duras sanciones de los poderes legislativo y judicial al ejecutivo, por el carácter ilegal e inconstitucional de sus procedimientos, quedó esclerotizado. No obstante, abrió espacios que fueron aprovechados por la oposición demócrata.

Reagan evidenció una relativa capacidad de maniobra para sortear una de las acusaciones que afectaba la imagen de la contra. Habiendo sido una de las banderas de su gobierno la lucha contra el narcotráfico, el escándalo también descubrió el involucramiento de la contrarrevolución en la introducción de drogas al territorio de Estados Unidos, y la prensa de ese país denunció la complicidad tanto de la CIA como de la DEA en tales actividades. Dada la dimensión que el gobierno había otorgado al problema del narcotráfico, fue notoria la capacidad de éste para bajarle el perfil al llamado **drogagate**, que en concreto se expresó en el

sometimiento de la contra a siete investigaciones criminales por parte de distintos organismos federales, entre la que se encontraba la relativa al caso.

Sin embargo, un hecho que no pudo soslayar Reagan fue el cuestionamiento de su eficacia militar, y la exacerbación de las contradicciones internas de la contra entre su mando político y su mando militar.[14] Debido a ello, dentro del gobierno de Reagan, surgió un sector más pragmático y moderado que planteaba la necesidad de abordar de otra forma el problema centroamericano. Su planteamiento implicaba la recuperación del acuerdo bipartidista, roto por el escándalo, apartándose un tanto de la línea intransigente del presidente, y una fórmula que evitase la segura confrontación dentro del Congreso por la petición de ayuda a la contrarrevolución nicaragüense. En este terreno se ubicaban claramente el nuevo jefe de Gabinete de la Casa Blanca, Howard Baker, y el ex asesor de Seguridad Nacional y al momento secretario de Defensa, Frank Carlucci.

Dentro de la línea de continuidad de la política de confrontación definida por Reagan se identificaban Elliot Abrams, secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos, José Sorzano, encargado de Asuntos Latinoamericanos del Consejo de Seguridad Nacional y Fred Iklé, subsecretario de Defensa.

Una primera consecuencia de las divergencias en el equipo fue la renuncia de Philip Habib como embajador itinerante de la región. La razón que se argumentó fue la oposición de la Casa Blanca a su

---

[14]. Ver capítulo sobre Nicaragua.

propuesta de involucrarse directamente en las negociaciones del acuerdo de Guatemala, así como la inclusión de Nicaragua en una gira suya por la zona para evaluar las perspectivas de paz. De acuerdo con informaciones, esta propuesta era respaldada por el secretario de Estado Shultz, quien se habría acercado a la corriente más pragmática.

El espacio de los duros dentro del gobierno y su rechazo a las negociaciones y, por tanto, a Esquipulas, se evidenció en el nombramiento de Morris Busby como sustituto de Habib. Ubicado como segundo al mando detrás de Abrams, fue director de la oficina de asistencia a los contras hasta el último día de mayo. Un primer acercamiento entre pragmáticos moderados y demócratas dió como resultado la propuesta materializada en el Plan Reagan presentado antes de Esquipulas II, cuyos artífices fueron Baker, Carlucci y el demócrata James Wright, y que abrió la posibilidad del cese de ayuda a la contra condicionada al progreso de las negociaciones, más la exigencia de nuevas elecciones en Nicaragua.

El Partido Demócrata que cosechó los frutos de la crisis del Irán-contras y que pretendió seguir haciéndolo hasta las elecciones presidenciales de 1988, se instaló como nueva mayoría en el Congreso el 6 de enero de 1987. Algunos puestos clave fueron asumidos por algunos líderes que se habían opuesto a la ayuda a la contra: Robert Byrd, nuevo líder del Senado, Clairborne Pell, que presidirá el Comité de Relaciones Exteriores de la misma Cámara, y Christopher Dodd, en la presidencia del Comité de Asuntos Hemisféricos de la Cámara Alta, en sustitución del republicano

ultraconservador Jesse Helms.[15]

Como se ha señalado, el Informe Kissinger había logrado un acuerdo de política bipartidista hacia la región que se rompió parcialmente con el Irangate, lo que impulsó a los demócratas a retomar la iniciativa en política exterior que habían perdido y a plantear propuestas que enfrentaron al gobierno de Reagan. Tal ruptura fue parcial porque se concentró particularmente en lo que se refiere a la política frente a Nicaragua y en torno al financiamiento de la contra. El eje de la contrainsurgencia no fue afectado por el escándalo, fue soslayado por el proceso de Esquipulas, y los demócratas no presentaron propuestas alternativas frente al tema, por lo que en ese sentido se mantuvo el apoyo a los lineamientos de Reagan dentro del marco de la GBI.

Desde un principio, entre los cambios que anunció Robert Byrd está la negativa al financiamiento encubierto de la guerra en Centroamérica, con lo que "devolveremos al centro los extremos de este gobierno". A este acuerdo inicial, se añadió la propia promoción del Plan Arias, asumida por algunos sectores del mismo partido, y la propuesta del otorgamiento de nueva ayuda económica a la región que pudiese alcanzar los objetivos del Informe Kissinger.

La propuesta del Plan Arias empezó a ser discutida a mediados de diciembre de 1986 en San José, con los senadores demócratas

---

[15]. El tema se desarrolló ampliamente en Lilia Bermúdez, "Los demócratas ante el conflicto centroamericano", **Estados Unidos - Centroamérica. Boletín de análisis e información**, Número Epecial 23, julio-agosto 1988, Centro de Investigación y Acción Social (CINAS), México.

Cristopher Dodd y John F. Kerry. Allí se planteó la suspensión de la ayuda financiera estadunidense a los contras, un cese al fuego para que el gobierno sandinista iniciara un proceso de reconciliación interna con las fuerzas políticas que residían en Nicaragua, el cual culminaría en "elecciones presidenciales libres".

De esta suerte, el énfasis de la reversión estaría colocado en la presión política y el apoyo a la oposición en el interior de Nicaragua. Cristopher Dodd y el también senador por los demócratas Lowell Weicker, propusieron en la misma fecha en que Arias lanzó su convocatoria a los presidentes (28 de enero de 1987), que se ayudara financieramente a esos grupos. En una iniciativa de ley presentada por el primero en diciembre de 1986, se establecía que los recursos provendrían de los 40 millones de dólares que faltaba desembolsar de los 100 millones aprobados en 1986 como ayuda humanitaria y militar a los antisandinistas. Una parte estaría destinada a reubicar a esas fuerzas, ya que "después de impulsar su crecimiento y desarrollo no podemos abandonarlas". Otra serviría para apoyar la iniciativa de paz de Contadora, y para ayudar a las "fuerzas democráticas civiles" dentro de Nicaragua, que "están vivas, pero necesitan ayuda", ya que son ellas y no "los luchadores de fin de semana en Miami" las que forzarán la democracia en el país.

Dentro del argumento señalaban que la política de Reagan no le servía a Estados Unidos, ni a sus aliados centroamericanos, ni a sus relaciones con América Latina, Europa y el resto del mundo. De

acuerdo con Cristopher Dodd, "unicamente beneficia a Nicaragua, que justifica con la guerra de los contras la cada vez más numerosa presencia soviética en el país y la falta de libertades".

Redondeando el abanico de posibilidades, y ante la eventualidad de que "los marxistas no respeten los acuerdos", ambos legisladores afirmaron, "si no cumplen, entonces con todo el peso de la ley de nuestra parte, a Estados Unidos le queda la opción militar".[16]

Cristopher Dodd fue el negociador del indulto al mercenario Hasenfus, concedido por la Asamblea Nacional nicaragüense a petición del presidente Daniel Ortega, lo que se interpretó como una muestra de la buena voluntad del gobierno sandinista para abrir espacios de diálogo con el gobierno estadunidense.

De sus declaraciones y de sus movimientos políticos por la región, así como de la adhesión de otros demócratas a sus posiciones, resultó evidente que lo que se podía esperar de los mismos era un giro de forma en el eje de la reversión del gobierno sandinista, no de contenido: el cambio de énfasis de lo militar a lo político con el apoyo directo a la oposición "democrática", sin que la opción militar fuese descartada.

La primera delimitación de la reorientación de política hacia Centroamérica por parte de la mayoría demócrata dentro del Congreso se expresó en el documento **Una Politica Alternativa de Estados Unidos hacia Centroamérica. Declaración de Principios**, presentada

---

[16]. "Para no convertir a Nicaragua en otra Cuba EU debe suspender la ayuda a los contras", **Excélsior**, México, 29 de enero de 1987, Sección A, pp. 10 y 14.

el 10 de marzo de 1987 por su nuevo líder, James Wright. Además del objetivo de preservar la seguridad estadunidense, se señalaban los de lograr la paz y la reconciliación, promover la estabilidad y el desarrollo, el respeto a los derechos humanos y el fortalecimiento del proceso democrático.

La estrategia para lograr tales objetivos debería incluir el énfasis en la búsqueda de un acuerdo regional negociado, el respeto a la independencia e integridad territorial de todas las naciones, el compromiso de asistencia militar y económica, y el apoyo diplomático sostenido en nombre del respeto a los derechos humanos.

En relación con Nicaragua, se planteaban compromisos para preservar la seguridad de Estados Unidos evitando que la Unión Soviética y sus aliados desarrollaran capacidades militares, para proteger la seguridad e integridad territorial de la región, así como otro que permitiera el desarrollo de acciones militares en caso de una ofensiva nicaragüense contra sus vecinos, o de que alcanzase una capacidad militar que amenazara directamente a Estados Unidos.

También frente a Nicaragua se planteaban, por último, la búsqueda de un acuerdo regional a través de todos los esfuerzos diplomáticos posibles: apoyo a Contadora y al Plan Arias, el logro de un cese al fuego en Nicaragua y la promoción del diálogo directo entre los sandinistas y la oposición interna.

En esta propuesta resultaba evidente la ausencia de planteamientos específicos frente a las otras realidades nacionales.

A medida que se desarrolló el proceso que inició Esquipulas resultó más evidente la movilización del líder de la Cámara de Representantes, James Wright, particularmente en las entrevistas con el gobierno sandinista. En Washington discutió con el presidente Ortega y con el cardenal Obando la propuesta de aministía y cese al fuego anunciada públicamente el 13 de noviembre de 1987. Su anuencia al plan le valió acres críticas del gobierno y de la oposición republicana en el Congreso, así como la acusación de pretender suplantar al secretario de Estado.

Como se señaló, otro activo promotor de la nueva postura demócrata fue el senador Christophor Dodd, presidente del Subcomité de Asuntos Hemisféricos del Senado, quien participó en la discusión de las primeras fases del Plan Arias, propuso la referida iniciativa de ley para transferir los fondos de la contra a la oposición política y, después de la firma de Esquipulas II, se incorporó como observador en una de las delegaciones del Senado estadunidense, cuyos objetivos eran la evaluación del avance del plan de paz.

Por otra parte, políticos vinculados al anterior gobierno demócrata de James Carter, también enfatizaron el problema de la democratización nicaragüense y su vinculación con el logro de un acuerdo negociado. De ellos destacan Zbigniew Brzezinski y Henry Kissinger, vinculados estrechamente al proyecto de la NED.

La crítica del primero se centró en el argumento de que durante 15 años se habían buscado soluciones baratas para enfrentar las revoluciones y la explotación soviética de las mismas, a través

de medidas parciales y de "delegados": al igual que Kennedy abandonó a los "patriotas cubanos", el Congreso estadunidense hizo lo propio con la contra. Desde su perspectiva, la confianza en los delegados condujo a la autoderrota en Nicaragua, por lo que se necesitaba una amplia entrategia regional que combinara objetivos legítimos y acertados, con la determinación de actuar de manera efectiva en los niveles geopolítico y económico. En este sentido reivindicaba las recomendaciones del Informe Kissinger.[17]

En su libro **El juego estratégico**, Brzezinski explica más su posición ubicándolo sin duda entre los **duros** en política exterior. Por una parte, planteaba que Washington debería ayudar al desarollo económico y trabajar para crear una base más sólida para la democratización de Centroamérica. Por otra, enfatizaba que Estados Unidos debería llevar a cabo todos los esfuerzos posibles -incluyendo el uso de la fuerza si fuese necesario- para obtener la neutralización externa y la autodeterminación interna de Nicaragua, y que deberían estar preparados para aplicar la fuerza ante una señal de compromiso militar soviético o cubano para la eliminación de fuerzas opositoras al gobierno sandinista.[18]

Desde la perspectiva de Kissinger y de Cyrus Vance, una paz aceptable en la región se lograría con el retiro de los asesores militares cubanos y soviéticos de Nicaragua, con reducciones

---

[17]. Zbigniew Brzezinski, "America's new geostrategy", **Foreign Affairs**, Vol. 66, No. 4, spring 1988, p. 690.

[18]. Zbigniew Brzezinski, **El juego estratégico. La conducción de la contienda entre los Estados Unidos y la Unión Soviética.** Sudamericana/Planeta (Editores), Buenos Aires, Argentina, 1988, p. 275.

significativas de los ejércitos y armamentos en la región (especialmente de Nicaragua), la prohibición total a los sandinistas de ayudar a las guerrillas, y la democratización interna de Nicaragua. Para lo último, "nuestra ayuda diplomática y material para aquéllos que trabajan por una economía plural y un proceso político representativo debe ser otorgada **abiertamente**".[19] Asimismo, destacan la mayor importancia de las recomendaciones del Informe Kissinger en ese momento, relativas al otorgamiento de asistencia económica sustancial para el desarrollo regional, más que para cada país de manera bilateral.

Por otra parte, la propuesta más acabada de política para América Latina del candidato demócrata a la presidencia, Michael S. Dukakis, se encontró en su discurso ante el City Club de Chicago del 17 de septiembre de 1987.[20]

Partiendo de una crítica a la política intervencionista estadunidense y tomando como ejemplo el golpe de Estado contra Arbenz en Guatemala, concluía que, casi sin excepción, el legado de las intervenciones hechas en nombre de la democracia y la libertad ha sido, por el contrario, la tiranía. Se preocupaba por dejar claro que "no es que nuestros objetivos fueran equivocados, sino que escogimos los medios erróneos".

Afirmaba que al futuro presidente estadunidese se le

---

[19]. Henry Kissinger y Cyrus Vance, "Bipartisan objetives for american foreign policy", **Foreign Affairs**, Vol. 66, No. 5, 1988, p. 919.

[20]. Michael S. Dukakis, "Building a new partnership", City Club of Chicago, 19 de septiembre de 1987, mimeo.

presentaba la oportunidad y la responsabilidad de restaurar el liderazgo, construyendo una asociación fuerte y durable con una nueva generación de líderes democráticos en América Latina.

Dicha asociación rememoraría el espíritu de la política del Buen Vecino de F.D. Roosevelt y se construiría sobre los mejores elementos de la Alianza para el Progreso de Kennedy. Para ello, planteaba una política que restaurara el desarrollo y la oportunidad económica, que asegurara la paz y la seguridad, y que promoviera la democracia y los derechos humanos.

Al respecto de esto último planteaba que Estados Unidos no podía imponer el respeto de tales derechos, pero que sí podía condicionar de manera estricta la ayuda económica y militar, así como apoyar a los organismos internacionales que se dedican a defenderlos.

Asimismo, señalaba la necesidad de usar la ayuda para apoyar a los líderes civiles, especialmente en Centroamérica, para establecer el control sobre sus militares, construir fuertes instituciones democráticas y materializar las promesas de una mejor vida para sus pueblos.

La premisa de las posiciones de Dukakis era que no se podía permitir una política fallida e ilegal en Centroamérica. Esta posición crítica en torno la política de Reagan, lo condujo a proponer el apoyo al Plan Arias, una asociación para la paz y la seguridad regional basada tanto en la ayuda económica como en la negociación con Nicaragua sobre asuntos de seguridad, la negativa de ayuda a la contrarrevolución y una reorientación de la ayuda al

aspecto económico.

Sin embargo, la versión original de la plataforma demócrata se refería de manera muy vaga a la crisis centroamericana. Tras señalar que el gobierno de Reagan había minado consistentemente el proceso de paz, se pronunciaba a favor del Plan Arias. Las presiones de la Coalición del Arcoiris, lidereada por Jesse Jackson y las negociaciones de dos días entre sus representantes y el equipo de Dukakis, calificadas por la prensa como intensas, logran precisar más la propuesta del documento, incorporando puntos importantes contenidos en el propio Plan Arias, que no habían sido explicitados, como son el fin del apoyo a fuerzas irregulares y el no uso de un país para desestabilizar a otros. La convención demócrata se negó a aprobar otra propuesta avalada por Jackson, relativa al compromiso estadunidense de detener la ayuda militar a El Salvador, Guatemala y Honduras.

Sin duda estos planteamientos aprobados y la propia posición de Dukakis reorientarían la política estadunidense en el caso de un triunfo demócrata. Sin embargo, persistían problemas importantes que afloraron de las propias decisiones de la convención. El primero de ellos fue la abierta contradicción entre las posiciones de Dukakis y Lloyd Bentsen, candidato a la vicepresidencia en la fórmula demócrata (actual secretario del Tesoro con el gobierno de Clinton), quien aún después de haber sido aprobada la plataforma, reiteró su posición de apoyo a la contrarrevolución. El segundo se refiere a aspectos ausentes en el planteamiento, y que fueron sacados del debate electoral debido a razones políticas.

De lo expuesto no se puede concluir que en la coyuntura electoral de 1988 no existía una posición demócrata definida ante el conflicto centroamericano. Cada tendencia al interior del partido tenía sus posiciones y su cuota de poder al interior del mismo. Sin embargo, uno de los aspectos que resultaba claro era que la modificación más relevante se encontraba en la política hacia Nicaragua, bajo la fórmula de no apoyo a la contra y la promoción de la democracia, a través del respaldo abierto a la oposición política.

Por otra parte, la falta de propuestas demócratas con respecto a cómo abordar el problema de las guerras civiles y la contrainsurgencia en los casos de El Salvador y Guatemala, se combinó con el estancamiento del diálogo interno promovido por Esquipulas, debido fundamentalmente a diferencias sustanciales de las partes en la concepción del contenido del mismo. De esta suerte, el escenario en ese terreno era la continuidad de la guerra contrainsurgente. Los cambios que se introducirán en este eje de la GBI provendrán más de las necesidades que imponía el estancamiento de sus resultados -particularmente en El Salvador- y de la fortaleza de los sectores más duros que se oponían tanto a la negociación, como a la prolongación del conflicto.

El énfasis demócrata en la necesidad de democratizar al proceso nicaragüense (avalado por el resto de los gobiernos regionales) acompañado de la aprobación de fondos para la oposición interna, y de la negativa a continuar con el sostenimiento militar

de la contra, transformó el marco de la confrontación con el gobierno sandinista diseñada por la Doctrina Reagan. El escenario posible a raíz de la firma de Esquipulas II era que la contra fuese marginada como instrumento militar e incorporada como fuerza política, canalizando recursos a la oposición interna para fortalecer alternativas de poder frente al gobierno sandinista, de cara a las elecciones presidenciales de 1990. Desde esta perspectiva, la propuesta demócrata era funcional al objetivo final de la GBI.

Por otra parte, la evidente orientación de la opinión pública para tomar más en cuenta la instrumentación de los acuerdos por parte de Nicaragua, tendía a soslayar la atención del cumplimiento de los mismos por parte de los otros gobiernos, particularmente los de Honduras, El Salvador y Guatemala.

No obstante las limitaciones señaladas, la firma de los acuerdos de Esquipulas II fue sin duda el paso más importante dado en favor de la paz y la distensión regionales.

En primer lugar demostró que la autonomía relativa en las decisiones políticas de los gobiernos era posible si existía la voluntad de asumirla. Abrió las posibilidades del diálogo nacional y regional y, por tanto, de que se llegara a un acuerdo entre los distintos actores a fin de evitar la escalada bélica.

De igual forma, abría las posibilidades de que la solución al conflicto fuese protagonizada por los mismos actores regionales.

Por otra parte, significaba una limitación a la política del gobierno de Reagan, particularmente en lo que se refería al apoyo

a la contrarrevolución nicaragüense. Exacerbó las contradicciones entre el gobierno de Reagan y la nueva mayoría demócrata en el Congreso y promovió la manifestación de sectores más pragmáticos de la misma, ambos influenciados por el escándalo del Irán-contras.

3. La presidencia de Bush y la recuperación del consenso bipartidista frente a Centroamérica

La ruptura del consenso bipartista frente a Nicaragua tendió a subsanarse desde el momento en que, bajo el gobierno de Bush, se desplazó al sector más ideologizado del neoconservadurismo estadunidense, aunque éste aún siguiera peleando sus cuotas de influencia. Otro elemento que abonaba en el logro del nuevo consenso en política exterior, era la acentuación de temas cuyo perfil se fue incremetando desde el segundo gobierno de Reagan, y que cohesionaron al conjunto del espectro político estadunidense, fundamentalmente el de la promoción de la democracia y el combate al narcotráfico.[21]

Durante el debate electoral, colaboradores de Bush expresaron que los objetivos frente a Nicaragua 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. Esta posición pragmática se ajustaba a uno de los principios de la guerra enfatizados por los teóricos de la

---

[21]. Ver Lilia Bermúdez, "Bush ante Centroamérica: debate interno, consenso previos y primeras pruebas", **Estudios Latinoamericanos** No. 6-7, enero-diciembre 1989, Centro de Estudios Latinoamericanos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

GBI, la **flexibilidad**, es decir, la habilidad para reaccionar ante cambios rápidos de circunstancias, lo que contrastaba con las obsesiones de su predecesor.

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 gobierno con respecto al 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 resultaba claro en la guerra civil salvadoreña y como fue evidente en la decisión de invadir a Panamá.

Al inicio de su gestión, el nuevo presidente fue sorprendido por algunas propuestas dentro de la región, que aparentemente lo colocaron a la defensiva. El territorio salvadoreño fue el escenario de los dos descontroles iniciales: la propuesta del FMLN relativa a la posposición de las elecciones y su disposición a iniciar negociaciones, y los resultados de la cumbre de presidentes en Costa del Sol, El Salvador (Esquipulas IV), que aceptaban el

desmantelamiento de la contra.

Las respuestas dadas por Estados Unidos evidenciaron en primer lugar su 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 GBI, buscaba adecuarse a las necesidades concretas de cada realidad dentro del marco de la promoción 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 circulos políticos, particularmente los reaganianos.

Un primer elemento de acuerdo dentro del debate estadunidense fue la necesidad de recuperar el consenso bipartidista en el diseño de la política exterior, lo que sin duda se logró. A ello contribuyeron diferentes elementos: por un lado, la nueva realidad del escenario internacional, abierta con las reformas introducidas por Gorbachov en la URSS y, por otro, los grandes problemas económicos. Tales hechos fueron premisas que acompañaron al diagnóstico, tal y como fue analizado en el primer capítulo de este trabajo.

La recuperación del consenso bipartidista pasaba por la superación del conflicto más evidente, relativo a la aprobación o suspensión de la ayuda militar a la Contra. La pugna se resolvió con el otorgamiento, en abril de 1989, de 45 millones de dólares en

ayuda de carácter humanitario, por un lapso de 10 meses, para mantener viva a la contrarrevolución como opción y presión al gobierno sandinista hasta las elecciones de 1990.

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.

Debido a lo anterior, con el gobierno de Bush, la importancia de Centroamérica se mantuvo al mismo nivel que con Reagan; lo que se modificó fue la atención al resto del subcontinente, elevándose el perfil de la propuesta frente a otros problemas de América Latina.

El debate propiamente electoral eludió definiciones sobre política exterior, en especial en lo referente a Centroamérica. Como señalamos, cuando se llegó a abordar el conflicto centroamericano el gran tema fue 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.

Dentro de las propuestas republicanas, si se atendía a los escuetos planteamientos de la Plataforma sobre la región, la conclusión era que con el gobierno de 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 aquéllos que se oponían 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 el gobierno de Bush se encontrarían algunos matices con relación a las definiciones de Reagan.

Dentro de los elementos internos estaban: 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 estrategas civiles y militares (se difería en las causas y en las cuotas de

responsabilidad, pero el balance negativo persistía); la evaluación de la ineficacia militar de la Contra y de la crisis política dentro de su cúpula dirigente; la ratificación de la mayoría demócrata dentro del Congreso que de manera contundentes expresaba su negativa a continuar con la ayuda militar a la contra; y, los contenidos del debate sobre América Latina que hemos señalado.

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 fue superada con la formulación del llamado Plan Baker.

Con el consenso bipartidista promovido por el secretario de Estado, se logró el principal cambio en la política regional al elevar notoriamente el perfil de la actividad política y diplomática frente a la revolución sandinista. La entrega de 4.5 millones de dólares mensuales hasta febrero de 1990 tenía como objetivo implícito mantener a la Contra como instrumento de presión al gobierno sandinista para que cumpliera con sus compromisos de democratización y mantenerla como latente fuerza militar en caso de incumplimiento.

IV. EL CASO DE NICARAGUA

En la introducción de nuestro citado libro sobre GBI se señala que un instrumento de análisis fundamental al que recurrimos implícitamente a lo largo del mismo es la teoría desarrollada por Carl von Clausewitz, gran clásico de la guerra del siglo XIX.[1] Su paradigma de la determinación política de todo pensamiento y acción militar, las categorías de fuerza material -militar- y fuerza moral -política-, así como los elementos centrales de la estrategia militar -el espacio, el tiempo y la fuerza-, son herramientas fundamentales para la mejor comprensión del pensamiento militar. En el caso que nos ocupa, la vigencia de su pensamiento ha sido resaltada por importantes estrategas de la GBI.

Para Clausewitz:

> La estrategia determina el **lugar** donde habrá de emplearse la **fuerza** militar en el combate a ser librado, el **tiempo** en que se empleará la misma y el número de esta fuerza. Porque esta tripe determinación tiene una influencia muy fundamental en el resultado del encuentro. Si la táctica ha librado el encuentro, si tenemos el resultado, sea éste la victoria o la derrota, la estrategia lo usa como corresponde, de acuerdo con los objetivos finales de la guerra.[2]

En el caso de Nicaragua, la doctrina militar de defensa de la revolución buscó la disuasión de la invasión directa estadunidense aumentando los costos de la misma, y el enfrentamiento a la contrarrevolución a través de un mismo

---

[1]. Karl von Clausewitz, **De la guerra**, Ed. Diógenes, México, 1973, 3 volúmenes. La lectura contemporánea más completa del pensamiento de este autor ha sido realizada por Raymond Aron, **Penser la guerre**, Gallimard, Paris, 1977, 2 volúmenes. L. Bermúdez, **Guerra de Baja Intensidad**, op. cit., p. 13-14.

[2]. **Ibid**, Tomo I, p. 172.

contrarrevolución a través de un mismo recurso: el carácter popular de la guerra. En este caso, la **fuerza material** -militar- se combinó con una verdadera **fuerza moral** en la medida en que, como Clausewitz lo señalara, la guerra de defensa fue apoyada por el pueblo de manera participativa.

En cuanto al ejército contrarrevolucionario, resultó insuficiente la fuerza material proporcionada por Estados Unidos para lograr un avance significativo en el terreno militar, y la base campesina obtenida (bien fuera por intimidación, o por los reconocidos errores de la política agraria o étnica sandinista), se circunscribió a las áreas específicas en las que pudieron accionar, sin llegar jamás a ser lo suficientemente amplias como para poder instalar una cabeza de playa dentro del territorio nicaragüense. A ello se añadieron hechos de primera importancia en relación a su posibilidad de legitimación o de arraigo popular: su extracción inicial fundamentalmente somocista, y su patrocinio y dirección estadunidense.

Tales elementos apuntalan el análisis de los límites de la GBI en el terreno militar, que serán ampliados en un primer apartado con el seguimiento del proceso de constitución del ejército contrarrevolucionario, sus pugnas internas por el poder y su ineficacia operativa. Como ya se señaló, el hecho fundamental que aumentó esta última limitación fue la naturaleza de la defensa sandinista, tema que se desarrollará en segundo lugar.

Sin embargo, dicha ineficacia tuvo su metamorfosis, desembocando en un resultado favorable, justamente por la adecuada

definición de los elementos **tiempo** y **fuerza,** concebida por los estrategas de la GBI. Desde su óptica, el **tiempo** se debía prolongar porque la victoria se definió como el logro de los objetivos políticos, por tanto, la función de la guerra era el desgaste, y debía vincularse -como lo hemos reiterado- al conjunto de instrumentos utilizados para la desestabilización global de un gobierno: económicos, políticos y sociales; por su parte, la **fuerza** se estructuró para conseguir este objetivo y combatir una guerra irregular que, en un escenario optimisma, podría lograr una victoria militar, pero que, si no la obtenía, tampoco fracasaría debido a su impacto multiplicador. Tal tema, es decir, el éxito de la globalidad del diseño de la GBI, será analizado en tercer lugar.

El capítulo anterior permitió introducir en el análisis un elemento fundamental: la aparente coherencia en la política exterior estadunidense no está exenta de contradicciones, pugnas burocráticas o enfrentamientos entre los poderes ejecutivo y legislativo. Otro aspecto es que, a pesar de la incondicionalidad demostrada por los aliados políticos regionales, el impacto interno que la GBI tuvo en cada país, provocó una respuesta pragmática proclive a la negociación. En este capítulo se analizará, como siguiente punto, la evolución del proceso de Esquipulas, teniendo como marco de referencia lo anterior, especificando los pasos concretos que se fueron dando para la desmovilización de la contrarrevolución, y la respuesta estadunidense frente a ellos.

Abierto el horizonte de la política, el siguiente apartado se destinará al análisis de este nuevo espacio de intervención, es

decir, el apoyo abierto y aún encubierto a la oposición nicaragüense, dentro del objetivo general de la supuesta promoción de la democracia, que culminará con la derrota electoral del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en las elecciones de febrero de 1990.

Finalmente, el análisis de los resultados de dos años del gobierno de Violeta Chamorro y de la política de Washington frente al mismo, servirá de marco para realizar un balance global de los éxitos y límites de la estrategia de GBI y de la política de promoción de la democracia en Nicaragua.

1. Los limites de la GBI en el terreno militar: la naturaleza de la contrarrevolución armada, sus pugnas internas e ineficacia operativa

En diciembre de 1981, la contra estaba constituída por menos de mil hombres, disgregados en distintas agrupaciones, una de las cuales era la Legión 15 de Septiembre. El núcleo de este ejército se conformaba por alrededor de 600 ex guardias nacionales que se encontraban refugiados en Honduras; sus dos principales dirigentes eran Enrique Bermúdez Varela (ex agregado militar de Somoza en Washington), y Arístides Sánchez (terrateniente somocista). Los otros grupos que conforman estos núcleos inciales de la contrarrevolución armada eran el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y la Unión Democrática Nicaragüense (UDN). La primera acción importante de la CIA fue la creación de la Fuerza Democrática Nicaragüense (FDN) en 1981, mediante la unificación de la Legión 15 de Septiembre y la UDN. En 1982 se le uniría el ELN.

En el transcurso de ese año se dieron las principales modificaciones orgánicas del nuevo ejército, impulsadas por la propia CIA, quien asume su dirección operativa. Por iniciativa de Washington, hasta ese momento el entrenamiento de la contra estaba en manos de asesores argentinos, con fondos estadunidenses. Estos abandonaron tales funciones como respuesta al apoyo otorgado por Estados Unidos a Inglaterra durante la guerra de las Malvinas.

Un problema que había que superar era el relativo a la imagen de la FDN; su extracción somocista no ayudaba a legitimarlos ni interna ni internacionalmente, y el grupo dirigido por Edén Pastora, la Alianza Revolucionaria Democratizadora (ARDE) se negaba a integrarse a la primera por las mismas razones. Debido a ello, en diciembre de 1982 se creó un Directorio Político de la contra, formado por líderes conservadores nicaragüenses, cuyo fin era darle una imagen más moderada a la organización, que facilitara la aprobación de la ayuda oficial de Estados Unidos. Tal estructura pólítica incorporó a Adolfo Calero (líder del Partido Conservador y ex gerente de la Coca Cola), como presidente del Directorio, Edgar Chamorro (ex-jesuita graduado de Harvard), Marcos Zeledón, Indalecio Rodríguez (ex decano de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Católica de Managua), Lucía Cardenal de Salazar (viuda del cafetalero Jorge Salazar, miembro del Consejo Superior de la Empresa Privada, COSEP), y Alfonso Callejas Deshon (industrial). La estructura militar, cuyo estado mayor estaba conformado por siete ex oficiales de la guardia nacional, quedaba formalmente subordinada al nuevo directorio

civil, bajo el mando de Enrique Bermúdez Varela.[3]

La importancia del manejo y promoción internacional de la "nueva imagen" de la FDN se expresa en el hecho de que la CIA contrató los servicios de una compañía de publicidad para tales objetivos, Woody Kepner y Asociados. "El contrato estipulaba asesoría, artículos en revistas y periódicos, material de propaganda impreso, prospectos, presentaciones personales y la organización de una elegante oficina para la FDN en el hotel William de Coral Gables, Florida. El contrato se extendió hasta mediados de 1985, por el cual Kepner recibió la suma de 1.8 millones de dólares".[4]

Sin embargo, la propaganda no pudo ocultar dos hechos: las pugnas internas entre la dirigencia y la incapacidad del directorio para subordinar al liderazgo militar, problema que condujo a subsecuentes reformas. En junio de 1984, aún bajo la presidencia de Calero, Chamorro fue destituído y reemplazado por Arístides Sánchez como Secretario General. De acuerdo con Chamorro, tal hecho se debió a que él había buscado reforzar la autoridad del

---

[3]. Ver Lilia Bermúdez y Raúl Benítez Manaut, "Los 'combatientes de la libertad' y la guerra de baja intensidad contra Nicaragua", **Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana**, Cuadernos Semestrales No. 18, 2o. semestre de 1985, CIDE, México; Central American Historical Institute, **Who's who in Nicaragua's Military Opposition**, IPDA, Vol. 3, No. 2, Washington, D.C., 23 de julio de 1984.

[4]. Peter Kornbluh, "The covert war", en Thomas W. Walker (ed.), **Reagan vs. the Sandinistas. The undeclared war on Nicaragua**, Westview Press, Colorado, 1987, p. 36, citado en Orlando Núñez et al (eds.), **La guerra en Nicaragua**, Centro para la Investigación, la Promoción y el Desarrollo Rural y Social (CIPRES), Nicaragua, 1991, p. 156.

Directorio sobre las operaciones militares.

En junio de 1985 se constituyó la Unión Nacional Opositora (UNO), al incorporar a una fracción de ARDE, encabezada por Alfonso Robelo (segunda figura de dicha organización, presidente del Movimiento Democrático Nicaragüense y ex miembro de la Junta de Gobierno de Nicaragua de junio de 1979 a abril de 1980), así como a Arturo Cruz (ex embajador del gobierno sandinista en Washington). Ambos fueron incorporados a un nuevo Directorio, del que también formaría parte Calero. No obstante, la hegemonía dentro de la UNO seguiría en manos de los somocistas pertenecientes a la FDN.

Tal hecho coincidió con un logro del gobierno de Ronald Reagan, quien obtuvo la aprobación del Congreso para otorgar 27 millones de dólares en ayuda "humanitaria" para los contras. A fines de 1982, el Congreso estadunidense había aprobado la enmienda Boland, que prohibía la CIA y al Departamento de Estado la utilización de fondos para proporcionar ayuda militar a fuerzas que tuvieran el propósito de derrocar al gobierno nicaragüense. Como sería puesto de relieve por el escándalo del Irán-contras, durante el año y medio en que el Congreso suspendió la asistencia a la contra debido a la aprobación de esta enmienda, el Consejo de Seguridad Nacional asumió de manera encubierta el abastecimiento logístico de la guerra, jugando un papel clave en la recolección de fondos privados, que ascendieron a 20 millones de dólares durante el último año.

En un mensaje presidencial al Congreso de marzo de 1986, Reagan afirmaba que dentro de la UNO existía una fuerte unidad y

que las fuerzas militares se encontraban subordinadas al liderazgo civil. Sin embargo, "Cruz y Robelo expresaron su creciente frustración ante miembros del Congreso y reporteros por su falta de capacidad para controlar al personal de la FDN y sus operaciones", haciendo públicas sus amenazas de renuncia al Directorio de no producirse un cambio en los procedimientos de toma de decisiones dentro de la UNO.[5]

Otro cambio en la composición de la contra se produce el 13 de mayo de 1986, cuando seis altos comandantes de ARDE anunciaron que sus fuerzas en la frontera de Costa Rica operarían en alianza con la UNO, en abierta ruptura con Edén Pastora, quien continuó rehusándose a adherirse a esta organización por la hegemonía de militares somocistas y terminó exiliado en Costa Rica.

Días después, el 29 de mayo, tras dos semanas y media de negociaciones, los tres dirigentes de UNO (Calero, Cruz y Robelo), firmaron en Miami dos documentos escritos: un **Comunidado** que contenía resoluciones relativas a la organización interna, análisis político y alegatos sobre corrupción; y una lista de **Acuerdos Básicos**, que contenía once principios de la organización. De acuerdo con el reporte anteriormente citado, también existieron acuerdos verbales dirigidos a la democratización de las operaciones políticas y militares de la contra, que no se expresaron en los acuerdos escritos. Por lo anterior, el reporte concluye que:

---

[5]. **Contra "reforms": Are the Miami agreements significant?** A research report prepared for the members of the Arms Control and Foreign Policy Caucus, june 18, 1986, p. 5.

- Los acuerdos escritos son vagos y contradictorios, e incluyen pocos detalles, de manera que su impacto es cuestionable. Establecen principios más que decisiones concretas; por ejemplo, no contienen ninguna concesión de poder de las fuerzas militares de la FDN a la junta directiva de UNO.
- Notoriamente, los acuerdos clave sólo se encuentran en forma de entendimientos verbales.
- Los entendimientos verbales claves están ahora sujetos a la disputa entre los tres participantes (Cruz, Robelo y Calero)...[6]

La crisis más grave de la contrarrevolución nicaragüense se presentó en medio de las revelaciones mayores del escándalo del Iran-contras, lo que no resultaba oportuno para el gobierno de Reagan. El 24 de enero de 1987, siete comandantes del Frente Sur anunciaron su ruptura con la FDN, acusando a Estados Unidos de empecinarse en favorecer a líderes militares identificados con el somocismo, motivo por el cual continuarían su lucha de manera independiente. Paralelamente, Arturo Cruz planteó por enésima vez su amenaza de renunciar a la dirigencia de la UNO por discrepancias mantenidas con Adolfo Calero, particularmente referidas al manejo de los fondos de ayuda.

De acuerdo a voceros de la propia contrarrevolución, lo descrito hasta el momento detallaría la evolución de dos generaciones dentro de su dirigencia, es decir, la primera constituída exclusivamente por altos mandos militares de la guardia somocista, y la segunda en la que se incorporó la dirección civil. Posteriormente, aparecerá una tercera generación, compuesta básicamente por comandantes de campo y algunos asesores civiles, ejerciendo sus funciones de 1988 a 1990, periodo en el que se da el

---

[6]. **Ibid**, p. 1.

proceso de negociaciones políticas y militares.

Los esfuerzos de Elliot Abrams, subsecretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos y de Frank Carlucci, consejero de Seguridad Nacional, resultaron infructuosos para mantener la unidad de la contra en UNO. Las contradicciones entre somocistas y no somicistas en la cúpula, y las pugnas por la distribución de los 100 millones de dólares de ayuda estadunidense, terminaron en una nueva recomposición del liderazgo contrarrevolucionario, después de las renuncias al directorio de la UNO de Arturo Cruz, Alfonso Robelo y Adolfo Calero. El nuevo acuerdo dejó intacto el principal ejército insurgente de origen somocista, aunque planteaba un nuevo programa político y la renovación de líderes no militires. Se formó un directorio civil de siete miembros, una asamblea consultiva de 54 y una fuerza militar única denominada Ejército Nicaragüense de Resistencia.

Según una interpretación, "mientras la última generación de dirigentes negociaban el desarme y la seguridad de los ex-combatientes, los ex-dirigentes de la primera y segunda generación tomaban rumbos variados... unos se dedicaron a sus empresas constituídas a lo largo de la guerra, otros comparten la actividad política en el gobierno de la UNO y otros, como Calero, sigue en los Estados Unidos cuidando la fortuna que acumuló manejando los fondos estadunidenses para la Resistencia".[7]

Otro hecho que tampoco pudo ocultar la propaganda pagada fue la propia ineficacia militar de la contra. Coincidentemente con el

---

[7]. O. Núñez et al, **op. cit.**, pp. 175-177.

inicio del desembolso de la ayuda "humanitaria" de 27 millones de dólares, se percibió un incremento del accionar militar de la contra, tanto desde territorio hondureño, como costarricense. Para lograr una mayor escalada militar también se tomaron otras medidas concretas: la entrega de cohetes tierra-aire **Sam 7**, y la aprobación por parte de ambas cámaras del Congreso (en noviembre de 1985) para suministrarle aviones y helicópteros no artillados, que podrían estarlo en 1986, al ser otorgada la ayuda explícitamente militar.

No obstante los volúmenes de la ayuda -cuyo monto real debido a las operaciones encubiertas será muy difícil de saber con precisión (ver cuadro 4)-, su incapacidad operativa que ya había sido reconocida públicamente, fue resaltada de manera particular en 1986, cuando se iniciaron las votaciones en el Congreso para otorgarle otros 100 millones de dólares, de los cuales 75 estarían destinados al abastecimiento directamente militar.

En un artículo del **Washington Post** de marzo de 1986 se realizaba el siguiente recuento:

> En agosto del año pasado, los rebeldes nicaragüenses conocidos como contras realizaron dos emboscadas con éxito, contaban con todo género de provisiones y señalaron que la guerra contra el gobierno sandinista resultaba tal como lo habían previsto [...].
>
> Actualmente, seis meses más tarde, los contrarrevolucionarios tienen poco de qué sentirse orgullosos. Entre el 60 y 70% de sus fuerzas se encuentran desde octubre en los campos base establecidos al sur de Honduras, y todavía no saben cuándo regresarán a Nicaragua para continuar con la guerra, según fuentes rebeldes y otros informantes.
>
> La escasa actividad militar rebelde ha provocado la insatisfacción de muchos de sus patrocinadores estadunidenses, incluidos algunos funcionarios relacionados con el programa de ayuda y algunos miembros del Congreso que los apoyaron en el pasado. Se ha cuestionado la capacidad de los contras para llevar a

cabo una guerrilla, su voluntad de pelear y la administración del gobierno estadunidense de los 27 millones de dólares otorgados el año pasado como ayuda "humanitaria" [...].

Los contras enviaron a 10 mil efectivos, la totalidad de sus fuerzas, a Nicaragua en junio y julio del año pasado, en un intento por organizar la primera fuerza ofensiva constante del año [...].

Los contras no han podido organizar una red clandestina de simpatizantes dentro de Nicaragua, que aprovisione a los guerilleros que se encuentran en el campo de batalla. Por tanto, dependen de las entregas aéreas para aprovisionar a sus fuerzas [...].

El diputado estadunidense Dave McCurdy, que jugó un papel importante en la consecución de una mayoría en el Congreso, que aprobara la ayuda estadunidense para los contras el año pasado, declaró en una entrevista: "Varios de nosotros estamos muy desilusionados por el progreso político y militar que han logrado los contras [...]".[8]

Este debate involucró también a los militares estadunidenses y evidenció contradicciones importantes. La confianza en la posibilidad de su triunfo fue expresada por el jefe del Comando Sur John Galvin, quien abogó por continuar con el apoyo económico. Las voces discrepantes fueron varias. Sobresalía la del predecesor de Galvin, general retirado Paul Gorman, quien afirmó que no estaban capacitados para desafiar a la "poderosa fuerza de seguridad" construída por los sandinistas: "no podrán hacerlo en un año, ni en dos ni en tres. No podrán hacerlo con los 100 millones de dólares que les dimos el año pasado, ni con los (105 millones) que el presidente ha pedido este año". Más aún, el 28 de enero de 1987 los calificó ante el Comité de Servicios Armados del Senado como una "fuerza incursionadora extrafronteras", cuyas operaciones son "ataques torpes y un tipo de emboscadas burdas".

---

[8] Robert J. McCartney, de **The Washington Post**, "Insatisfacción en Estados Unidos por la baja actividad militar desplegada por la 'contra'", en **Excelsior**, México, 5 de marzo de 1986.

CUADRO 4
AYUDA DE ESTADOS UNIDOS A LOS CONTRAS
1982-1990

AÑO	FUENTE	MONTO+	TIPO
1982	CIA	$ 19.00*	Militar
1983	CIA	29.00*	Militar
1983-1985	CIA	3.00*	Acción política
1984	CIA	24.00**	Sabotaje, infraestructura en Honduras
1985-1986	CSN	40.50***	Militar
1986	D.Edo/CIA	40.00*	Inteligencia, entrenamiento, otro apoyo
1987	D.Def/CIA	100.00**	Militar, humanitaria y para mejorar el expediente sobre derechos humanos
1988	D.Def/D.Edo/AID	41.60**	Militar, ayuda no letal, humanitaria, préstamos de defensa, gastos de la AID
1989	AID	93.59**	Ayuda no letal, gastos de la AID, transporte, varios
1990	D.Edo	10.00*	Ayuda no letal de emergencia
1990	AID	47.00**	Ayuda para la repatriación
Total		$ 447.69	

FUENTES: Previous U.S. and U.S.-Coordinated Aid to the Contras, Arms Control and Foreign Policy Caucus of the U.S. Congress, 29 de enero de 1989, actualizado en noviembre de 1989. **Report of the Congressional Committees Investigating the Iran-Contra Affair**, U.S. Government Printing Office, Washington, 1987; Embajada de Estados Unidos, Nicaragua: **A Commitment to Democracy, Reconcilation, and Reconstruction**, sin fecha. Tomado de **Nicaragua, A Country Guide**, de Kent Norsworth y Tom Barry.

+ En millones de dólares.
* De acuerdo a informes de prensa.
** Fondos asignados por el Congreso.
*** Estos fondos fueron generados por las ventas de armas a Iran (3.8 millones de dólares), donaciones de ciudadanos estadunidenses (2.7 millones de dólares) y donaciones de Arabia Saudita y Taiwán (34 millones de dólares).

Según una editorial de mediados de febrero del mismo año del **Washington Post**, el almirante William J. Crowe, jefe del Estado Mayor Conjunto, "ha expresado las mismas dudas de que la insurgencia sea capaz de 'modificar la estructura del gobierno nicaragüense'. Crowe afirma que los contras están ahora demasiado divididos como para amenazar al gobierno de Managua o para conseguir un respaldo continuo del Congreso".

La opinión más sarcástica fue la del ex asesor presidencial en Asuntos de Seguridad Nacional, Robert McFarlane, quien a principios

del mes de mayo afirmó que los contras, aunque "bien intencionados y patrióticos", son "ineptos embotelladores de Coca Cola y empleados de mostrador", que no han "adquirido la competencia política y militar necesaria".

2. El carácter popular de la defensa sandinista y sus resultados: derrota estratégica de la contra o empate militar

La incorporación de la población nicaragüense para la defensa de la revolución primero se dió de manera voluntaria (de 1979 a 1983) y después obligatoria, a través del establecimiento del Servicio Militar Patriótico en 1984, que incorporaba por dos años a los jóvenes entre 17 y 24 años, y que respondió al incremento de la agresión contrarrevolucionaria. Durante los diez años de guerra, fueron movilizados más de un millón de nicaragüenses, principalmente de los sectores populares.[9]

Durante el primer periodo, el Ejército Popular Sandinista se conformó con tres tipos de tropas: las permanentes, es decir, las profesionales (que a finales de 1983 sumaban 50 mil efectivos), y las voluntarias, es decir, las de reserva y las Milicias Populares. Formadas tanto en la ciudad como en el campo, el objetivo de estas últimas era la defensa de barrios,
centros de trabajo y lugares estratégicos. Otras formas de integración de la población a la defensa se dieron a través del establecimiento de la Policía Voluntaria, los Comités de Defensa

---

[9]. Ver O. Núñez et al, **op. cit**, Sección C, "La defensa militar de la revolución", pp. 259-294, principal fuente de información de este apartado.

Sandinista y la Defensa Civil.

Según el ministro de Defensa sandinista, general Humberto Ortega, "en 85 consolidamos lo que nosotros llamamos aquí las Unidades de Defensa Territorial, son unidades campesinas y milicias campesinas de auto-defensa, que viven en territorios de guerra y son apoyo básico para el desarrollo de las operaciones mayores de nuestras tropas, de la fuerza aérea, de la artillería, etc."[10]

En relación directa a los cambios de la estrategia militar de la contra, la guerra se puede clasificar en las siguientes etapas: a) la lucha contra bandas contrarrevolucionarias (1980-1982); b) la guerra relámpago (1982-1985); y c) la guerra de desgaste prolongado (1985-1990).[11]

La segunda etapa se inicia con la constitución de la FDN. La estrategia de guerra relámpago incluyó la toma de territorios fronterizos, el apoyo de los ejércitos aliados vecinos, e incluso de tropas estadunidenses. En esa etapa la FDN elevó su capacidad operativa y organizativa, desarrolló una base social campesina importante, y llegó a mantener la iniciativa militar.

La tercera etapa respondió a la ofensiva militar de la revolución, desarrollada a partir de 1984, por lo que a nivel táctico, la contra pasó a una situación defensiva, dispersó las

---

[10]. **Ibid**, p. 291.

[11]. Caracterización tomada del Jefe de Inteligencia del EPS, Tte. Cnel. Ricardo Wheelock Román, "Derrota mercenaria: crónica de un final anunciado", **Revista Segovia** No. 40, septiembre-octubre 1989, Organo Oficial de la Dirección Política del Ejército Popular Sandinista, Managua, Nicaragua, citada en **Ibid**, p. 271.

grandes unidades y perdió así la posibilidad de sostener grandes objetivos. Para 1987, la contra rehuía el combate directo con el EPS y desarrolló una nueva táctica basada fundamentalmente en el terrorismo (ataques a cooperativas y asentamientos campesinos, voladura de torres de tendido eléctrico, daños a puentes y otras obras de infraestructura, minado de caminos, así como emboscadas a vehículos civiles), con lo que logró incrementar los daños materiales y las víctimas humanas.

En relación directa a los tropiezos sufridos en la instrumentación de los acuerdos de Esquipulas, estimulados por la renuencia de Reagan a respetarlos (como se verá en el siguiente apartado), en marzo de 1988 el EPS realizó su mayor ofensiva de la guerra, la Operación Danto, logrando asestar un golpe estratégico a la retaguardia de la contra en la frontera con Honduras, causándole más de mil bajas en un lapso de 15 días.

Reagan respondió con el envió de 3,200 marines a Honduras para tratar de impedir el aniquilamiento de las bases de la contra, logrando además involucrar al gobierno hondureño en el bombardeo de territorio nicaragüense con una escuadra de aviones F-5.

"La operación Danto fue realizada inmediatamente antes de las primeras conversaciones directas -y en territorio nacional- entre el gobierno de Nicaragua y la dirigencia de la contra, con el objetivo de situar al ejército contrarrevolucionario en una posición de debilidad en la mesa de negociaciones. Las pláticas se realizaron en Sapoá el 21 de marzo de 1988 y tuvieron como resultado la firma de un cese al fuego bilateral por 60 días, que

sin embargo fue roto posteriormente por la Contra".[12] Este incumplimiento fue estimulado tanto por Washington, como por las contradicciones que surgieron al interior de la organización derivadas del mismo acuerdo.

A partir de este hecho se abrió una segunda fase dentro de la etapa de guerra de desgaste prolongada, caracterizada por la disminución del nivel de enfrentamiento en relación a otros años, mismo que era incrementado cuando la coyuntura política así lo requería, bien fuera la discusión del otorgamiento de ayuda dentro del Congreso de Estados Unidos, o necesidades de propaganda armada para apoyar la campaña electoral de la UNO.

Desde 1986, el gobierno nicaragüense consideraba derrotada estratégicamente a la contra. De acuerdo con la información proporcionada por el presidente Daniel Otrega en su mensaje de fin de año, las filas contrarrevolucionarias se habían mermado en un considerable 50% debido a varios factores, siendo los más destacados las bajas sufridas en combate, el proceso de autonomía de la Costa Atlántica impulsada por el gobierno, y el acogimiento a la amnistía ofrecida. Las cifras proporcionadas por el presidente Ortega establecían en 6 500 alzados la fuerza de la contrarrevolución en ese momento. El sentido que se le daba al concepto de "derrota estratégica" era el haberles impedido la destrucción militar de la revolución. Sin embargo, el hecho de no haberlos podido derrotar militarmente plantea como balance final el empate.

---

[12]. **Ibid**, p. 287.

Un año después de haber teminado la guerra, el que fuera viceministro del Interior, comandante Luis Carrión, afirmaba al respecto: "nosotros no podíamos tomar control militar ni político de grandes zonas del campo donde ellos tenían sólidas bases sociales... ellos por su parte tampoco podían avanzar mucho (...) Para mí en la guerra hay un empate, si la vemos como fenómeno global. Es decir, ellos no lograron su propósito. Derrotamos la voluntad de los yankis de destruirnos militarmente, la contra no logró avanzar de determinado territorio; nosotros no logramos tampoco extirpar a la Contra de ese territorio".[13]

3. El exito de la GBI en la generación de vulnerabilidades económicas, políticas y sociales

La guerra, como fenómeno militar, fue un cáncer que afectó en primer lugar a la economía del país, carcomida de antemano por el terremoto de 1972 que destruyó la ciudad de Managua, por la rapiña somocista y por la guerra civil que terminó con el triunfo sandinista.

Pero la guerra también era una guerra económica. En el terreno operativo, el sabotaje a la infraestructura del país fue un objetivo táctico de la contrarrevolución, de gran notoriedad cuando fueron atacados los depósitos de combustible de Puerto Corinto en octubre de 1983, o cuando la CIA minó éste y otros pequeños puertos entre 1984 y 1985. De acuerdo a fuentes del gobierno sandinista, los sabotajes a objetivos económicos y civiles se fueron

---

[13]. Entrevista con el comandante Luis Carrión, en **Ibid**, p. 411.

incrementando de manera notable, aumentando entre 1981 y 1984 de 19 a 55, 199 y 236 en cada año, contabilizándose para el primer semestre de 1985 la cifra de 131.[14]

La agresión se fue eslabonando desde el embargo económico total contra Nicaragua y la derogación del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 1956, decretado por el gobierno de Reagan el 1 de mayo de 1985, hasta las presiones directas de Washington para que los organismos financieros internacionales terminaran negándole préstamos al país.

Como se señalaba en el capítulo anterior, el impacto general de la guerra para 1987 hizo que el gobierno sandinista no sólo se abriera, sino tambien promoviera el cumplimiento de los Acuerdos de Esquipulas, por las posibilidades que abrían para la distensión en el área y la terminación de la guerra financiada por el gobierno de Reagan. Los fríos datos económicos eran determinantes. En primer lugar, la economía se había militarizado. El conflicto bélico patrocinado por Estados Unidos impedía reducir el presupuesto de defensa, el cual se convirtió en el principal rubro del gasto público al consumir en 1986 el 41% del mismo. Adicionalmentre y de acuerdo a fuentes del gobierno sandinista: desde 1985, 20% de la población económicamente activa (constituída por más de un millón en 1986) se encontraba regularmente integrada a las tareas de la defensa; 20% del consumo nacional de productos básicos se destinaban a la defensa; para 1986, las fuerzas armadas

---

[14]. Gobierno de Nicaragua, **La derrota de la contrarrevolución: datos básicos 1981-1985**, Managua, 1986.

consumían el 45% de la producción de calzado y el 24% de textiles, lo que en promedio equivalía a un 10% de la producción industrial.

Para el mismo año el crecimiento del PIB fue del 0%, esperándose también para 1987 un crecimiento nulo, aunque esto significara un ligero repunte con respecto al índice de 1985 de -2.6%. De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, la inflación se había incrementado del 22% en 1985 al 657% en 1986, esperándose más del 777% para 1987 (el gobiemo sandinista manejaba una tasa de 1 500%). Diferentes fuentes señalaban que las pérdidas acumuladas por la guerra entre 1981 y 1986 oscilaban entre 4 800 y 5 500 millones de dólares, en tanto que el valor de las exportaciones era de 230 millones anuales (ver cuadro 5).

CUADRO 5
NICARAGUA:
COSTOS DE LA GUERRA ECONOMICA
1980-1988

Costos Económicos*	
Daños Directos	
Daños materiales y pérdidas en la producción	$ 1 997 900 000
Costos de defensa	1 993 000 000
Embargo crediticio	642 600 000
Embargo comercial	458 900 000
Efectos Indirectos	
Producción perdida	2 584 300 000
Embargo de crediticio	837 900 000
Embargo comercial	633 100 000
Total de costos económicos	$ 9 087 700 000

FUENTE: Datos oficiales gubernamentales del Ministerio de la Presidencia, citado en Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, **Diez Años en Cifras**, julio de 1989. Tomado de **Nicaragua, A Country Guide**, de Kent Norsworth y Tom Barry.

* En en el juicio en contra de Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia, Nicaragua reclamó una indemnización por 17 mil 800 millones de dólares. El cálculo de los daños se basa en la cifra de costos económicos calculada en este cuadro, más daños al desarrollo y a la soberanía, compensacíon por los muertos y heridos, y "daños morales".

El impacto social de la guerra se podía empezar a medir por el número de víctimas: 35 mil para 1986 de acuerdo a estimaciones dadas a conocer en el mensaje presidencial del mismo año (otras fuentes señalarían otra contabilidad, ver cuadro 6).

CUADRO 6

DAÑOS EN VIDAS HUMANAS CAUSADOS POR LA GUERRA (1980-1989)

Víctimas	1980-1982	1983-1985	1986-1989	Total
EPS/Civiles	606	11 699	20 004	32 309
Contra	397	12 280	16 840	29 517
TOTAL	1 003	23 979	36 844	61 826

Fuente: Ministerio de la Presidencia, enero de 1990, O. Núñez et al, op. cit., p. 258.

Por su parte, el ministro de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria, Jaime Wheelock, desglozaba otros efectos: por la guerra ya habían sido desplazadas 250 mil personas y centenares de miles se encontraban refugiadas, lo que había significado construir 190 pueblos desde 1983, sobre todo asentamientos campesinos que debían disponer -durante seis o nueve meses- de infraestructura productiva, riego, equipos y ayuda alimentaria, mientras producían sus propios medios. Con respecto a 1982 y a excepción de los productos básicos indispensables (arroz, azúcar, aceite), el consumo de la población había sufrido un descenso del 25%, con miles de productos que habían desparecido totalmente de la canasta familiar, o que si se encontraban era en el mercado negro a precios

de especulación. Además del bloqueo comercial, lo anterior se debió también a la necesidad de imponer políticas restrictivas de importación, tendientes a distribuir los recursos y las divisas entre la defensa y la producción básica indispensable. Debido a la reorientación de los recursos para la defensa, desde 1985 se redujeron o suprimieron decenas de proyectos de infraestructura productiva, mejoramiento comunal y vivienda.[15]

4. El proceso de Esquipulas y la demovilización de la contra

Dentro de tal escenario, resultaba cada vez más clara la necesidad de poner todos los recursos en juego para finalizar con el conflicto armado, horizonte que abre Esquipulas. Debido a lo anterior, el gobierno sandinista no sólo ocupó un lugar destacado como foco de atención y de escrutinio en torno al cumplimiento de los acuerdos, sino que, en efecto, demostró ser la parte más consecuente del intenso proceso negociador.[16] A continuación, se presenta una síntesis de las siete reuniones presidenciales que culminaron con el acuerdo de desmovilización de la contra, así como de la reacción estadunidense ante cada uno de los acuerdos

---

[15]. Jaime Wheelock Román, "1986: el tiempo de la resistencia económica", en **América Central. Boletín Informativo**, Año 4, No. 49, México, Agencia Nueva Nicaragua, 1 de enero de 1987, p. 9.

[16]. Un análisis desde la perspectiva del gobierno sandinista, se encuentra en el libro del que fuera el principal negociador de la delegación nicaragüense, el viceministro del Exterior Victor Hugo Tinoco, **Conflicto y paz. El proceso negociador centroamericano**, Editorial Mestiza, México; y Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Managua, 1989. El libro cuenta con un anexo documental de los acuerdos y declaraciones conjuntas hasta la reunión de Tela, Honduras, del 7 de agosto de 1989.

trascendentes que se fueron tomando.

I, Esquipulas, Guatemala, 24 y 25 de mayo de 1986. Primera reunión cumbre, de la que emanan los siguientes acuerdos: formalización de las cumbres presidenciales; voluntad para la firma del Acta de Paz de Contadora; la creación de un Parlamento Centroamericano como mecanismo complementario; revisión y actualización de los procesos de integración económica; y gestión regional para la obtención ayuda internacional que ayude a resolver los problemas económicos de la región.

II, Esquipulas, Guatemala, 6 y 7 de agosto de 1987. Firma del **Procedimiento para establecer una paz firme y duradera en Centroamérica**, cuyos puntos fueron precisados en el capítulo anterior.

En apego a esas disposiciones, el gobierno nicaragüense inició el diálogo con la oposición política interna, tanto con la oficialmente inscrita, como con la no legal. Al principio se negó a dialogar con la dirigencia de la contra, planteando como contrapropuesta el diálogo con su patrocinador, el gobierno de Estados Unidos, con el que estaría dispuesto a normalizar relaciones y a abordar sus propuestas de seguridad. En el proceso, inicialmente propuso un diálogo indirecto -no de carácter político- exclusivamente para negociar el cese al fuego. Finalmente, el gobierno sandinista aceptó el diálogo directo que se inció en Santo Domingo, República Dominicana, el 3 de diciembre de 1987. El perfil de las delegaciones se iría elevando, hasta incluir al presidente Ortega y a los máximos dirigentes contras, Adolfo Calero

y Enrique Bermúdez.

Por otro lado, fue conformada la Comisión Nacional de Reconciliación con el cardenal Obando como coordinador de la misma, y con la participación de delegados de los partidos políticos de oposición; se derogó de la Ley de Ausentes; se autorizó la reapertura del diario **La Prensa** y de Radio Católica; y se levantó de la censura previa a los medios de comunicación.

El boicot del gobierno de Reagan a la firma de los acuerdos se evidenció con la presentación del Plan Abrams como contrapartida de Esquipulas II, e implicó el ejercicio de fuertes presiones sobre Honduras y El Salvador para el incumplimiento de los acuerdos. Como resultado, Honduras objetó la inspección **in situ** de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS), protegiendo en los hechos los contras basados en su territorio; se produjeron incidentes en las fronteras con Honduras y Costa Rica; se dieron discusiones dilatorias sobre el concepto de simultaneidad; y Nicaragua fue acusada de violar el plan de paz. No obstante lo anterior, Nicaragua cumplió de manera unilateral con la mayor parte de los acuerdos tomados en esa cumbre.

Al mandato de paz de Esquipulas II, Reagan respondió presionando al Congreso norteamericano y la opinión pública de su país, por medios directos e indirectos, para que se aprobara su anunciada solicitud de 270 millones de dólares para el sostenimiento del ejército contrarrevolucionario.[17]

---

[17]. O. Núñez et al, **op. cit.**, p. 420.

III, Alajuela, Costa Rica, 15 y 16 de enero de 1988. Su objetivo fue evaluar el cumplimiento de los acuerdos suscritos al témino del plazo de 150 días establecidos para dar a conocer el informe de la CIVS, notablemente favorable al desempeño nicaragüense y, como contraparte, crítica en relación al de Honduras, mismo que fue objetado por este país y por El Salvador. Como resultado, el Grupo de los Ocho y los Secretarios Generales de la ONU y la OEA fueron excluídos de la CIAV, quedando reducida su conformación a la Comisión Ejecutiva de los Cancilleres Centroamericanos, con lo cual el mecanismo de verificación quedó estancado.

Entre ésta reunión y la siguiente, el gobierno nicaragüense adoptó unilateralmente la suspensión del estado de emergencia en todo el país y la convocatoria a pláticas directas a los grupos alzados en armas para concertar el cese al fuego. La oferta incluyó la excarcelación de 1 500 contras y 1 800 ex-guardias somocistas.

Entre el 21 y el 23 marzo de 1988, se produjo lo que Tirado califica como un "viraje en la dinámica política", similar al representado por los mismos acuerdos de Esquipulas.[18] En la reunión de Sapoá, el gobierno se reunió con la dirigencia de la Resistencia Nicaragüense pactando un cese al fuego temporal por 60 días (que el gobierno sandinista continuó ratificando hasta noviembre de 1989, fecha en que lo levantó debido al incremento de acciones militares de la contra). Entre otros acuerdos, también se

---

[18]. V. H. Tinoco, op. cit., p. 54.

adoptó una amnistía general; la gestión y aceptación de ayuda humanitaria de conformidad con los acuerdos de Esquipulas; garantías sobre la libertad de expresión irrestricta; y la posible participación política de los miembros de la contrarrevolución una vez concentrados en las zonas mutuamente acordadas a través del envío de delegados al Diálogo Nacional.

El lapso de un año que transcurre entre esta reunión y la siguiente, fue resultado de la presión directa ejercida por el secretario de Estado George Shultz durante sus dos viajes a la región (julio y agosto de 1988), logrando que la fecha de celebración fuera pospuesta en varias ocasiones, y contribuyendo a la reiterada negativa de Honduras a cualquier verificación sobre su territorio.

De otra parte, el gobierno de Reagan también incidió en obstaculizar las negociaciones con la contra posteriores a Sapoá y en la ruptura del acuerdo del cese al fuego bilateral durante el mes de junio. Adicionalmente también trató de boicotear la celebración del Diálogo Nacional a través del Plan Melton (embajador de Estados Unidos en Nicaragua), que promovió una huelga de hambre de sectores sindicalistas de la oposición en demanda de reivindicaciones salariales, así como disturbios callejeros en la ciudad de Nandaime, marco en el que los partidos políticos bloquearon el Diálogo Nacional con el gobierno, argumentando la necesidad de que se promulgaran 17 reformas a la Constitución Política. La comprobada participación del embajador en los disturbios provocó su expulsión en julio de 1988, y el gobierno de

Nicaragua también ordenó el cierre de **La Prensa** y Radio Católica, y el congelamiento de la Comisión Nacional de Reconciliación .

IV, Costa del Sol, El Salvador, 13 y 14 de febrero de 1989. En aras del compromiso de democratización y reconciliación nicaragüense, la declaración de esta reunión establece que una vez que se efectúen las reformas a la legislación electoral y de libertad de expresión, se abriría un periodo de cuatro meses para la organización y movilización de los partidos, que culminarían en las elecciones que fueron adelantadas para el 25 de febrero a propuesta del propio presidente nicaragüense. La declaración también recoge otros compromisos del gobierno sandinista: la integración del Consejo Supremo Electoral, con participación equilibrada de los partidos opositores, la presencia de observadores internacionales durante el proceso electoral, y garantías para el libre funcionamiento de los medios de comunicación.

Como contraparte, los presidentes centroamericanos se comprometieron a su vez a elaborar, en un plazo no mayor de 90 días, un plan conjunto para la desmovilización, repatriación o reubicación voluntarias en Nicaragua y en terceros países de los miembros de la Resistencia y sus familiares. Aquí surgieron diferencias de interpretación en cuanto al contenido de tal plan: por un lado, la posición del gobierno nicaragüense que sostenía que éste debía ser técnico, incluyendo temas como el papel de los organismos internacionales, las condiciones de seguridad de la contrarrevolución, su reubicación, el desmantelamiento de los

campamentos; por otro, el resto de los gobiernos que insistían en la concreción cambios políticos internos previos para que el mismo fuera viable. Finalmente prevaleció la postura nicaragüense. De acuerdo con Tinoco ello fue posible debido a que no se le puso fecha de ejecución al acuerdo.[19] Sin embargo, el plan no fue firmado a los 90 días como establecía el acuerdo.

Lo que dió un impulso definitivo al acuerdo de desmovilización fue la concreción del Diálogo Nacional con la oposición política interna, en la que sin duda se convirtió en la reunión más trascendente para lograr tal objetivo. Realizada el 3 de agosto, en vísperas de la siguiente reunión de Esquipulas, a ella asistieron representantes de los 21 partidos legalizados en ese momento en Nicaragua. Después 23 horas de discusión, se firmaron los Acuerdos de Managua, cuyo principal logro fue hacer un llamado a los presidentes centroamericanos "a fin de que el plan de desmovilización, reubicación o repatriación voluntaria de las fuerzas contrarrevolucionarias sea aprobado conforme a los acuerdos de Esquipulas II y Esquipulas IV (Costa del Sol)". Otro acuerdo importante fue la petición a los gobiernos con intereses en la región a abstenerse de realizar actividades encubiertas en el proceso electoral (en clara alusión al gobierno de Estados Unidos). Por su parte, el gobierno nicaragüense adquiría diferentes compromisos, y avalaba la propuesta de los partidos políticos al Consejo Supremo Electoral en relación a 30 medidas reglamentarias tendientes a garantizar la limpieza de las elecciones.

---

[19]. **Ibid**, p. 71-72.

A fines de 1988, el gobierno de Nicaragua aprobó la ley de municipalidades y ley la electoral. Posteriormente, en febrero de 1989 el gobierno inició un proceso de concertación económica y política con productores privados y partidos políticos en aras de fortalecer el modelo de economía mixta y pluralismo político.

La reunión de Costa del Sol se produce a escaso mes de la toma de posesión del nuevo presidente estadunidense George Bush, quien, como se veía en el capítulo anterior, resultó más anuente a enfatizar los aspectos políticos de la estrategia de reversión del gobierno sandinista, sin abandonar del todo a la contra. El nuevo gobierno logró generar el acuerdo bipartidista sobre el debatido tema del otorgamiento de ayuda a la contra y el 13 de abril ambas cámaras aprobaron la ley que les concedía 49 millones 750 mil dólares. Con ello se renovaba el programa de ayuda "no militar" hasta después de las elecciones nicaragüenses programadas para el 25 de febrero de 1990. Adicionalmente, dicha ley "colocaba otros 16.9 millones para gastos administrativos y un posible programa de ayuda médica a civiles heridos en la guerra".[20] Si bien formalmente la ayuda fue de carácter "humanitario, el objetivo de Bush era mantenerla viva como opción y presión al gobierno sandinista hasta las elecciones de 1990, contemplándose la posibilidad de su reactivación ante un eventual triunfo sandinista.

V, Tela, Honduras, 7 de agosto de 1989. Con el acuerdo político interno referido, el gobierno nicaragüense logró que los

---

[20]. "Hill gives contra package bipartisan launching", **Congressional Quarterly** Vol. 47, No. 15, 15 de abril 1989, p. 832.

otros gobiernos suscribieran el plan conjunto de desmovilización, repatriación o reubicación de la contra, en el que se establecía un periodo de 30 días para que la CIAV (como mecanismo de la ONU y de la OEA) se organizara para ejecutar la desmovilización, y otro de 90 días para la desmovilización de la contra.

Tal plan fue aprobado a pesar de las presiones de Bush, manifiestas en varios movimientos: la gira del vicepresidente Dan Quayle por la región el mes de julio; el envío de una carta a los presidentes en la que planteaba que la democratización de Nicaragua tenía que ser previa a la desmovilización de la contra; una reunión pública del presidente Bush con el máximo jefe de la contra; y el congelamiento de un préstamo a Honduras.

Ante el hecho consumado de la adopción del plan conjunto de desmovilización, el gobierno de Bush y la contra optaron por un fuerte incremento de la actividad militar, expresado tanto en el escalamiento de ataques contra objetivos civiles y militares, como en la infiltración masiva de la contra a Nicaragua, procedente de Honduras, calculada en más de dos mil efectivos bien apertrechados con armas y medios de comunicación nuevos. Ello motivó que en noviembre no fuese renovado el cese al fuego unilateral, mantenido durante 19 meses.

No obstante, el 9 de noviembre se iniciaron en Nueva York conversaciones entre una delegación del gobierno de Nicaragua y representantes de la contra, cuyo objetivo era discutir la instrumentación y organización de la desmovilización. Después de 15 días, no se llegó a ningún acuerdo debido a la intransigencia de

la contrarrevolución, que se oponía al acuerdo de desmovilización acordado por los presidentes, el cual establecía como fecha conclusiva de su desmovilización el 5 de diciembre.

Paralelemente, el gobierno de Bush empezó a trabajar el carril político que se fue imponiendo dentro del marco de los acuerdos de Esquipulas, así como en el interior mismo de Estados Unidos. En septiembre de 1989, solicitó al Congreso 9 millones de dólares para otorgar ayuda abierta y apoyar la infraestructura electoral para las elecciones de febrero de 1990 en Nicaragua, impulsándose de esta manera el vasto operativo de intervención política en favor de la oposición antisandinista.

VI, San Isidro de Coronado, Costa Rica, 12 de diciembre de 1989. Se apoyó la petición del presidente de Nicaragua a fin de que los fondos aprobados para la Resistencia Nicaragüense fuesen entregados a la CIAV, con el propósito de ejecutar el proceso de desmovilización, repatriación o reubicación voluntaria.

El espíritu de los acuerdos de paz en relación al otorgamiento de ayuda a la contrarrevolución era nítido: ésta debía entregarse con el único objetivo de facilitar su desmantelamiento, repatriación y reubicación. Sin embargo, la ayuda entregada por Estados Unidos durante 1989, aunque formalmente "humanitaria", permitió que la contra continuara su accionar militar hasta febrero de 1990. En los hechos, la actividad militar de la contra no disminuyó a pesar de la declaración unilateral de cese al fuego por parte del gobierno de Nicaragua. El constante boicot estadunidense a los acuerdos y su voluntad expresa de mantener a la contra como

instrumento de presión para las elecciones, así como la eventualidad de su reactivación como fuerza militar ante la posibilidad de un triunfo electoral sandinista, se veían frenados por la misma crisis interna de la contra.

No obstante, el proceso de Esquipulas condujo a imposición de la política sobre lo militar. Durante su transcurso, los indicadores económicos en Nicaragua se siguieron deteriorando porque el cancer de la guerra siguió carcomiéndolos, con un altísimo impacto social debido a las carencias de los bienes de consumo más necesarios, a la inflación que logró alcanzar cifras de más del 30 000%, a las condiciones de miseria y falta de servicios encontradas por los desplazados de guerra en las ciudades, a los agobiantes problemas de transporte por falta de repuestos para vehículos, en fin, a una pesadísima carga de la vida cotidiana que produjo el hartazgo de una guerra efectiva de desgaste, que ya contabilizaba a más de 60 mil muertos y heridos, a una gran cantidad de mutilados "discapacitados" y de niños huerfános.

Uno de los principales retos para los analistas del proceso centroamericano fue su constante movilidad. El año de 1989 significó un hito en la dinámica conflicto-negociación, que sería trascendente al encontrar un antídoto a la prolongación eterna del conflicto, particularmente en el caso nicaragüense.

Durante el proceso de Esquipulas, el elemento fundamental de los esfuerzos sandinistas se orientó al objetivo de que la transparencia del proceso electoral fuera incuestionable. La reincorporación de los ex somociastas a la vida legal y la amplia

intervención estadunidense en la nueva arena política con el objetivo de promover la democracia plantearían otros retos. En lo inmediato, el objetivo estratégico sandinista de lograr la paz dió pasos significativos gracias a la audacia de su dirigencia, quienes cedieron en algunas posiciones que parecían irreconciliables desde el punto de vista de la defensa de su soberanía.

5. La inflexión hacia la promoción de la democracia y el apoyo a la oposición política antisandinista

La intervención política de Estados Unidos en las elecciones nicaragüenses se dió desde los primeros comicios convocados por el gobierno sandinista en noviembre de 1984, pero tuvo objetivos completamente diferentes. En primer lugar, dentro de la estrategia de reversión del gobierno revolucionario, el instrumento político de apoyo a la oposición se encontraba subordinado al militar, impulsando de manera prioritaria a la contrarrevolución armada; y, en segundo lugar, a pesar de que se esforzaron en comprometer a la oposición en una alianza, la Coordinadora Democrática Nicaragüense (CDN), bajo la candidatura presidencial del ex miembro de la junta provisional de gobierno, Arturo Cruz, lo que prevaleció fue el boicot electoral y no la participación en los comicios. El objetivo en ese momento era la deslegitimación de esas elecciones.

A pesar de los intentos de Washington por ampliar el boicot electoral y del incremento del accionar militar de la contrarrevolución para impedir la votación en las zonas de guerra, participaron el 76 por ciento de los votantes registrados. El FSLN ganó el 67% de la votación y los seis partidos de oposición que sí

participaron, obtuvieron el resto. La Casa Blanca denunció las elecciones como una "farsa al estilo soviético". Sin embargo, estas elecciones también contaron con la participación de más de 500 observadores internacionales registrados oficialmente, quienes en su mayoría concordaron sobre la integridad del proceso electoral y de sus resultados, posición compartida por alrededor de 1 500 periodistas que cubrieron el proceso. Debido a ello, el boicot de la Casa Blanca fue ampliamente exitoso en deslegitimar las elecciones en Washington, pero tuvo mucho menos éxito en Nicaragua, América Latina y Europa Occidental.[21]

El calendario electoral programó las siguientes elecciones para noviembre de 1990, fecha que fue adelantada 10 meses -para el 25 de febrero- dentro del marco de las negociaciones del proceso de Esquipulas.

5.1 El financiamiento selectivo a la oposición

El principal instrumento de intervención político-electoral de Estados Unidos, la NED, empezó a canalizar fondos a la oposición nicaragüense desde 1984; hasta 1988, ésta recibió más de 2 millones de dólares. Los principales receptores fueron **La Prensa** (propiedad de Violeta Chamorro), el CUS y la CTN, la Comisión Permanente Nicaragüense sobre Derechos Humanos, y asociaciones de negocios y

---

[21]. Kent Norsworthy y Tom Barry, **Nicaragua. A country guide**, The Inter-Hemispheric Education Resource Center, Albuquerque, New Mexico, segunda edición, diciembre 1990, p. 20.

partidos políticos asociados con la CDN.[22]

De acuerdo con informaciones proporcionadas por la revista **Newsweek**, entre abril y septiembre de 1989, la CIA canalizó al menos 5 millones en financiamiento encubierto a la Unión Nacional Opositora (UNO). Algunos congresistas rechazaban la idea de continuar con este tipo de financiamientos clandestinos, por lo que su anuencia a la aprobación de los 9 millones de dólares para el proceso electoral, sólo se dió hasta que el presidente Bush y el secretario de Estado Baker aseguraron que si se aprobaba esa ayuda con carácter abierto, no se recurriría al financiamiento encubierto a través de la CIA. Sin embargo, la misma revista denunciaría nuevamente que la CIA proporcionó otros 6 millones para "programación regional" de operaciones encubiertas fuera de Nicaragua, diseñadas para influenciar las elecciones.[23]

El debate sobre el carácter abierto o encubierto de los fondos entregados resulta secundario en relación al tema fundamental, es decir, si un gobierno tiene el derecho de incidir en el proceso electoral de otro país, máxime cuando su propia constitución prohíbe y sanciona tales actividades dentro de su propio territorio. El subterfugio utilizado para justificar tal financiamiento ha sido el de que se trata de una ayuda "no partidista", argumento que se invalida al contrastarlo con los hechos: selección parcial de los receptores; vínculos políticos de

---

[22]. **Ibid**, p. 166

[23]. **Nwesweek**, 25 de septiembre y 9 de octubre de 1989, y 12 de marzo de 1990, citados en **Ibid**, p. 167.

CDN.[22]

De acuerdo con informaciones proporcionadas por la revista **Newsweek**, entre abril y septiembre de 1989, la CIA canalizó al menos 5 millones en financiamiento encubierto a la Unión Nacional Opositora (UNO). Algunos congresistas rechazaban la idea de continuar con este tipo de financiamientos clandestinos, por lo que su anuencia a la aprobación de los 9 millones de dólares para el proceso electoral, sólo se dió hasta que el presidente Bush y el secretario de Estado Baker aseguraron que si se aprobaba esa ayuda con carácter abierto, no se recurriría al financiamiento encubierto a través de la CIA. Sin embargo, la misma revista denunciaría nuevamente que la CIA proporcionó otros 6 millones para "programación regional" de operaciones encubiertas fuera de Nicaragua, diseñadas para influenciar las elecciones.[23]

El debate sobre el carácter abierto o encubierto de los fondos entregados resulta secundario en relación al tema fundamental, es decir, si un gobierno tiene el derecho de incidir en el proceso electoral de otro país, máxime cuando su propia constitución prohíbe y sanciona tales actividades dentro de su propio territorio. El subterfugio utilizado para justificar tal financiamiento ha sido el de que se trata de una ayuda "no partidista", argumento que se invalida al contrastarlo con los hechos: selección parcial de los receptores; vínculos políticos de

---

[22]. **Ibid**, p. 166

[23]. **Nwesweek**, 25 de septiembre y 9 de octubre de 1989, y 12 de marzo de 1990, citados en **Ibid**, p. 167.

éstos con una sola de las partes en contienda; juntas directivas conformadas por personajes identificados también con uno solo de los de los bandos; elaboración de propaganda subliminal a favor de un candidato...

El criterio de parcialidad en la entrega de fondos incluso marginó a sectores más centristas de la oposición antisandinista. Algunos compartieron el boicot de las elecciones de 1984 como miembros de la CDN y por diferentes razones no decidieron vincularse a UNO, entre ellas, que la estructura de ésta otorgaba un peso indebido a partidos pequeños. Tal fue la posición del Partido Conservador Democrático (PCDN), que quedó en segundo lugar en las elecciones de 1984 con el 14 por ciento de la votación, del Partido Social Cristiano (PSC) que no participó en esos comicios, y del Partido Popular Social Cristiano (PPSC), que sí lo hizo, pero después se adhirió a la UNO, volvió a romper y al final formó una alianza electoral con el PSC.[24] Su desvinculación de la UNO motivó que no fueran elegidos como receptores de fondos de la NED. En los comicios de 1990 participaron siete partidos de la oposición fuera de la alianza antisandinista.

La NED designó como coordinadora del programa nicaragüense a una de sus funcionarias, Adelina "Chiqui" Reyes Gavilán, "cubana de nacimiento y militante anticastrista" quien había trabajado con Friends of Democratic Center in Central America (PRODEMCA), grupo

---

[24]. George R. Vickers, "U.S. Funding of the nicaraguan opposition. A preliminary assessment", Draft for presentation at Washington Office on Latin America conference on "U.S. electoral assistance and democratic development: Chile, Nicaragua, Panamá", January 19, 1990, p. 12.

también financiado por la NED que promovió a los Contras. En los debates iniciales para diseñar el programa en Nicaragua, argumentaba que la estrategia de unidad-en-acción podría ser un primer paso, pero que una oposición unificada debería ser el objetivo.[25]

5.2 La NED y las investigaciones de campo

Como se señaló en el primer capítulo, la NED promueve y financia investigaciones orientadas a hacer un diagnóstico de las condiciones y perspectivas de su involucramiento en los países que son objeto de atención prioritaria. Ya dentro del marco proporcionado por la firma de los acuerdos de Esquipulas, el INDAI envió una misión de estudio para tales propósitos.[26] La posición de este instituto había sido de rechazo a la contra, abogando por una política de apoyo a fuerzas que pudieran conformar un "centro democrático", colocado entre los dos extremos del sandinismo y la contra. Después de la firma de los acuerdos de Esquipulas, el INDAI lanzó su "programa de desarrollo democrático", al que pronto se sumó el INRAI.

Ambos institutos empezaron a organizar seminarios con líderes

---

[25]. W. Robinson, **op. cit.**, p. 50.

[26]. Martin Anderson y Willard Dupree NDI, "Nicaragua: Municipal Elections". National Democratic Institute for International Affairs, 31 de octubre de 1987, citado por William I. Robinson, **op. cit.** p. 202. De la bibliografía consultada este libro es sin duda el más importante, y evidencia un acucioso trabajo de investigación bibliográfica y documental, así como de entrevistas a funcionarios y actores de la intervención política en el proceso electoral nicaragüense. Debido a ello, será fuente básica de referencia en este capítulo.

de la oposición en Managua y en el exterior, uno de cuyos objetivos era "explorar las posibilidades para que la oposición cívica obtuviera mayor ventaja de la apertura de Esquipulas". Financiados con 600 mil dólares de la NED, los seminarios se diseñaron alrededor de tres temas centrales: planeación partidista y estrategias organizativas, establecimiento de grupos de votantes, y formación de coaliciones. Adicionalmente, los dos institutos continuaron enviando a Nicaragua a consultores de Estados Unidos y "expertos internacionales" para analizar la fortaleza, debilidad y necesidades de la oposición.[27]

5.3 La ampliación de espacios

Además de esa investigación de campo, necesaria para el diseño de la estrategia y tácticas a seguir, otra preocupación asumida por la NED como urgente fue la "negociación de las reglas del juego" electoral, que implicó el ejercicio de presiones para lograr reformas a la legislación. Dentro del marco de los acuerdos de Esquipulas, en octubre de 1988, la Asamblea Nacional Nicaragüense aprobó una nueva ley electoral, que a pesar de proporcionar todas las garantías y oportunidades de otros países, fue criticada por el Congreso estadunidense como "inadecuada para asegurar elecciones limpias".[28]

Una de las demandas fue que se permitiera el libre flujo de fondos extranjeros para la oposición. Tras el rechazo inicial del

---

[27]. **Ibid**, pp. 48-49.

[28]. **Ibid**, pp. 54-55.

gobierno, finalmente la ley se modificó estipulando que el 50 por ciento de las donaciones directas para campaña fueran depositadas en un "fondo para la democracia" administrado por el Consejo Superemo Electoral (CSE), que ayudaría a pagar gastos electorales no partidistas, como serían boletas y computadoras para la contabilidad de la votación, entre otros.

Otra demanda fue que los fondos públicos para campaña se dividieran equitativamente entre todos los partidos participantes, confrontando la posición gubernamental que establecía un criterio proporcional al monto de votos que cada uno había obtenido en las elecciones de 1984. Al final del debate que esto generó, se llegó al acuerdo de que el 40 por ciento se distribuiría con ese criterio, y que el restante 60 por ciento fuera dividido en partes iguales. Asimismo, el gobierno aceptó la participación equitativa de todos los partidos en los espacios destinados a la campaña dentro de las estaciones de televisión y radio del estado.

La exigencia que no prosperó fue la de prohibir el voto a los militares. Al ser rechazada, la demanda se cambió por la abolición del reclutamiento militar, lo cual podría redituar políticamente a la oposición dado el rechazo que causaba tal medida. Las presiones continuaron hasta que en el mes de agosto, finalmente, los sandinistas accedieron a suspenderlo durante el proceso electoral.[29]

---

[29]. **Ibid**, pp. 55-57.

5.4 La constitución de la Unión Nacional Opositora (UNO)

El panorama partidista de Nicaragua en el umbral de la década de los noventa estaba sumamente fragmentado. Ello se expresaba en la existencia de veinte partidos políticos. Una vez que la CDN cumplió su misión de boicotear las elecciones de 1984, fue incapaz de madurar para convertirse en el núcleo aglutinador de la oposición. De hecho, los principales activistas no fueron los partidos políticos, sino el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP, organismo de industriales, financieros, grandes agricultores y grupos comerciales, formado en 1972, ver cuadro 7), la alta jerarquía eclesiástica encabezada por el cardenal Obando y Bravo, y el periódico **La Prensa**, popiedad de la señora Violeta Chamorro. Como lo indica un estudio, "con la excepción de los comunistas y socialistas, casi todos los partidos de la UNO habían sido formados después de 1985 -aunque sobre la base de corrientes políticas tradicionales de mucho tiempo-, eran débiles o no tenían bases organizativas, y no contaban con una probada base electoral independiente".[30]

Frente a ese panorama, el citado reporte de la misión del INDAI concluyó que los grupos de la oposición eran "centrífugos en su dinámica [y] fraticidas en puntos de vista".[31] Por tanto, una tarea central fue la de lograr su unidad, misma que sólo se

---

[30]. K. Norsworthy y T. Barry, **op. cit.**, p. 15.

[31]. M. Andersen y W. Dupree, **op. cit.**, p. 3, la cita se recoge en K. Norsworthy y T. Barry, **op. cit.**, p. 14 (Ambas fuentes difieren en la fecha de publicación del informe; la de esta referencia la ubica el 31 de octubre de 1988)

CUADRO 7
AGRUPACIONES PERTENECIENTES AL COSEP

- **Instituto de Desarrollo Nicaragüense** (INDE): fundado en 1963 como el "brazo social" del sector privado, estuvo estrechamente ligado a Banamérica, grupo financiero de intereses modernizantes dentro del Partido Conservador.

- **Cámara de Comercio** (CCN): miembro más antiguo del COSEP, fundado en 1928 para representar grandes intereses de importadores y exportadores e industriales. Ahora incluye 17 cámaras departamentales y 10 asociaciones de distribuidores, firmas de transporte y comerciantes especializados.

- **Cámara de la Industria** (CADIN): en 1957 industriales nicaragüenses se separaron de la CCN para formarla. Este grupo de representantes de la industria manufacturera y agroprocesadora fue sustancialmente reducido a través de las expropiaciones y confiscaciones llevadas a cabo bajo el gobierno sandinista. Dos de sus representantes dirigentes, Enrique Dreyfus y Antonio Lacayo, fueron miembros fundadores de CORDENIC y ocupan puestos ministeriales en el gobierno de Chamorro.

- **Cámara de la Construcción** (CNC): formada en 1967, la mayoría de las grandes compañías constructoras que pertenecían a ésta fueron expropiados en los ochentas.

- **Unión de Productores Agrícolas** (UPANIC): fundada en 1979, aglutinó a ocho asociaciones de productores agrícolas de los sectores del algodón, café, carne, sorgo, leche, arroz, plátanos y azúcar. Sus 5 717 productores asociados controlan una cuarta parte de la tierra agrícola del país y un tercio de la tierra de ganado.

- **Confederación Nacional de Profesionales** (CONAPRO): fundada en 1979, incluye 14 asociaciones que abarcan desde arquitectos e ingenieros hasta economistas, abogados y farmacéuticos.

Fuente: K. Norsworthy y T. Barry, **op. cit.**, pp. 76-77.

consiguió bajo la amenaza de retiro del apoyo. Los esfuerzos culminaron hasta junio de 1989 con la formación de la UNO y el nombramiento de Violeta Chamorro como la candidata presidencial del grupo dos meses después. La UNO quedó constituída por un grupo ecléctico de 10 partidos políticos constituídos legalmente (ver cuadro 8) y 3 fracciones, las federaciones sindicales afiliadas a algunos de ellos, y el COSEP.

Las otras tres tendencias o fracciones son: una tendencia del Partido Unionista Centroamericano (PUCA) llamada Partido

Integracionista de América Central (PIAC); una tendencia del Partido Conservador Demócrata llamada Partido Acción Nacional Conservadora (ANC); y una tendencia del Partido Popular Social Cristiano.[32]

CUADRO 8
PRINCIPALES CORRIENTES Y DIRIGENTES DE LA UNO

CORRIENTE	PARTIDOS	DIRIGENTES
Conservadora	Nacional Conservador (PNC)	Silviano Matamoros Jaime Chamorro Emilio Alvarez M. Mario Rappaciolli
	Alianza Popular Conservadora (APC)	Miriam Arguello Fco. Anzoategui
Liberal	Liberal Independiente (PLI)	Virgilio Godoy Joaquín Mejía J. M. Gutiérrez
	Liberal Constitucionalista (PLC)	Ernesto Somarriba
	Neo-Liberal (PALI)	Jorge Ramírez A.
Socialcristiana	Demócrata de Confianza Nacional (PDCN)	Agustín Jarquín Adán Fletes
Marxistas	Socialista Nicaragüense (PSN)	Luis Sánchez Gustavo Tablada
	Comunista de Nicaragua (PC de N)	Elí Altamirano Ariel Bravo Allan Zambrana
Otros	Social Demócrata (PSD)	Alfredo César Guillermo Potoy
	Movimiento Democrático	Roberto Urroz Alfonso Robelo

Nota: Debido a fricciones en la selección de candidatos, dos partidos renunciaron a la UNO, el Popular Social Cristiano (PPSC) y el Partido de Acción Nacional.

Fuente: Elia María Kuant y Trish O'Kane, **Nicaragua: partidos políticos y elecciones 1990**, Cuadernos de Trabajo, Coornidadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Managua, s/f, p. 11

[32]. O. Núñez et al, **op. cit.**, pp. 436-437.

Desde su nacimiento, resultaban evidentes las limitaciones intrínsecas de la UNO para cohesionarse primero como alianza y, después, consolidarse como gobierno. Resultaba una tarea titánica poner de acuerdo a tal amalgama tan diferente de partidos, y frenar añejas rivalidades y disputas por cuotas de poder de parte de sus dirigentes. Como organización, el COSEP era la organización más fuerte. Las contradicciones más intensas se presentaron en la selección de candidatos a la presidencia y a la vicepresidencia. La incidencia estadunidense fue definitiva en la nominación, y de ambas fue excluído el candidato de la organización empresarial.

Habiendo aceptado con renuencia la postulación de Violeta Chamorro como candidata a la presidencia, el COSEP peleó el segundo puesto para Enrique Bolaños. Una de las animadversiones que tenían frente a Virgilio Godoy fue su desempeño como ministrode Trabajo del gobierno sandinista (1979-1988), cargo desde el cual, según los empresarios, aprobó legislaciones laborales contrarias a sus intereses. favorecido adicionalmente a los sindicatos sandinistas sobre aquellos afiliados con los partidos de la derecha. "Washington optó por la fórmula Chamorro-Godoy por una consideración estratégica... El PLI, considerado por muchos nicaragüenses como el sucesor del tradicional Partido Liberal, que había sido capturado y pervertido por los Somozas, era uno de los pocos partidos -fuera de los sandinistas- que tenía una estructura organizativa a nivel nacional y una base significativa". Adicionalmente, "el temor último de Washington era que si Bolaños resultaba elegido, un tercer bloque de fuerzas moderadas y de

centro-izquierda podría levantar sus propios candidatos y dividir el voto antisandinista".[33]

5.5 Los objetivos explícitos contra los implícitos: la prueba fehaciente de los hechos

Bajo las prescripciones del acuerdo bipartidista, el fondo de 9 millones de dólares no podía ser gastado directamente en la campaña de la UNO. Debería destinarse a "apoyar la infraestructura electoral" en Nicaragua: 5 millones para "organizaciones políticas, alianzas, elementos independientes de los medios de comunicación, sindicatos independientes, y grupos de negocios, cívicos y profesionales". La mayoría de estos fondos fueron al INDAI y al INRAI para apoyar a los partidos de la UNO (ver cuadros 9 y 10). Para gasto discrecional de la NED se dejaron 2.9 millones y un millón adicional se destinó para grupos de observadores, incluyendo el de Jimmy Carter y el Centro para la Democracia de Allen Weinstein.[34]

Como se vió en el primer capítulo, el Congreso ya había limitado a la NED para entregar ayuda directa a candidatos. Sin embargo, en el caso concreto de Nicaragua la organización recurrió a una serie de subterfugios para evadir tal disposición. El primero de ellos se formalizó el mismo día en que fue aprobada la ayuda de los 9 millones (17 de octubre de 1989): la constitución del **Instituto para la Promoción y Capacitación Electoral** (IPCE),

---

[33]. W. Robinson, **op. cit.**, pp. 57-58.

[34]. W. Robinson, **op. cit.**, p. 61-62

caracterizado por la NED como "una organización multipartidista... para conducir actividades no partidarias que promovieran la participación en el proceso electoral más que a los candidatos de UNO". De esta suerte, el INDAI y el INRAI canalizarían a esta Institución fondos catalogados como "no partidistas". Sin embargo, "los cinco miembros de la junta directiva del IPCE eran Alfredo César, asesor en jefe de la campaña presidencial de la UNO; Luis Sánchez, vocero oficial de la UNO; Guillermo Potoy, "mano derecha" de César y líder del Partido Social Demócrata, afiliado a la UNO; Silviano Matamoros, que dirigía una facción del Partido Conservador integrada a la UNO; y Adán Fletes líder del Partido Demócrata de Confianza Nacional, también miembro de la coalición de la UNO".

Adicionalmente a esta coincidencia, los documentos de la NED estipulaban que el IPCE "compartiría el espacio de las oficinas de la UNO" en las diferentes regiones del país y que "utilizaría la infraestructura y el equipo de la UNO en tanto que fueran utilizadas para actividades del instituto". El IPCE emplearía individuos "que están asociados o son partidarios de la UNO".[35]

De otra parte, dado su carácter "no partidista", el IPCE también sirvió para eludir la disposición legal de entregar al CSE el 50 por ciento del financiamiento externo entregado directamente a partidos.

El IPCE debía apoyar una gama de actividades. Una era la verificación, registro y proyecto de observadores electorales. La primera implicaba la organización y entrenamiento de más de 15 mil

---

[35]. **Ibid**, p. 63 y George R. Vickers, **op. cit.**, pp. 9-10.

personas para checar la lista entera de los votos registrados, a través de una campaña puerta a puerta. "Tal programa de verificación y observación estaba programado para empezar a mediados de noviembre de 1989, con el entrenamiento... incluía el financiamiento de personal nacional para esta campaña así como de personal regional en cada una de las nueve regiones" El programa de educación para el voto del IPECE "estaba programado para empezar el 1 de diciembre de 1989, e implicaba el diseño, preparación y producción de mensajes de propaganda en los medios de comunicación"[36].

CUADRO 9
FONDOS ENTREGADOS POR LA NED A NICARAGUA
1989

DONANTE	RECEPTOR y/u OBJETIVO	MONTO
ISL	Organizar una serie de programas de información y educación designados para apoyar sindicatos nicaragüenses para desarrollar sus capacidades organizativas y lazos de solidaridad con otros sindicatos del hemisferio.	397 345
ISL	Dar asistencia a sindicatos y cooperativas nicaragüenses afiliadas para permitir a miembros plantar y cosechar en 1989.	80 207
ISL	Asistir a al movimiento laboral independiente de Nicaragua para mobilizar a trabajadores y sus familiares para participar en el proceso electoral y reforzar la posibilidad de los sindicatos para apoyar los derechos humanos y de los trabajadores.	415 000
CEPI	Permitir al Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) comenzar su monitoreo y análisis de la economía y condiciones reguladoras en el país.	100 000

[36]. G.R. Vickers, **op. cit.**, p. 5.

CONTINUACION CUADRO 9
FONDOS ENTREGADOS POR LA NED A NICARAGUA
1989

DONANTE	RECEPTOR y/u OBJETIVO	MONTO
INDAI	Apoyar el esfuerzo de nicaragüenses democráticos para promover elecciones libres y limpias, y para apoyar al Instituto para la Promoción y la Capacitación Electoral (IPCE).	290 140
INDAI e INRAI	Apoyo a programas para alentar la participación, otorgar confianza en el proceso electoral y promover elecciones libres y limpias.	450 000
INRAI	Facilitar proyectos de educación civil en dos institutos conservadores de educación para promover el entendimiento de principios democráticos entre activistas políticos y líderes juveniles, y proveer capacitación en el desarrollo de habilidades laborales.	85 000
INRAI	Promover un seminario internacional de entrenamiento electoral para líderes políticos y atraer a representantes de organizaciones juveniles internacionales para una visita de observación.	107 000
INRAI	Cubrir parte de los costos de un equipo completo de televisión y producir una serie de programas informativos y noticieros.	252 000
CD:		
• America's Development Foundation	Apoyar al Centro de Asesoría para la Democracia (CAD) para llevar a cabo un programa cívico de capacitación y educación democrática, diseñado para mejorar la comunicación entre organizaciones democráticas nicaragüenses de la oposición y promover la solidaridad regional para la lucha no violenta por la democracia.	247 500
• Center for Democracy	Llevar a cabo un proyecto de monitoreo y supervisión electoral hasta las elecciones de febrero de 1990.	75 000
• Delphi International	Asistir a la Coordinadora Democrática Nicaragüense para reforzar su base institucional y continuar sus actividades de promoción de un futuro democrático.	22 000

CONTINUACION CUADRO 9
FONDOS ENTREGADOS POR LA NED A NICARAGUA
1989

DONANTE	RECEPTOR y/u OBJETIVO	MONTO
• Delphi international	Ayudar al periódico **La Prensa** con los fuertes costos de importación de material, refacciones, equipo y capacitación de personal.	470 000
• Delphi International	Ayudar a cuatro estaciones de radio independientes a importar equipo y refacciones.	95 000
• Delphi International	Apoyar actividades de educación cívica no partidarias para promover la participación de las mujeres en el proceso electoral.	55 000
• Delphi International	Apoyar actividades de educación cívica no partidarias para promover la participación de la juventud en la vida política del país.	55 000
• Freedom House	Apoyar la publicación y distribución de la revista cultural **El Pez y la Serpiente**, de escritores independientes.	25 000
• Inter American Bar Foundation	Copatrocinar con la Fundación Independiente de Profesionistas Nicaragüenses y otras organizaciones un seminario internacional en Managua sobre el proceso electoral nicaragüense.	38 808
• International Foundation for Electoral Systems	Apoyar al movimiento cívico democrático nicaragüense creado para promover el registro electoral y participación a través de actividaes de educación civil y capacitación de las bases.	340 000
Total		3 600 000

FUENTE: NED, Anual Report, 1989.

CUADRO 10
FONDOS ENTREGADOS POR LA NED A NICARAGUA
1990

DONANTE	RECEPTOR y/u OBJETIVO	MONTO
ISL	Apoyar a la Confederación de Unidad Sindical (CUS) para organizar a los trabajadores y reforzar sus capacidades para apoyar los derechos laborales.	73 000
ISL	Apoyar a la CUS para movilizar a trabajadores y sus familiares para participar y monitorear el proceso electoral.	493 013
INDAI e INRAI	Un programa conjunto para promover el desarrollo a largo plazo de los partidos políticos en Nicaragua y proporcionar educación cívica y electoral para alentar la participación y dar confianza al proceso electoral a través de las siguientes instituciones: **Unión Nacional Opositora**, para infraestructura necesaria para llevar a cabo las actividades normales de un partido político; **Instituto para la Promoción y Capacitación Electoral**, para actividades no partidarias para alentar la participación en las elecciones y promover confianza en el proceso electoral, incluyendo verificación de las listas de registro, supervisión y monitoreo de programas, y programas de educación cívica y electoral; y **Unión Democrática Internacional**, para mandar una delegación internacional para monitorear las elecciones nacionales, invitada formalmente por el Consejo Supremo Electoral Nicaragüense.	6 254 753
CD:		
• America's Development Foundation	Apoyar al Consejo de Asistencia Democrática (CAD) a llevar a cabo programas de capacitación y educación cívica para líderes comunitarios, grupos de maestros, mujeres y jóvenes, organizaciones profesionales y cooperativas, destinados a promover el apoyo al proceso electoral, animar el consenso entre los intereses que compiten e incrementar la participación ciudadana efectiva en los niveles locales y nacionales.	75 000

CONTINUACION CUADRO 10
FONDOS ENTREGADOS POR LA NED A NICARAGUA
1990

DONANTE	RECEPTOR y/u OBJETIVO	MONTO
• Creative Associates International	Ayudar al Instituto Nicaragüense de Administración Municipal a patrocinar una conferencia en Managua sobre administración municipal para los 143 nuevos alcaldes electos.	50 000
• Delphi International	Ayudar a los medios independientes **La Prensa**, Radio Darío, Radio Corporación y Radio San Cristóbal a importar refacciones y equipo necesario para su operación continua.	175 000
• Delphi International	Apoyar al Centro de Formación Juvenil (CEFOJ) a promover la participación política y proporcionar educación cívica democrática a un amplio espectro de la juventud a través de seminarios, foros públicos y materiales de educación cívica.	40 000
• Delphi International	Proveer asistencia a Radio Corporación para poder adquirir un transmisor, antena y equipo que le permita seguir transmitiendo.	235 000
• International Foundation for Electoral Systems	Brindar ayuda a Vía Cívica en sus programas de educación electoral y actividades de capacitación.	27 769
• IFES	Apoyar las actividades postelectorales de educación cívica no partidaria de Vía Cívica.	153 000
Total		**7 576 535**

FUENTE: NED, Anual Report, 1990.

5.6 La conformación de un frente de oposición cívica

La UNO, como alianza formal de partidos, fue reforzada con el intento de organizar unitariamente y movilizar diferentes sectores de la sociedad nicaragüense: sindicatos, mujeres, jovenes, así como

grupos cívicos promotores del voto y medios de comunicación.

En lo que se refiere al **sindicalismo**, desde el triunfo de la revolución se promovió de manera activa a las organizaciones antisandinistas. Con la conformación de la NED, el ISL asumió ese papel, junto con Instituto Americano para el Desarrollo del Trabajo Libre (IADTL, American Institute for Free Labor Development). Desde 1984 hasta las elecciones de 1990, el ISL recibió alrededor de 3 millones de dólares destinados específicamente a Nicaragua.[37]

El movimiento sindical antisandinista se encontraba tan fragmentado como los partidos políticos: la Confederación de Unidad Sindical (CUS), la más importante; dos facciones demócrata cristianas opuestas, sin renunciar ambas al membrete de Confederación Nicaragüense de Trabajadores (CNT); la Confederación General del Trabajo-Independiente; y la Federación de Acción y Unidad Sindical del Partido Comunista. Al igual que con las organizaciones políticas, un elemento esencial de la estrategia estadunidense fue lograr su unidad. Para tal fin, se le otorgaron al ISL 992 mil dólares inmediatamente después de la firma del acuerdo de Esquipulas. El resultado fue la conformación del **Congreso Permanente de Trabajadores** (CPT), como una organización paraguas emanada de varios seminarios sindicales patrocinados por el ISL.

La organización del sector implicaba planes operativos diseñados para garantizar primero el registro electoral y después el voto de los trabajadores y de sus familias. En un documento

---

[37]. W. Robinson, op. cit., p. 68.

del ISL de agosto de 1989 se da a conocer un plan al que se destinaría otro millón de dólares, aprobado como asignación especial dentro del Congreso: "el plan implicaba usar un sistema 'multiplicador' para organizar 4 200 activistas. Después de ser entrenados y asalariados por el ISL, cada activista debía operar en una de las 4 200 zonas administrativas de Nicaragua, donde habían sido establecidos consejos electorales [...] Por esta vía, la NED creó y controló una estructura a nivel nacional, organizada verticalmente para la intervención en el proceso electoral a través del sector sindical", cuyo objetivo era garantizar el voto de los trabajadores. Con fondos de la NED, "el ISL condujo entre agosto y diciembre un total de 147 programas de entrenamiento, 130 locales, 16 departamentales y uno nacional. Una vez entrenados, los nuevos activistas fueron mandados alrededor del país con salarios de la misma fundación".[38]

La estrategia sindical no se redujo a las fronteras de Nicaragua y se extendió a nivel regional:

> Después de la firma de los acuerdos de Esquipulas, el IADTL financió una reunión en Managua entre el CUS y cinco federaciones centroamericanas análogas de Centroamérica, bajo la égida de la Confederación de Trabajadores Centroamericanos (CTCA), filial regional de la Confederación Internacional de Sindicatos Libres (International Confederation of Free Trade Unions). El propósito oficial era "presionar a sus respectivos gobiernos para cumplir con los compromisos de Esquipulas". En la práctica, el encuentro estuvo dedicado a levantar una estrategia laboral antisandinista a nivel regional. Durante la reunión, las otras federaciones pidieron montar "programas de solidaridad" con el CUS en sus respectivos países.
>
> La NED y la AFL-CIO crearon una oficina nicaragüense

---

[38]. **Ibid**, 68-70

de solidaridad laboral en Costa Rica y financiaron al Centro de Asesoría Democrática (CAD)[39], cuyas tareas incluían mandar a Nicarragua a organizadores sindicales latinoamericanos. Adicionalmente, la NED y la AFL-CIO introdujeron un equipo de veinte organizadores de la Federación de Trabajadores Venezolanos, financiada por el AIFLD. Esta Federación también proporcionó varios cientos de miles de dólares en financiamiento directo.[40]

Como se vió en el primer capítulo, la NED cuenta con una serie de "concesionarias discrecionales" a través de las cuales también canaliza sus fondos, aunque sus recursos son principalmente otorgados a través de las cuatro instituciones centrales (el INDAI, el INRAI, el ISL y el IPCE). Estas últimas atenderán a los sectores que les corresponde (partidos, sindicatos y empresarios), en tanto que las primeras se dedicarán al "resto" de la sociedad civil y a los medios de comunicación.

Una de las principales concesionarias de este tipo fue **Delphi**, la cual se convirtió en la principal receptora de fondos de la NED para 1988. Para encargarse de sus programas en Nicaragua, Delphi contrató a Henry "Hank" R. Quintero en 1987, quien "era un veterano de la comunidad de inteligencia que había servido desde la segunda guerra mundial como analista de inteligencia en los Departamentos de Defensa y Estado, y la USIA, entre otros puestos".[41]

El proyecto de organización de los **jóvenes** fue asignado a **Delphi**. La importancia del sector resultó evidente en su altísimo

---

[39]. Ver apartado sobre la red hemisférica.

[40]. W. Robinson **op. cit.**, p. 69.

[41]. **Ibid.**, p. 51.

nivel de participación en la lucha contra la dictadura de Somoza y se reforzaba por el hecho de que, en reconocimiento a esa madurez política de la juventud, la edad de votación se bajó de 18 a 16 años durante el gobierno sandinista. Adicionalmente, aproximadamente el 50 por ciento de la población nicaragüense es menor de 30 años.

A principios de 1988, Delphi recibió de la NED 33 mil dólares para crear el **Centro de Formación Juvenil (CEFOJ)**, y otros 118 mil en 1989 para consolidarla:

> El plan era realizar seminarios a lo largo de 1988 para un grupo central de líderes juveniles asalariados de los partidos políticos de oposición. Este grupo formaría un liderazgo nacional y sería pagado con fondos de la NED. A su vez, el grupo seleccionaría líderes regionales que dirigirían activistas locales trabajando en escuelas secundarias, comunidades y centros recreativos para organizar un movimiento político juvenil antisandinista. [...]
>
> El INRAI también contribuyó en el esfuerzo, induciendo especialmente a 'líderes juveniles' que se habían desarrollado a través de su trabajo con el Partido Conservador. La organización republicana otorgó 45 mil dólares de su presupuesto general para trabajo juvenil durante la campaña electoral.[42]

En cuanto a las **mujeres**, el punto de partida fue aprovechar el antagonismo que se había creado con el sandinismo en dos sectores: aquéllas que manejaban el mercado informal y las madres que se oponían al reclutamiento forzoso de sus hijos.

La tarea también le fue encargada a **Delphi**, a quien la NED le proporcionó fondos para formar el **Movimiento de Mujeres Nicaragüenses (MMN)**. Constituído en abril de 1989, reunió a líderezas de varios partidos de la UNO y constituyó junta

---

42. **Ibid**, pp. 72-73.

directiva. Delphi señalaba en un documento que "las mujeres nicaragüenses han empezado a hablar del papel decisivo que deben jugar en la organización de mítines y protestas", y sugería la organización de "seminarios y talleres diseñados para entrenar 'multiplicadores', que a su vez entrenen y motiven a sus semejantes a participar".

La NED insistía en que los proyectos de jóvenes y mujeres eran actividades de educación cívica no partidista, sin embargo, la propaganda diseñada por estos grupos -por ejemplo- contenía elementos subliminales de apoyo a la UNO, al utilizar los colores de esta coalición, el blanco y el azul, así como otro tipo de simbología que podía inducir el voto.[43]

Otra iniciativa importante que involucró a la sociedad civil fue la constitución de una organización cívica promotora del voto, también supuestamente independiente.

La tarea le fue encargada a **Federación Internacional de Sistemas Electorales** (FISE, International Federation of Electoral Systems),[44] quien organizó **Vía Cívica**. Durante 1989, la NED otorgó tres donaciones sucesivas, por un monto total de 540 mil dólares, para establecer sus oficinas y pagar personal de tiempo completo. Vía Cívica fue concebida como un "grupo de notables no partidistas" dedicados a ayudar a registrar a la población en edad de votar y promover valores cívicos. No obstante, "de los 12 miembros de su consejo ejecutivo, por lo menos diez son militantes de la UNO y/o

---

[43]. **Ibid**, p. 74

[44]. Ver apartado sobre la red hemisférica de apoyo.

líderes de grupos que han recibido fondos de la NED en el pasado, entre los que están representantes del CUS, CTN, el COSEP y **La Prensa**".[45] Adicionalmente, "la FISE pago un dólar diario a 1 500 'voluntrios' de Vía Cívica durante el curso de la campaña electoral. Debido a la tasa de cambio prevaleciente y a los precios internos, estos 30 dólares mensuales eran superiores al promedio de los salarios de los trabajadores. Este financiamiento fue mantenido a lo largo de la campaña y aún continuó después de la votación".[46]

5.7 El apoyo a medios de comunicación

Las actividades patrocinadas por la NED en este terreno abarcaron diferentes áreas: **La Prensa**, estaciones de radio, propaganda televisiva, y editoriales en el exterior para la publicación de libros y revistas con un alto carácter propagandístico antisandinista.

Desde el triunfo de la revolución el periódico de la familia Chamorro recibió tanto financiamientos encubiertos por vía de la CIA y de la red secreta de Oliver North, como abiertos a través de organizaciones privadas estadunidenses como Americares Foundation. La NED se introdujo en 1984 a través de PRODEMCA, otorgándole 150 mil dólares entre ese año y 1985. En 1986, la NED transfirió la

---

[45]. "Nicaragua: los participantes en las elecciones" (artículo tomado del Boletín No. 19 del Centro de Recursos, invierno 1990), **Quién es quién** No. 3, Instituto para el Análisis de los Medios, Proyecto Elecciones de Nicaragua, Managua, p. 5.

[46]. **Ibid**, pp. 75-76.

operación de **La Prensa** a **Delphi.**

Con la firma de los acuerdos de Esquipulas, la NED diseñó un programa independiente de medios de comunicación en Nicaragua, que implicaba la ampliación del financiamiento y el asesoramiento político directo de los medios de la oposición, incluyendo **La Prensa** y varias estaciones de radio. **La Prensa** recibió casi un millón de dólares de la NED de 1987 a las elecciones, destinados a la compra de papel, salarios, suministros, y contratos de servicios cablegráficos.[47]

Delphi lanzó su proyecto independiente de radios en 1988, con una donación de la NED de 150 mil dólares. Durante la campaña, fueron financiadas cuatro estaciones: Radio Corporación, Radio Mundial (en Managua), Radio Darío (en León), y Radio San Cristobal (en Chinandega). "El programa incluyó entrenamiento para periodistas y programadores de radio. Delphi coordinó sus proyectos de jóvenes y mujeres con el programa de radio. El director de CEFOJ, Fanor Avendaño, por ejemplo, fue el vínculo entre Delphi, Radio Darío y Radio San Cristóbal". También fue creada otra estación, Radio Democracia, cuyos fondos provenían de los recursos liberados por la cancelación del financiamiento de Radio Liberación (en agosto de 1989), estación operada desde Honduras por la contra y manejada por la USIA.[48]

La NED definió que el proyecto de televisión fuera supervisado por el INRAI. "Los ingeniosos segmentos de televisión de la UNO y

---

[47]. **Ibid**, p. 81

[48]. **Ibid**, p. 86.

las viñetas empezaron a salir al aire en septiembre. Eran altamente profesionales y jugaban de manera seria sobre una mezcla de sonido, imagen y temas centrales sensitivos para la población - sentimiento religioso, niñez, contraste entre la miseria en el presente y la esperanza en el futuro- lo cual reforzaba la satisfacción psicológica por la estrategia de intervención de Estados Unidos.[49]

El frente de oposición cívica trabajó en estrecha conjunción con la estrategia de medios. "Vía Cívica, el CEFOJ y el MMN colocaron diariamente anuncios en **La Prensa**, así como en Radio Corporación y otras estaciones financiadas por la NED. Un reporte de la FISE afirmaba que Vía Cívica había planeado un total de 16 **spots** diarios de 30 segundos en Radio Noticias, Radio Católica, Radio Mundial, Radio Corporación y Radio Reloj (todas de la oposición)".[50]

El programa editorial se manejó desde Costa Rica y Washington. La mayoría de los programas estuvieron a cargo de **Freedom House**, organización que "participó en los esfuerzos de relaciones públicas de los contras, y trabajó con el Consejo de Seguridad Nacional como el enlace entre la Oficina de Diplomacia Pública [del Departamento de Estado] y grupos privados conservadores". Entre 1984 y 1989, recibió de la NED aproximadamente 3 millones de dólares para "distribución de artículos favorables a las causas de la derecha, organizar conferencias de prensa, y financiar estudios académicos".

---

[49]. **Ibid**, p. 86.

[50]. **Ibid**, p. 87

Otro millón de dólares fue destinado a la formación de una editorial centroamericana basada en San José, Costa Rica, llamada **Libro Libre**, que fue administrada por el nicaragüense Xavier Zavala Cuadra. "Libro Libre se dedicó a publicar trabajos 'intelectuales' de prominentes antisandinistas de Nicaragua y de otros países de Centroamérica, los cuales fueron promovidos comercialmente y circulados entre gobiernos, dipolmáticos y círculos universitarios en la región". Otro proyecto de la NED basado en Costa Rica fue la publicación de la revista trimestral antisandinista **Pensamiento Centroamericano.**[51]

5.8 La constitución de una red hemisférica de apoyo

Un proyecto regional importante, a cargo del INRAI, la **Academia Política Centroamericana**, comprende cuatro **think tanks** en la región, cada uno afiliado con un partido político de derecha. El objetivo de esta federación, de acuerdo con un documento del instituto, es "la solidificación de lazos políticos a través de las fronteras nacionales" y la cimentación de vínculos entre "organizaciones políticas semajantes".

Los institutos en cada país son: en **Honduras**, el Centro de Estudios Económicos, Políticos y Sociales, vinculado al Partido Nacional; en **Guatemala**, la Academia Política para la Libertad y la Justicia (ACAP), uno de cuyos fundadores es Jorge Serrano, dirigente del Movimiento de Acción Solidaria, depuesto como presidente en junio de 1993 por su intento de autogolpe de Estado,

---

[51]. **Ibid**, 79.

así como el Centro de Estudios Socioeconómicos; en **Costa Rica**, la Asociación para la Defensa de la Libertad y la Democracia, cuyo director ejecutivo fue el actual presidente, Rafael Angel Calderón Fournier, vinculada a su Partido de Unidad Social Cristiana (dicha asociación organizó, además, la Federación Cristiana de Trabajadores de Costa Rica).

Los cuatro **think tanks** de la Academia Política Centroamericana están afiliados a la Unión Democrática Internacional (UDI), confederación de partidos políticos conservadores de veinte países, convocados por primera vez en Londres en 1983, con la asistencia del entonces vicepresidente George Bush, la primera ministra británica Margater Tatcher y el canciller de Alemania Occidental, Helmut Kohl. En septiembre de 1989, la UDI celebró una convención en Tokio con la asistencia del vicepresidente Dan Quayle, quien llevó como uno de sus objetivos conseguir apoyo para la oposición en Nicaragua.[52]

La red hemisférica promovida por la NED abarcó proyectos de diversa índole y tuvo como principales puntos de operación a Venezuela, Costa Rica y Miami. Su objetivo central era conseguir canales externos de apoyo político a la oposición, así como mecanismos que permitieran triangular la ayuda financiera de Estados Unidos, "latinoamericanizándola".

En el caso de **Venezuela**, la posición antisandinista del presidente Carlos Andrés Pérez siempre fue más que manifiesta, por

---

[52]. David Corn, "Foreign Aid for the Right", **The Nation**, december 18, 1989, pp. 744-746.

lo que estuvo de acuerdo en que algunas instituciones venezolanas sirvieran de puente para la UNO. De acuerdo con la revista **Newsweek**, "la CIA decidió desviar a través de Venezuela al menos 200 mil dólares en fondos mensuales, que anteriormente se destinaban a mantener las oficinas de la contra en Miami".[53] La misma fuente señaló que otros 200 mil mensuales habrían sido desviados a través de San José.

De otra parte, "al menos dos fundaciones privadas venezolanas fueron usadas para el desvío de los fondos. Una, la Fundación Democrática Nacional, se centró en mandar dinero y abastecimientos a **La Prensa**. Con ello se conseguía el objetivo de conseguir fondos que no proviniesen de manera oficial del gobierno venezolano o del partido de Carlos Andrés Pérez, sino de una fundación privada que fuese creada para tales objetivos, La junta directiva de esta Fundación incluía "líderes de diferentes medios de comunicación privados, la Federación Venezolana de Cámaras de Comercio, políticos y representantes de la Confederación de Trabajadores Venezolanos". La otra institución venezolana fue la Fundación Rómulo Gallegos, quien envió materiales de campaña a la UNO y arregló visitas de líderes de la oposición nicaragüense a Venezuela.[54]

La colaboración de **Costa Rica** fue mucho más amplia, estableciéndose varias instituciones con funciones diferenciadas.

---

[53]. **Newsweek**, october 9, 1989, p. 47, citado en W. Robinson, op. cit., p. 215.

[54]. **Ibid**, pp. 81 y 92.

En primer lugar está el **Centro de Asesoría para la Democracia** (CAD) que surge en 1984 en sustitución de la Asociación Pro-Democracia (APRODEM). El objetivo de ésta fue "elaborar un programa para recuperar la educación cívica que se había eliminado en los colegios" costarricenses. Sin embargo, la Asociación recibió una propuesta del embajador de Estados Unidos en Costa Rica para desarrollar un programa de educación cívica en Nicaragua, en conjunto con la NED, la cual fue aceptada por su presidente, Gonzalo Vargas. "Debido a que su junta directiva estaba integrada por ciertos ex-presidentes de la república, miembros de los partidos políticos de Costa Rica y algunos ministros de relaciones exteriores, proponen formar otra organización", el CAD.[55] Entre 1984 y 1988, recibió al menos 250 mil dólares de la NED para "entrenamiento y educación cívica de la oposición nicaragüense".[56]

Después de Esquipulas, se redefinió el papel del CAD para promover una estrategia unificada de la oposición, contribuyendo a identificar sus intereses comunes. Para tal efecto, la NED inició un programa de "encuentros democráticos" y le destinó 247 mil dólares al CAD para "mejorar las comunicaciones dentro y entre las organizaciones de la oposición democrática nicaragüense y promover la solidaridad regional con la lucha no violenta por la democracia en Nicaragua".

---

[55]. Instituto para el Análisis de los Medios, "'Diccionario' de organizaciones de la red de intervención", **Quién es quién** No. 2, Instituto para el Análisis de los Medios, Proyecto Elecciones de Nicaragua, Editorial Ciencias Sociales, Managua, p. 18.

[56]. W. Robinson, **op. cit.**, p. 94.

Adicionalmente, se decidió ampliar las operaciones de enlace del CAD a otras capitales centroamericanas para coordinar operaciones electorales. "En 1988, fue nombrada una junta directiva, que incluyó representantes de cada país de la región, destacados por sus actividades locales antisandinistas cívicas y políticas. En San José, Sergio Cambronero, un argentino, fue nombrado director ejecutivo del CAD".

Con el inicio del proceso electoral, el CAD recibió de la NED otros 250 mil dólares para reforzar programas ya existentes. Además de jugar un un papel especial en el flujo de dinero de Estados Unidos, el CAD proporcionó abastecimientos y apoyo técnico y político a la oposición nicaragüense, convirtiéndose en "una retaguardia política clave".[57]

Entre las tareas que le fueron encargadas al CAD por la NED, estuvo la "la coordinación de todas las comunicaciones internas del frente cívico nacional para que pudieran funcionar como una unidad nacional".

Otro frente fue el entrenamiento electoral: "de agosto de 1989 a febrero de 1990, el CAD mandó docenas de operativos y organizó cientos de seminarios de entrenamiento y reuniones en municipalidades a lo largo del país".

Resulta importante destacar que en estas actividades, el CAD no duplicó el trabajo de otros grupos: "más bien, reforzó todos los programas en los niveles técnicos y de base, dentro de una total división de trabajo. Por ejemplo, Delphi proporcionaba los

---

[57]. **Ibid**, pp. 93-94

fondos para los salarios del CEFOJ, equipo de oficina y seminarios. El CAD, a su vez, mandaba la gente que en realidad llevaba a cabo el entrenamiento o quienes tomaban de la mano a los líderes del CEFOJ y les mostraban como operar en el terreno".

Una de las tareas más importantes asignadas al CAD fue el trabajo preparatorio para la creación de Vía Cívica.[58]

Otra institución que también cambia sus funciones reorientándolas de una actividad meramente interna a otra, cuyo objetivo era la intervención política en Nicaragua, es la ya mencionada **Asociación para la Defensa de la Libertad y la Democracia.** Con un fondo de 500 mil dólares de la NED, fue establecida en 1986 por el INRAI, como un centro para entrenamiento político y apoyo financiero para el Partido de Unidad Social Cristiano (PUSC), y dirigida desde su fundación por el actual presidente de la repúblcia, Calderón Fournier, cargo al que renunció cuando fue postulado como candidato. Tal hecho produjo un escándalo político en la coyuntura electoral de 1989. El Partido Liberación Nacional (PLN) acusó a la NED de financiar y asesorar al candidato del PUSC y, por tanto, de estar interfiriendo directa e ilegalmente en el sistema político interno costarricense, lo que fue interpretado como una revancha de la derecha estadunidense en contra del presidente Arias, debido a la promoción de su plan de pacificación en la región.

Los fondos también apoyaron la revista **Fragua.** En su primer número fechado en septiembre de 1986, la editorial atacó la

---

[58]. **Ibid**, pp. 95-96

"política amateur" de Arias y afirmó que su plan de paz para Centroamérica estaba "impugnando la virilidad nacional" de Costa Rica. Ante ello, el presidente del INRAI Schuette, afrimó que el instituto entregaba los fondos pero "no ejercía un control editorial". El escándalo provocó que en julio de 1989 la dirigencia del INRAI decidiera retirarse de sus actividades en Costa Rica "porque no querían verse enredados en políticas domésticas a medida que se aproximaba la elección de febrero en el país".[59]

Sin embargo, lo que se produjo no fue un retiro sino una reorientación de actividades, transformándose en "un grupo basado en San José para el apoyo a la oposición nicaragüense, en la misma línea que el CAD. El 6 de julio, la nueva asociación reorganizada mandó su primer equipo a Nicaragua, el cual se entrevistó con Miriam Argüello y otros líderes del Partido Conservador perteneciente a la UNO".[60]

Otro grupo basado en Costa Rica es el **Centro de Asistencia y Promoción Electoral** (CAPEL), cuya idea surge en 1982 a iniciativa del entonces subsecretario de Estado adjunto para Asuntos Interamericanos, Thomas Enders, en reuniones sostenidas con los cancilleres de la región, exceptuando al nicaragüense. El propósito era la creación de una agencia que pudiera coordinar la "asistencia técnica" para los procesos electorales en la región y

---

[59]. Robert S. Greenberger,"U.S. Group aided Arias's Costa Rica foes", **Wall Street Journal**, 13 octubre 1989, p. A11.

[60]. W. Robinson, pp. 96-97.

en el Caribe. Como resultado, el CAPEL se constituyó poco después con 3 millones 100 mil dólares donados por la AID. En 1984, el CAPEL se volvió parte de otra organización formada a petición de Washington, el Instituto Centroamericano de Derechos Humanos. Entre 1984 y 1988, el CAPEL proporcionó asistencia para las elecciones en El Salvador, Guatemala, Haití y otros países de la región.[61]

En Nicaragua "trabajó en la definición de un proyecto de asesoría par el entrenamiento del personal del Consejo Supremo Electoral, miembros de las JRV y fiscales".[62]

Por otra parte, a través de **Freedom House**, la NED creó, también en Costa Rica, el **Centro de Informaciones e Investigaciones Centroamericanas** (CINCO). Este funcionó como un **think tank** antisandinista dedicado a apoyar "demócratas nicaragüenses que crean que un fiel registro de eventos y análisis cuidadoso de problemas internos servirán como cimiento intelectual para un futuro democrático". Roberto Cardenal, ex editor de **La Prensa**, fue nombrado como administrador[63].

Finalmente, en el vértice de **Miami** no se creó una nueva estructura. Lo que se hizo fue "transformar lo que ya era una retaguardia política y logística de la contra en un sistema de apoyo que funcionara para el esfuerzo electoral". Este esfuerzo más que de la NED, fue de la CIA, a través del Grupo Carmen y del

---

[61]. W. Robinson, **op. cit.**, PP. 98-99.

[62]. Instituto para el Análisis de Medios, **op. cit.**, p. 18.

[63]. W. Robinson, **op. cit.**, p. 79.

Comité de Miami, los cuales dirigieron la campaña de relaciones públicas de la UNO, particularmente de la Sra. Chamorro, así como el levantamiento de fondos privados. La NED tenía prohibido llevar a cabo proyectos de este tipo dentro de Estados Unidos.[64] Será difícil precisar el monto de los fondos enviados para la campaña de UNO a través de estos grupos. Diferentes fuentes del Grupo Carmen admiten montos distintos: entre 600 mil y un millón de dólares recabados sólo por esta organización.[65]

5.9 La observación internacional del proceso electoral

Como se señalaba en un apartado anterior, una de las preocupaciones centrales del gobierno sandinista era que fuera incuestionable la transparencia del proceso electoral. Debido a ello, durante las negociaciones de Esquipulas abrieron tal hecho político al escrutinio internacional, encabezado, por su propia sugerencia, por delegaciones de la ONU y de la OEA.

Tal determinación fue aprovechada por Estados Unidos en dos sentidos: por un lado, para el ejercicio de presiones y cuestionamientos acerca de la limpieza del proceso; por otro, para el envío de un vasto contingente internacional de observadores patrocinados por Washington. Ello hizo que las elecciones de Nicaragua fueran las más observadas en la historia mundial.

Una de las presiones se centró en la decisión de enviar una delegación del Congreso, propuesta rechazada por el gobierno

---

[64]. **Ibid**, p. 119.

[65]. **Ibid**, p. 128.

nicaragüense en tanto que el gobierno de Estados Unidos continuara apoyando a la contrarrevolución, sugiriendo que si ello terminaba y se transfería la ayuda económica a agencias humanitarias, la autorización sí podría darse.

Como medida precautoria, las autoridades nicaragüenses decidieron en julio renovar el requisito de visa a los ciudadanos estadunidenses para ingresar a su territorio,[66] lo que provocó una protesta por parte del Departamento de Estado. Ante tal limitación, "la NED mandó una circular -a través de sus embajadas en América Latina- a los jefes de programas de la NED en países que tuvieran acuerdos de inmigración recíprocos y cuyos ciudadanos no necestaran visa para entrar en Nicaragua, entre ellos Costa Rica, Uruguay y Argentina".[67] Con ello, se "latinoamericanizó" en parte el ejercicio de observación del proceso electoral, pero los fondos para tal propósito siguieron siendo de Estados Unidos.

"El CAPEL le proporcionó al Departamento de Estado y a otros grupos estadunidenses una lista de 'expertos electorales' de América Latina", que fue usada para reunir "grupos de observadores" financiados por la AID. El IADSL, el CAD y Freedom House, "recibieron 85 mil dólares de la NED para organizar su propia delegación". Por su parte, la "AID también le proporcionó a la Unión Democrática Internacional, 72 mil dólares" con el mismo

---

[66]. Requisito que había sido eliminado como respuesta a la deteminación de Reagan de cerrar los seis consulados nicaragüenses en Estados Unidos en 1983.

[67]. W. Robinson, **op. cit.**, p. 108.

objetivo.[68]

Otro contingente estuvo formado por el Consejo de Jefes de Gobierno Elegidos Libremente (Council of Freely Elected Heads of Government), dirigido por el ex presidente James Carter.[69]

Por último, cabe destacar la participación y actividad del Centro para la Democracia (CPD), constituído en 1984 y dirigido por uno de los fundadadores y primer presidente de la NED, Allen Weinstein. De acuerdo con su propia definición es "una organización bipartidista única en la cual los líderes estadunidenses -trabajando más allá de las fronteras de partido y doctrina- cooperan para fortalecer el proceso democrático en este país y en el exterior". Su junta directiva está conformada por congresistas de las dos cámaras y "prominentes figuras del sector público de ambos partidos".

Sus oficinas centrales están ubicadas en Washington, contando con "oficinas de campo en la ciudad de Guatemala, y una vinculación con el Consejo Europeo en Strasbourg, Francia".

Su historia se enmarca dentro de los esfuerzos bipartidistas

---

[68]. **Ibid**, p. 110.

[69]. Formado en noviembre de 1986 en el Carter Presidencial Center de la Universidad de Emory, Atlanta. Está constituído por 19 jefes de Estado o de gobierno del hemisferio, algunos de ellos aún en funciones durante el proceso electoral nicaragüense: Oscar Arias (Costa Rica), Michael Manley (Jamaica), George Price (Belice), John Compton (Santa Lucía), Luis Alberto Lacalle (Uruguay), Erskine Sandiford (Barbados), Raúl Alfonsín (Argentina), Rodrigo Carazo (Costa Rica), Nicolás Ardito- Barletta (Panamá), Fernando Belaunde Terry (Perú), Rafael Caldera (Venezuela), Vinicio Cerezo (Guatemala), Gerald Ford (Estados Unidos), Osvaldo Hurtado (Ecuador), Edward Seaga (Jamaica), Alfonso López Michelsen (Colombia), Julio María Sanguinetti (Uruguay), Pierre Trudeau (Canadá) y Carlos Andrés Pérez (Venezuela).

que se inician con la Fundación Política Americana y su Programa Democracia, que dará origen a la NED y en la cual Weinstein participa. Sus fondos provienen del "apoyo financiero generoso de la Universidad de Boston" (de 1985 a 1988), de la que Weinstein es catedrático, de miembros del sector privado de su junta directiva, donaciones individuales, contribuciones corporativas, donaciones de fundaciones, y -en Centroamérica- del programa de apoyo de la AID.[70]

De acuerdo con la valoración del gobierno nicaragüense, tales características resultaban importantes en relación a la credibilidad que tal institución podría provocar en Washington, motivo por el cual el Centro para la Democracia fue invitado de manera oficial como observador.

Su participación fue sumamente controvertida. En julio de 1989 se instaló en Managua una oficina encabezada por el asistente de Weinstein, Caleb McCarry. De acuerdo con una fuente, esto se financió "con una donación de 75 mil dólares de la NED, así como con 250 mil de la AID proporcionados de la asignación de 9 millones del Congreso", fuera de los cuales Weinstein mismo pagó 53 mil dólares en salarios.

El primer problema con su participación fue que condujo viajes a nivel nacional "para sacar el voto", como si fuera una organización cívica nicaragüense, y preparó "paquetes de prensa" sobre las elecciones para distribuírlos a otros grupos de

---

[70]. **The Center for Democracy. A non-partisan center working to promote the democratic process**, folleto s/f, pp. 1 y 18.

observadores en Managua.[71].

Otro hecho notable fue que un grupo del CPD presenció un incidente de Masatepe en diciembre de 1989, en el que hubo un enfrentamiento violento entre partidarios del FSLN y de UNO. El reporte del CPD contradijo la versión de las delegaciones de la ONU y la OEA que señalaban que era imposible ubicar cuál lado había iniciado los actos de violencia, incriminando al FSLN. Dicho informe fue diseminado por el Departamento de Estado y la prensa estadunidense dentro de la campaña de "diplomacia pública" tendiente a restarle credibilidad a los comicios. Entre los otros observadores internacionales el CPD perdió credibilidad por tal hecho. Sin embargo, "Weinstein persistió, se asumió a si mismo como un enlace entre el gobierno y los contras" tratando de legitimarlos, así como a la presión militar en contra de Nicaragua, expresando al mismo tiempo dudas sobre la integridad de las elecciones, demandas al gobierno nicaragüense para suspender el reclutamiento militar y la desmilitarización como precondición necesaria para la limpieza de las elecciones y sugerencias para sostener un "debate presidencial" televisado internacionalmente entre Ortega y Chamorro.[72] Todos estos hechos evidenciaron el objetivo de Weinstein de presionar y cuestionar la legitimidad del proceso electoral, lo que claramente trascendía su función como observador internacional y negaba su neutralidad ante el mismo.

---

[71]. W. Robinson, **op. cit.**, p. 105

[72]. **Ibid**, p. 107.

6. El triunfo electoral de UNO y el gobierno de Violeta Chamorro: exitos y límites de la GBI y de la política de promoción de la democracia

Diez partidos o alianzas de partidos se inscribieron para la contienda: la Unión Nacional Opositora (UNO), el Partido Social Conservatismo (PSOC), el Partido Liberal de Unidad Nacional (PLIUN), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), el Movimiento de Acción Popular Marxista Leninista (MAP-ML), el Partido Social Cristiano (PSC), el Partido Unionista Centroamericano (PUCA), el Partido Conservador Demócrata de Nicaragua (PCDN), y el Movimiento de Unidad Revolucionaria (MUR).

Contra todos los pronósticos, incluso los de Washington, el conteo final de los votos dio el triunfo electoral a la UNO. De un total de 1 420 544 votos válidos, 579 886 fueron depositados para el FSLN, es decir el 40.8%. La coalición de la UNO recibió 777 552, que significó el 54.7%. Los ocho partidos restantes tuvieron un resultado casi imperceptible al recibir en su conjunto 4.5%, es decir el voto de 63 106 personas.

En la elección legislativa, el FSLN obtuvo el 40.8% de la votación, lo que le permitió colocar 39 diputados en la Asamblea Nacional. La UNO obtuvo el 53.9% de los votos, es decir, 51 diputados para la Asamblea Nacional, con lo que no pudo alcanzar el mínimo necesario de representantes (55, o sea, el 60%), para poder realizar ni siquiera reformas parciales en el articulado de la constitución política del país.[73]

---

[73]. O. Núñez et al, **op. cit.**, pp. 436 y 442.

Lo sorpresivo del triunfo adelantado del diseño estadunidense de GBI y de la política de promoción de la democracia resultó nítido en las paradójicas declaraciones del ex presidente Reagan, quien reaccionó afirmando que el resultado había sido un "ardid sandinista", ya que el FSLN pasaba a la oposición justo en un momento en el que la crisis económica del país era prácticamente irresoluble, con lo que dicho peso se transfería a la triunfante oposición.

Mucho se ha escrito en torno a las causas que llevaron a la derrota electoral del sandinismo, entre ellas, las propias evaluaciones autocríticas del FSLN. Para analizar ese fenómeno, resulta necesaria una aproximación amplia: el cansancio de la guerra y el rechazo al servicio militar; el impacto económico del conflicto bélico al que aludíamos en un apartado anterior; las medidas de ajuste estructural adoptadas por el sandinismo en lo económico a partir de 1985, y acentuadas en 1988, con un impacto social semejante al de otros países de América Latina; la paulatina desvinculación de la dirigencia del FSLN con las bases del partido y con la población; el incierto panorama internacional que perfilaba la crisis del mundo socialista; la constatación de que el uso de la fuerza era una opción viable como lo había demostrado la invasión contra Panamá...

Resulta necesaria tal consideración porque esos elementos, junto con la intervención política estadunidense, forman parte de ese todo que explicaría la conducta política del electorado nicaragüense. Sin embargo, insistimos que tal globalidad del

análisis resulta ajena a nuestro objetivo central, es decir, sopesar los éxitos y límites de la estrategia de Estados Unidos en contra del gobierno sandinista. Los resultados electorales y el análisis de algunos elementos dentro de los casi tres años de gobierno de la Sra. Chamorro, son útiles para tales objetivos. Empezaremos con los éxtos.

Primer acierto, y más importante políticamente: la estrategia de GBI logró imponerse a la comunidad internacional más allá de cualquier consideración legal o de ética política. En cualquier escenario de respeto a los principios del derecho internacional, ninguno de los instrumentos usados para revertir al proceso sandinista tendría la más mínima posibilidad de ser aceptado y, sin embargo, todos fueron impuestos sin cortapisa alguna: patrocinio económico, político y militar de una insurgencia contrarrevolucionaria; sabotaje a la infraestructura del país; bloqueo económico; operaciones psicológicas y desinformativas; desconocimiento de mandatos del cuerpo legislativo y establecimiento de redes ilegales de suministro a la contrarrevolución.

Segundo acierto: el carácter global y prolongado del desgaste al que fue sometido el sandinismo logró recoger frutos antes de tiempo. Se esperaba lograr el éxito hasta las elecciones de 1996, de ahí la reacción de Reagan. El elemento militar fue uno entre varios que contrubuyeron en su conjunto a una derrota política.

Tercer acierto: logró imponer la aceptación internacional de su incidencia en las pugnas políticas internas y, por tanto, en la

distorsión del balance político real de las fuerzas enfrentadas, a través del apoyo -político y financiero, abierto y encubierto, directo e indirecto- de aquéllas de su preferencia. Asimismo, logró involucrar a fuerzas políticas regionales en el establecimiento de una red destinada a "latinoamericanizar" una política propia.

No obstante, los **límites del diseño** se desprenden de sus propios éxitos y se acentúan por el nivel de desinvolucramiento de Washington en relación a diferentes esferas de la titánica tarea de la reconstrucción nacional nicaragüense.

El **primer límite** es que a pesar de la inyección financiera, Estados Unidos no logró superar el problema estructural de una oposición altamente fragmentada y "fraticida en puntos de vista". Las contradicciones y fragilidad de una alianza artificial impulsada desde el extranjero y, por tanto, no enraizada en la estructura política misma de la realidad nicaragüense, desembocaron en el temprano resquebrajamiento de la UNO, iniciado por el desplazamiento del gabinete de la mayor parte de los partidos y organizaciones que conformaron esa alianza electoral.

A partir de ello se pueden ubicar dos tendencias políticas irreconciliables:

a) Un sector del gobierno encabezado por la presidenta Chamorro, y por su yerno y ministro de la Presidencia Antonio Lacayo, vinculado al sandinismo en una alianza tácita, cuyo objetivo es el mantenimiento de una estabilidad mínima que permita enfrentar los graves problemas sociales y económicos del devastado

país. Conocido como el Grupo de Las Palmas (por la colonia donde habita la Sra. Chamorro), éste incorpora a la burguesía nicaragüense más modernizante.

b) La fracción del Directorio Político de la UNO, que representa a los partidos desplazados del gobierno, y que está encabezada por el vicepresidente Virgilio Godoy, Alfredo César, ahora ex presidente de la Asamblea Nacional, y Arnoldo Alemán, alcalde de Managua. Se han opuesto radicalmente a la alianza entre el gobierno y el FSLN y son promotores de la reversión de las medidas económicas y sociales del gobierno sandinista.

Los problemas se iniciaron con la total marginación del vicepresidente Godoy, al no dársele siquiera una oficina dentro de la presidencia y al no definírsele funciones. Continuaron con la designación de los encargados de los tres ministerios principales: el de Defensa en manos directas de la Sra. Chamorro, el de la Presidencia, a cargo de su yerno y, el del Interior a Carlos Hurtado, primo de la presidenta. Se profundizaron cuando la designación de los principales puestos del resto del gabinete incluyó en su mayoría a miembros la Comisión de Reconstrucción y Desarrollo de Nicaragua (CORDENIC),[74] cuyas visiones en lo económico diferían de las del COSEP.

---

[74]. Teniendo como marco los acuerdos de Esquipulas, CORDENIC se formó en 1988 bajo los auspicios de la Comisión para la Recuperación y el Desarrollo Centroamericano, mejor conocida como la Comisión Sanford. Fue concebida como un **think tank** que facilitara el debate sobre políticas alternativas para la reconstrucción de la economía nicaragüense ante el eventual tiempo de paz. Dentro del debate, se destacó por sus intentos por sustituir criterios ideológicos por técnicos y profesinales. K. Norsworthy y T. Barry, **op. cit.**, p. 186

En el fondo, entre ambos grupos existen enfoques diferentes en torno a las formas y ritmos para desmantelar a la revolución. El primero ha optado "por utilizar mecanismos de mercado para disciplinar a los trabajadores y orientar los excedentes hacia los sectores dominantes, emplear los resquicios de la Constitución para neutralizar la revolución, y hacer uso de la concertación una vez que la presión popular sea incompatible con la estabilidad requerida por los organismos financieros internacionales". El segundo "pugna por eliminar de manera violenta los vestigios de la revolución, sin temer al enfrentamiento o al desencadenamiento de un caos nacional".[75]

Adicionalmente, la posición del COSEP dentro del segundo grupo ha tenido una fuerte determinación económica: la esperanza de una rápida privatización del sector estatal de la economía ha chocado con la actitud más moderada y cautelosa del gobierno.

Las contradicciones entre ambos grupos llegaron a tal nivel que, a principios de febrero de 1993, la UNO se declaró formalmente en oposición al gobierno, acusando a la Sra. Chamorro de abandonar sus compromisos para gobernar por consulta.[76]

El **segundo límite** de la estrategia estadunidense es que no logró una victoria total. La cuota de poder que mantiene el FSLN, expresada en casi 41% de votos "duros", y el mantenimiento de una poderosa estructura de organizaciones populares, evidenciaron que

---

[75]. O. Nuñez et al, **op. cit.**, p. 408.

[76]. "Fear and corruption polluted by killings and political feuding, **The New York Times**, 13 de febrero de 1993.

continuaba siendo la fuerza política más importante del país a pesar de la derrota electoral. Esa realidad, es decir, esa correlación de fuerzas, fue la que no pudo ser soslayada por el grupo de la presidenta, y también fue la que obligó a la firma del Protocolo y Procedimiento para la Transferencia del Mando Presidencial (firmado el 27 de marzo de 1990), que en esencia estipulaba el respeto al orden constitucional existente, incluyendo al aparato del estado y las fuerzas armadas bajo el mando del general Humberto Ortega, reconociendo su carácter profesional.

Esta última propuesta fue la que más contradicciones generó tanto con el gobierno de Bush, como con el grupo del Directorio Político de la UNO, quienes abogaban por la elimiminación del EPS como institución, reemplazándolo por una nueva fuerza bajo un diferente mandato, cuyas filas incluyeran principalmente a miembros de la contra.

A cambio del acuerdo sobre el EPS y también del de respetar la integridad del ministerio del Interior, el gobierno recibió tres cosas: "primero, las fuerzas de seguridad serían 'despolitizadas'[es decir], no se le permitiría a ningún miembro de las fuerzas armadas mantener una posición de liderazgo en un partido político y todos los partidos serían libres de hacer proselitismo dentro de sus filas; segundo, el gobierno tendría autoridad exclusiva para nombrar a los ministros de Defensa y del Interior, manteniendo a estas instituciones bajo control civil; tercero, el EPS sería reducido significativamente en tamaño".[77]

---

[77]. K. Norsworthy y T. Barry, **op. cit.**, p. 53.

El **tercer límite** tiene que ver con el carácter y niveles de compromiso de Estados Unidos en la recuperación económica del país. Por un lado, ciertamente el embargo comercial fue levantado por el presidente Bush en marzo de 1990 y el nuevo gobierno recibió inmediatamente la ayuda económica de Washington, pero ésta fue muy limitada y vulnerable en relación al juego interno del Congreso. Después de la elección, el gobierno de Bush autorizó 30 millones de dólares en ayuda de emergencia que no requerían aprobación del Congreso, y otros 200 millones para 1991. "Esta ayuda económica directa se complementaría por los créditos comerciales y seguros de inversión ofrecidos por la OPIC [Overseas Private Investment Corporation] y el Eximbank. La Casa Blanca también renovó la cuota de importación de azúcar para Nicaragua, valorada aproximadamente en 8 millones de dólares anuales en el precio más alto del producto".[78]

Para 1992 fueron aprobados otros 280 millones de dólares de ayuda, destinados en su mayor parte al apoyo a la balanza de pagos y no al desarrollo o a programas sociales. No obstante, el mes de mayo el Congreso congeló 104 de estos millones. En la toma de esa decisión promovida por el senador republicano Jessee Helms, tuvo incidencia la denuncia de Alfredo Cesar en Washington, en el sentido de que quien verdaderamente gobernaba el país era el FSLN, sin embargo, fundamentalmente se insertó en la cadena de presiones orientada al desmantelamiento de los vestigios del sandinismo en lo económico y en lo social. Tal juego se mantuvo hasta que el dinero

---

[78]. **Ibid**, p. 169.

se descongeló en dos etapas: en diciembre de ese año, cuando el presidente Bush ordenó la liberación de 54 millones, y el 2 de abril de 1993, cuando el gobierno de Clinton liberó los otros 50 millones.[79] Sin embargo, a finales de junio del mismo año se volvió a congelar la ayuda a petición del Senado, debido a supuestas responsabilidades en la expedición de pasaportes nicaragüenses a sospechosos de haber cometido el atentado terrorista contra las torres gemelas en Nueva York, aparecidos en algún local en el que éstos fueron detenidos.

La AID también regresó al país. Como lo señala un analista, en su caso "no se trata de una cooperación económica con consecuencias políticas. Por el contrario, se trata de una cooperación política con incidencia social y económica".[80] El paquete de ayuda, administrado en su mayoría por la AID, refleja los nuevos objetivos de la política de Estados Unidos en Nicaragua: "destruir el sandinismo, abrir al país al comercio e inversión de Estados Unidos, fomentar al sector capitalista, estabilizar la economía, y definir el curso del nuevo gobierno".[81]

De manera significativa, después del gobierno, los empresarios son la contraparte más relevante de la cooperación. En este punto,

---

[79]. Steven A. Holmes, "Nicaragua to get blocked U.S. aid", **The New York Times**, 3 de abril de 1993.

[80]. Angel Saldomando, **El retorno de la AID. El caso de Nicaragua: Condicionalidad y reestructuración consevadora.** Ediciones Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Managua, 1992, p. iv.

[81]. K. Norsworthy y T. Barry, **op. cit.**, p. 169.

Washington está interesado en fortalecer a la élite empresarial local, no sólo desde el punto de vista económico, sino también como un aliado político confiable. Una parte fundamental de la estrategia de estabilización es la privatización de las empresas estatales.

Según un informe parcial de la AID, desde 1990 hasta abril de 1992 se han comprometido fondos por un monto de 581 millones 171 mil 212 dólares. De ellos 365 millones 500 mil han sido utilizados bajo diferentes formas para sostener el plan de estabilización, es decir, casi un 63 por ciento. El resto ha sido utilizado para desarrollar los diferentes programas de cooperación.[82]

Adicionalmente, Estados Unidos perdonó la deuda de 260 millones de dólares de Nicaragua. Sin embargo, existen pocos signos de recuperación económica, hay poca inversión nueva, las catástrofes naturales siguen afectando al país y los precios mundiales del café y el algodón, principales exportaciones tradicionales, se encuentran en niveles muy bajos. "Mientras que la UNO y los prestamistas internacionales llaman a la privatización de las empresas estatales, pocos inversores han mostrado algún interés aparte de unos cuantos viejos propietarios que retornaron a plantas relativamente saludables.[83]

Por su parte, la ayuda para el desarrollo constituye una parte minoritaria del paquete de financiamiento y su naturaleza es más

---

[82]. A. Saldomando, **op. cit.**, p. 44.

[83]. George R. Vickers y Jack Spence, "Nicaragua: Two years after the fall", **World Policy Journal**, Vol. IX, No. 3, Summer 1992, World Policy Institute, New York, p. 553.

política que económica ya que está diseñada para pacificar a los pobres urbanos, aliviando parcialmente el impacto de las medidas del ajuste estructural ordenadas por la AID.

El **cuarto límite** se deriva del tercero, es decir, se refiere al impacto social de la crisis económica: "la FAO estima que 70 por ciento de los nicaragüenses vive en la pobreza y que el consumo nacional de comida ha declinado 31 por ciento durante los pasados dos años. Aunque ahora los mercados tienen muchos productos que no estaban disponibles en los últimos años de los sandinistas, los precios en la nueva economía dolarizada son altos y poca gente tiene dinero para comprar los bienes".[84]

Dentro de la campaña electoral, el que sería encargado de la planificación económica y presidente del Banco Central, aseguró que controlaría la inflación en 100 días, promesa que por supuesto no fue cumplida. Como contraparte, y debido a la política de austeridad de corto plazo que impuso con nula compensación social, lo que se produjo después de esos 100 días fue una ola de huelgas durante los meses de mayo y julio de 1990, que condujeron a confrontaciones violentas.

Conforme ha pasado el tiempo y han continuado las expresiones del descontento social, cada vez resulta más evidente la limitación del FSLN para controlar no sólo a las organizaciones de masas, sino a sectores de su propia militancia que le exigen el deslinde y rechazo de la política económica del gobierno de la Sra. Chamorro.

El **quinto límite** se eslabona con el anterior, y puede ser

---

[84]. **Ibid**, pp. 547-548.

definido como el fenómeno "re". La aparición de "recompas" y "recontras" y su síntesis en los "revueltos" -sectores de ambos grupos unidos-, evidencia la existencia de un problema explosivo en el campo. Como lo señala la revista de la universidad dirigida por los jesuitas, los revueltos, "poniendo a un lado las diferencias ideológicas que los llevaron matarse mutuamente por casi diez años, han iniciado una alianza campesina para obligar al gobierno a cumplir las promesas que les hizo para su desmovilización. A largo plazo, esta unión puede convertirse en un movimiento popular, nacido de las bases campesinas y desempleadas, con el cual tendrán que lidiar todas las fuerzas políticas del país".[85]

De hecho, a principios de mayo de 1992 se produjo un estallido social generalizado, expresado en una oleada sin precedentes de conflictos locales espontáneos que reventaron en diversas formas por todas partes. "La composición de los sublevados se hizo más heterogénea: en las 'tomas' de poblados pequeños, instituciones estatales y de propiedades, ya no sólo figuraban los revueltos (recompas y recontras) sino también campesinos en número importante, junto con militares retirados y ex-contras desalzados [...]; desempleados y hasta oportunistas también tomaban parte en la sublevación". Ello condujo a que algunos analistas consideraran

---

[85]. "Tres facetas y un problema: el hambre", **Envío**, Año 11, No. 127, junio 1992, Universidad Centroamericana, Managua, p. 18.

que "el gobierno había perdido el control del país".[86]

Dentro de esa conflictividad ascendente, el enfrentamiento militar más fuerte se dió el 21 de julio de 1993, cuando 150 revueltos del llamado Frente Revolucionario de Obreros y Campesinos tomó la ciudad de Estelí, una semana después de que la Sra. Chamorro ofreciera la amnistía como último recurso para la desmovilización de los rearmados. Sus demandas fueron: creación de fuentes de trabajo, legalización de tierras de cultivo en poder de familias de irregulares, así como amnistía y salvoconducto para sus combatientes. El FSLN condenó los ataques, calificándolos de "acciones vandálicas", e instó al gobierno a actuar con "responsabilidad y prudencia". Sin embargo, dos días después fueron severamente reprimidos por el ejército y la policía, causándoles 45 muertos, 98 heridos y 59 capturados, entre los que no se encontró a su dirigente.

El hecho resulta patético. El gobierno no ha podido desmovilizar a sus aliados porque no ha podido cumplir con sus promesas para reincorporarlos a la vida civil; las fuerzas armadas (que por su origen e historia continúan siendo sandinistas aunque hayan perdido el membrete), por fin han demostrado su profesionalismo y su carácter apolítico, reprimiendo a compañeros que fueron licenciados de sus filas y que demandan, también, el cumplimiento de promesas gubernamentales para ser reincorporados a la vida civil.

---

[86]. "Estallido social en cámara lenta", **Envío**, Año 11, No. 127, junio 1992, Universidad Centroamericana, Managua, pp. 9-10.

Tales hechos de violencia amenazan el frágil balance político. Prueba de ello, y de la complejidad del escenario político nicaragüense, es que la presidenta no dudó en alabar la acción represiva del ejército, es decir, a Humberto Ortega, y en acusar a su hermano, el ex presidente Daniel Ortega, y a Tomás Borge, como los incitadores de los disturbios.

Estos elementos indican que una de las preocupaciones de la readecuada doctrina del CBI es una realidad en la Nicaragua posrevolucionaria: la ingobernabilidad como un fenómeno latente.

El **quinto límite** se ubica en las posibilidades, de consolidar su sezgado proyecto de promoción democrática, teniendo como escenario el conjunto de problemas aquí agrupados como límites. La NED empezó a canalizar fondos inmediatamente (ver cuadros 11 y 12). De los fondos para la intervención en el proceso electoral le sobraron entre 650 mil y 700 mil dólares, fondos que fueron divididos "entre el ISL para proyectos laborales, **La Prensa**, tres estaciones de radio antisandinistas, el equipo de transición de UNO, un programa de entrenamiento para legisladores de la UNO, Vía Cívica, el CAD, el CEFOJ y lorganizaciones de mujeres de la UNO".[87]

---

[87]. K. Norsworthy y T. Barry, op. cit., p. 170.

CUADRO 11
FONDOS ENTREGADOS POR LA NED A NICARAGUA
1991

DONANTE	RECEPTOR y/u OBJETIVO	MONTO
ISL	Apoyar a la Confederación de Unidad Sindical (CUS) en su objetivo de proteger y promover la libertad de asociación a través del accionar de su membresía, seminarios de capacitación, coordinación de estrategias con otros sindicatos y supervisión de los derechos humanos.	43 630
ISL	Permitir al Congreso Permanente de Trabajadores (CPT) crear un foro nacional especial de los sindicatos que la conforman para promover la unidad corporativa del movimiento laboral.	25 000
CEPI	Apoyar al Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) a proporcionar a legisladores análisis de costo-beneficio de legislaciones pendientes y lanzar una campaña pública enfocada a temas como economía de mercado y privatización.	89 500
IRI	Capacitación Política a líderes de partidos.	190 000
CD:		
• American Federation of Teachers Educational Foundation	En un programa conjunto con la Red de Excelencia Educativa y la Fundación Internacional de Sistemas Electorales, asistir a educadores y activistas civiles en sus esfuerzos para reformar y expandir la educación cívica en las escuelas.	40 000
• Delphi Research Associates	Apoyar al Centro de Formación Juvenil (CEFOJ) para promover la participación política y proporcionar educación cívica democrática a un amplio espectro de la juventud.	69 000
• Delphi Research Associates	Ayudar al periódico **La Prensa** con los fuertes costos de importación de material, refacciones, equipo y capacitación de personal.	110 000
• Delphi Research Associates	Permitir al Movimiento de Mujeres Nicaragüenses (MMN) promover la participación política y proporcionar educación cívica democrática a mujeres y al público en general.	44 000

CONTINUACION CUADRO 11
FONDOS ENTREGADOS POR LA NED A NICARAGUA
1991

DONANTE	RECEPTOR y/u OBJETIVO	MONTO
• Delphi Research Associates	Permitir a Radio Darío y Radio San Cristóbal importar equipo y refacciones.	110 000
• Puebla Institute	Apoyo institucional a la Comisión Permanente de Derechos Humanos (CPDH).	29 000
Total		750 130

FUENTES: NED, Anual Report, 1991.

Las huelgas de mayo y julio de 1990 evidenciaron la incapacidad del sindicalismo respaldado por Estados Unidos, agrupado en el CPT. No obstante, el flujo de fondos cotinuó abierto. En 1990, la AID le otorgó 700 mil dólares al Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre para tales objetivos,[88] y la NED continúa entregándole recursos.

El termómetro político interno nicaragüense pareciera ser determinante en el nivel de fondos entregados por la NED. Resulta más que evidente el hecho de que durante 1989 y 1990 se hayan canalizado solamente a Nicaragua respectivamente el 41.24% y el 60.13% del total de fondos entregados a América Latina (ver cuadro 13). Esto sin tomar en cuenta la ayuda a organismos regionales centroamericanos que, como se veía, tuvieron también como objetivo el financiamiento a la oposición nicaragüense. Esos años fueron

[88]. Ibid, p. 171.

los más importantes para incidir en el proceso electoral (hay que recordar que los años fiscales se contabilizan del último día de septiembre al primero de octubre). De ahí que el desembolso más fuerte se haya dado en el año fiscal 1990, coincidente con la recta final de tal proceso.

CUADRO 12
FONDOS ENTREGADOS POR LA NED A NICARAGUA
1992

DONANTE	RECEPTOR y/u OBJETIVO	MONTO
CEPI	Permitir al Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) proporcionar a legisladores, líderes de los sectores públicos y privados, académicos y medios de comunicación, análisis de la legislación económica pendiente y lanzar a la opinión pública una campaña con temas y posiciones del sector privado.	92 800
INDAI	Organización de programas de relaciones cívico-militares para promover en los civiles experiencia en asuntos de seguridad.	138 134
IRI	Apoyar las actividades de educación cívica del Grupo Fundemos.	180 000
CD:		
• America's Development Foundation	Apoyar al Instituto Nicaragüense de Desarrollo (INDE) y a la Fundación Nicaragüense de Desarrollo (FUNDE) en sus esfuerzos para fortalecer cooperativas de trabajadores y asociaciones de profesionales.	80 000
• American Federation of Teachers	Apoyar el primer año de un programa para desarrollar un curriculum de educación cívica para utilizarse en escuelas públicas y capacitar cuerpos de maestros en educación cívica.	550 000

CONTINUACION CUADRO 12
FONDOS ENTREGADOS POR LA NED A NICARAGUA
1992

DONANTE	RECEPTOR y/u OBJETIVO	MONTO
• Delphi International Group	Permitir a Radio Darío adquirir material, refacciones y equipo.	50 000
• Delphi International Group	Permitir al Centro de Formación Juvenil (CEFOJ) continuar con sus proyectos.	80 000
• Delphi International Group	Apoyo a los programas de Conciencia Nicaragüense (antes MMN).	44 000
• International Foundation of Electoral Systems	Cubrir costos asociados con los programas de Vía Cívica para entrenar líderes civíles en los niveles locales, conducir educación cívica y diseminar información pública sobre temas civiles.	10 300
• Telénica, S.A. (Canal 8)	Permitir a la primera estación de televisión privada adquirir equipo de transmición.	52 500
Total		1 277 734

FUENTES: NED, Anual Report, 1992.

Una vez que se instaló el nuevo gobierno, los fondos de la NED disminuyeron significativamente a un 10% de lo entregado el año anterior y, en relación a América Latina, bajaron a representar sólo el 15.81%. Probablemente, los conflictos sociales a los que hemos hecho referencia , incidieron en la decisión de volver incrementar el financiamiento para 1992.

CUADRO 13
MONTO TOTAL DE FONDOS ENTREGADOS POR LA NED A NICARAGUA Y PROPORCION EN RELACION A AMERICA LATINA*

AÑO	NICARAGUA	AMERICA LATINA	%
1989	3 600 000	8 730 166	41.24
1990	7 576 535	12 600 438	60.13
1991	750 130	4 743 252	15.81
1992	1 277 734	5 009 786	25.50
TOTAL	13 204 399	31 083 642	42.48

FUENTES: NED, Anual Reports, 1989, 1990, 1991 y 1992.
* Se excluye la ayuda a organismos regionales.

Por su parte, el Centro para la Democracia, que estableció oficinas permanentes en Managua con financiamiento de la AID, trabajará en la asesoría y entrenamiento de diputados de la UNO para ayudarlos en su trabajo legislativo. Adicionalmente, la AID también introdujo su programa de iniciativas democráticas, extraordinariamente nítido en su objetivo central, es decir, el aniquilamiento de cualquier resquicio del sandinismo. Entre los puntos contenidos en un documento sobre su estrategia para el país, destaca el control civil y la despolitización del ejército y la policía; creación o apoyo a **think tanks** capaces de promover una política favorable al sector privado; apoyo a medios de comunicación y grupos de interés selectivos; un sistema de educación cívica en escuelas primarias y secundarias; apoyo a esfuerzos para reducir el tamaño del gobierno y su descentralización de funciones hacia los niveles locales; apoyo a la Asamblea Nacional y al poder judicial para promover reformas.[89]

---

[89]. Puntos contenidos en el documento **Country Development Strategy Statement USAID/Nicaragua, 1991-1996**, recogidos por A. Saldomando, op. cit., pp. 26-39.

La AID ha canalizado fondos a la Asociación Nicaragüense pro Derechos Humanos (ANPDH -checar nombre-), organización de derechos humanos de la contra formalmente basada en Tegucigalpa, y a la Comisión Permanente de Derechos Humanos (CPDH), grupo antisandinista estrechamente asociado a la iglesia católica. En relación a los objetivos señalados con anterioridad, "la Oficina de Iniciativas Democráticas de la agencia, estará trabajando estrechamente con la Asamblea Nacional, los gobiernos municipales y el Consejo Supremo Electoral. Como parte del esfuerzo global para fortalecer la ofensiva política antisandinista, el Departamento de Justicia de Estados Unidos también patrocinará programas con el nuevo gobierno y su sistema judicial".[90]

CUADRO 14
NICARAGUA: MONTOS GLOBALES DEL FINANCIAMIENTO DE LA NED
1989-1992

AÑO INSTITUCION	1989	1990	1991	1992	TOTAL
ISL	892 552	566 013	68 630	----	1 527 195
CEPI	100 000	----	89 500	92 800	282 300
INDAI	290 140	----	----	138 134	428 274
INRAI	444 000	----	190 000	180 000	814 000
INDAI-INRAI	450 000	6 254 753	----	----	6 704 753
CD	1 423 308	755 769	402 000	866 800	3 447 877
TOTAL	**3 600 000**	**7 576 535**	**750 130**	**1 277 734**	**13 204 399**

FUENTES: NED, Anual Reports, 1989, 1990, 1991 y 1992.

La retórica de la política estadunidense y la realidad nicaragüense seguirán chocando. Por un lado, se puede sostener que

---

[90]. K. Norsworthy y T. Barry, **op. cit.**, p. 171.

la democracia tendencialmente se consolidará en la medida en que se apoyen a ciertas organizaciones políticas partidistas, sindicales y cívicas, así como a las instituciones, y en tanto que se sigan las recetas de un modelo económico. Sin embargo, la parte marginada de tales beneficios tiene la suficiente fuerza como para hacer más que manifiesta una compleja realidad: las condiciones de una consolidación verdaderamente democrática pasan por la legitimidad del gobierno, su respeto a la pluralidad política, y su atención a la recuperación económica, dentro de un marco redistributivo y de justicia social.

V. EL CASO DE PANAMA

A diferencia de los casos de Nicaragua y El Salvador, el de Panamá no fue tratado en el referido libro de la autora sobre GBI. La razón de ello es que, a diferencia de los dos primeros, cuando se terminó la redacción de la investigación, Panamá aún no elevaba sintomáticamente su perfil en términos de la doctrina sobre CBI. Si bien las presiones contra el general Noriega se iniciaron desde 1985, y las presiones económicas se inciaron en 1986, la agudización del conflicto se produjo hasta mediados de 1987, incorporando a Panamá en dos de los ejes de la GBI: la **reversión** de un gobierno considerado antidemocrático, y el **combate al narcotráfico**, personalizado en la "figura fuerte" del gobierno, el general Manuel Antonio Noriega.

Una aproximación seria al análisis del caso panameño implica, en primer lugar, **despersonalizar** el conflicto. Ello significa verlo en toda su dimensión, tanto interna como externa, es decir, analizar las causas que orillaron a que el gobierno panameño fuese elevado a la consideración de CBI y, por tanto, sometido primeramente a una política de desestabilización global, similar a la de Nicaragua. A diferencia de este país, o de El Salvador, no existe la posibilidad de simplificar el conflicto panameño en términos de guerra fría, es decir de comunismo versus anticomunismo. Debido a ello, en primer lugar resulta necesaria una aproximación a la dimensión interna de la crisis panameña, que ayude a explicar el cambio de política del gobierno de Reagan.

A diferencia también de El Salvador y de Nicaragua, casos en los que no se rebasan las fronteras de la GBI, en Panamá se toma la decisión de invasión. Si, como se ha insitido, la GBI es definida en términos doctrinarios como una guerra prolongada de desgaste de carácter global, ¿por qué se toma la decisión del uso de la fuerza a escasos tres años de haber empezado a poner en juego los diferentes instrumentos de la reversión de ese proceso?, ¿cuál ha sido la contradicción entre los objetivos explícitos y los implícitos? Por último, ¿cuál es el balance de los éxitos y límites de la devastadora intervención estadunidense?

1. La dimensión interna de la crisis: una introducción necesaria

La declinación del proceso torrijista es uno de los puntos de arranque de la crisis panameña previa a la invasión de Estados Unidos. El general Omar Torrijos logró una alianza entre las Fuerzas Armadas, una fracción del sector privado y sectores populares en torno a un proyecto nacionalista: la recuperación del canal de Panamá. El torrijismo se caracterizó por imponer una política exterior independiente, más una serie de medidas económicas, políticas y sociales que le significaron la adhesión de los sectores populares. Entre ellas se encontraban la nacionalización de la luz y la participación del Estado en la economía a través de ingenios azucareros y proyectos turísticos; la reforma agraria; la constitución de Juntas Comunales; la reforma educativa; la reforma en la salud; la participación popular en el poder político y legislativo a través de los Representantes de

Corregimiento (municipios);[1] la reforma al Código de Trabajo y una Ley de Vivienda; y, la definición nacionalista de las Fuerzas Armadas.[2]

Este proceso se dio en el marco de un contexto poco favorable, derivado del desarrollo de una economía transnacional de servicios (el canal, el centro financiero, la zona de libre comercio y el oleoducto transístmico), lo cual generaba dependencia frente al capital internacional y vulnerabilidad frente a posibles presiones económicas externas. Lo que se generó fue una economía "transitista", debido a que "privilegia las actividades vinculadas al tránsito de bienes y capitales por el istmo -al punto de que el sector terciario de la economía genera alrededor del 70% del PIB-, en detrimento de las actividades agrícolas e industriales, generando así graves desequilibrios en el conjunto de la economía y en la distribución de la riqueza nacional".[3] Desde otra perspectiva, "la materia sustantivadora de la actividad económica no es tanto la agricultura -la tierra en empeños agropecuarios- sino el suelo. No en función de utilización agraria, como

---

[1]. "Es una estructura parlamentaria que pone el poder político y legislativo en manos populares. En el lugar de los diputados politiqueros, verborrágicos, se sentaron los Representantes de Corregimientos, hombres sencillos, que representaban a su comunidad, no a un partido oligárquico, como lo son todos, salvo el comunista y los de algunos jóvenes". José de Jesús Martínez, **Mi General Torrijos**, Premio Casa de las Américas 1987, La Habana, Cuba, 1987, p. 101.

[2]. Ver Ricaurte Soler, **Panamá, historia de una crisis**, Siglo XXI Editores, México, 1989, pp. 81-84.

[3]. Guillermo Castro et al, "Crisis y políticas sociales en Panamá: los años 80", **Cuadernos Nacionales** No. 2, Instituto de Estudios Nacionales, Universidad de Panamá, 1989, p. 7.

anotamos, sino en función de sus atributos de **extensibilidad**. Es decir, como fuente de posición o de distancia a recorrer de dicha extensibilidad - como **posición geográfica-**".[4]

Como lo señala Ricaurte Soler, "los actuales y pasados empeños de restauración del poder político oligárquico tienen sus raíces en las contradicciones no canceladas del régimen del general Torrijos. El proceso democrático y nacionalizador **real** a que aludimos coexistió con el surgimiento del Centro Financiero Internacional. Y la creación, por primera vez en la historia de Panamá, de un fuerte sector estatal productivo fue acompañada de nuevos avances en la transnacionalización de nuestra economía".[5]

La ruptura de la coalición torrijista se evidenció de manera clara con la oposición de sectores de la alianza a los programas de ajuste estructural acordados por el gobierno de Eric Delvalle con el FMI y el Banco Mundial. La aprobación de las denominadas leyes "tres en uno" en marzo de 1986, marcaron el punto culminante del enfrentamiento con los sectores populares. Estas leyes estaban dirigidas a regular la contratación y salarios de los trabajadores, limitar la protección a la agricultua e incentivar la producción de artículos agroindustriales destinados a la exportación. Las leyes implicaron la modificación del Código Laboral aprobado en los años de Torrijos, y la reforma de la Ley Industrial. Abrían la

---

[4]. Lionel Méndez D'Avila, **La invasión USA a Panamá: modelo para no olvidar (y cinco presagios estructurales)**. Primer Premio Latinoamericano de Ensayo, Fundación "Omar Torrijos", Panamá, 1991, p. 88.

[5]. R. Soler, op. cit., pp. 93-94.

posibilidad legal para despedir un mínimo de 2% de empleados públicos; modificar las prestaciones de la caja de Seguro Social; y creaban las condiciones para una mayor apertura de la economía a través de la desgravación de las importaciones y la venta de empresas estatales. Con estas medidas evidentemente el Estado dejaba de tener un papel regulador.

La venta de las empresas públicas incrementó el desempleo y afectó negativamente las prestaciones a los trabajadores, así como las condiciones de trabajo, principalmente en el campo, donde, además, se cortaron los préstamos bancarios para la producción agrícola, considerada como poco rentable. La consecuencia fue el incremento del malestar social contra la gestión gubernamental y la erosión de la alianza que se había mantenido hasta la muerte de Torrijos.

Además, con el viraje de la política gubernamental, los sectores económicamente dominantes comenzaron a ocupar mayores espacios tanto al interior del partido torrijista (el Partido Revolucionario Democrático, PRD), como dentro de la oposición, buscando mayores cuotas de poder político más acordes a su poderío económico. En el caso de la oposición esto la enfrentó directamente a las Fuerzas de Defensa, hegemónicas dentro de la alianza torrijista.

La pugna por el poder político continuó durante la "destorrijización" del proyecto económico y social asumida por el sucesor de Torrijos en la jefatura de las Fuerzas de Defensa, el general Rubén Dario Parédes, que permaneció en el cargo hasta 1984.

Las contradicciones dentro de la alianza gobernante se expresaron políticamente en la inestabilidad de la figura presidencial. En 1982, Paredes intervino en la renuncia del presidente Arístides Royo y en su sustitución por Ricardo de la Espriella.

En esas elecciones de 1984, la Alianza Democrática de Oposición (ADO) (coalición formada por el Partido Panameñista Auténtico (PPA), el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA)), postuló como candidato al dirigente del primer partido, Arnulfo Arias.

Por su parte, la alianza torrijista escogió a un candidato de la fracción financiera: Nicolás Ardito Barletta, ministro de planificación bajo Torrijos y vicepresidente del Banco Mundial. Tal nominación contó con las anuencias del nuevo jefe de las Fuerzas de Defensa, el general Manuel Antonio Noriega, del sector financiero aglutinado dentro del PRD y del gobierno de Estados Unidos, que en esa oportunidad no respondió a las acusaciones de un supuesto fraude en los comicios. Su posterior desplazamiento por el vicepresidente Eric Arturo Delvalle, se debió a presiones tanto de la oposición, como de algunos sectores del PRD y de fuerzas populares, con lo que las contradicciones entre la alianza gobernante tuvieron una manifestación inequívoca. Su destitución no contó con la aprobación de Washington.

El hecho fundamental para entender la crisis panameña previa a la invasión es la ruptura del sector financiero de la burguesía con la alianza torrijista. Con ello, la oposición de los partidos tradicionales se vió reforzada por la incorporación de esta

fracción, que fue la que más rápido creció y se diversificó gracias a la política económica instrumentada.

Adicionalmente, ante la destitución de Ardito Barletta, el sector de la burguesía financiera empieza a cuestionar el papel de las Fuerzas de Defensa que ya significaban un obstáculo para su proyecto de recuperación directa del poder. Un aspecto que es muy importante tener en cuenta es el alcance de los intereses de esta fracción en relación a los tratados Torrijos-Carter: "el capital financiero reconoció como proyecto propio la recuperación del Canal de Panamá. Lo que históricamente se ha definido como un proyecto nacional quedó reducido a un proyecto de una fracción de la clase burguesa: del capital financiero. La fórmula que le permitiría acumular más rápidamente sería por el mecanismo de la **privatización** del canal y de todos los servicios conexos a su operación".[6]

En la Conferencia Anual de Empresarios celebrada en marzo de 1987, a la que se invita al general Noriega y a miembros de su Estado Mayor, le dan a conocer su pliego de aspiraciones en este sentido:

> 1) Licitar entre la empresa privada panameña las obras necesarias para modernizar el canal; 2) ceder al 'sector privado' la administración del canal; 3) ceder a la empresa privada la administración del 'Centro Puerto', obra que 'constituiría, ensamblada al canal, la más grande empresa del mundo dedicada a la reexportación y almacenaje de mercancías'; 4) privatizar los bienes y tierras revertidas al Estado en razón de los Tratados, hasta ahora de dominio público; 5) conservar las bases militares norteamericanas para así beneficiarse del poder de alto consumo de los 10 000 soldados norteamericanos; 6) 'considerar la posibilidad de privatizar el monopolio

---

[6]. Marco A. Gandásegui, h., **La democracia en Panamá**, Editorial Mestiza, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1989, p.139.

estatal de la electricidad y el teléfono'; y 7) 'racionalizar' (despedir) el empleo público, lo que abarataría el precio de la fuerza de trabajo -disminución de los salarios en el sector privado.[7]

Por otra parte, dentro de las Fuerzas de Defensa, las contradicciones de la etapa post-torrijista afloraron también en esa coyuntura, cuando Noriega le negó a Paredes su apoyo como candidato a la presidencia. Las acusaciones del jefe de Estado Mayor coronel Roberto Díaz Herrera[8] contra Noriega no causaron fisuras dentro de las Fuerzas de Defensa. Sin embargo, no es del todo improbable que existiera una cierta "pugna generacional", cuya expresión se dio en marzo de 1988, cuando el coronel Leónidas Macías, jefe de la Policía Nacional, encabezó un movimiento para deponer al general Noriega. Estos hechos se dieron en una coyuntura de crisis en la que tanto la oposición, como el gobierno de Estados Unidos, buscaban un resquebrajamiento del respaldo otorgado a Noriega por el alto mando de la institución armada.

En lo que concierne al PRD, allí se manifestaron dos posiciones: los sectores que favorecían el programa fondomonetarista (el frente empresarial); y quienes propugnan por una ratificación del proyecto torrijista original (el sector de "la

---

[7]. José Eugenio Stoute, "Las razones del conflicto", en **La República**, Edición dominical, citado por R. Soler, **op. cit.**, p. 102.

[8]. El 1o. de junio de 1987, Díaz Herrera se jubila de las Fuerzas de Defensa, aduciendo "motivos de salud". El 7 de junio, lanza sus acusaciones contra Noriega culpándolo del asesinato de Omar Torrijos, de ser el autor intelectual de la muerte de Hugo Spadafora, denunciando asimismo que en las elecciones de 1984 se produjo un fraude. Este hecho marca el inicio de la escalada de presiones de Washington contra Noriega y contra el país.

tendencia"). En un documento de este partido,[9] la junta organizadora de su Tercer Congreso, se planteó tres puntos de autocrítica: a) las deformaciones internas del proceso, producto de graves errores del gobierno que habrían provocado la pérdida de base social; b) los factores externos, vinculados a las presiones e injerencias de Estados Unidos en Panamá, con el consiguiente efecto en el debilitamiento de la política exterior; c) los factores políticos expresados en el debilitamiento y dispersión de la capacidad de dirección del PRD.

2. Las razones de la reversión: los objetivos implícitos contra los explícitos, interés estratégico y promoción de la democracia

Uno de los documentos más conocidos del equipo de asesores en política exterior de Reagan fue el del Comité de Santa Fé, elaborado en mayo de 1980 para el entonces candidato a la presidencia.[10] En él se consideraba que la firma de los Tratados Torrijos Carter eran una de las heridas "autoinfligidas" en la erosión de la posición mundial de Estados Unidos y se sostenía que:

> el canal de Panamá también juega un papel vital en el abastecimiento de petróleo a Estados Unidos. Panamá se encuentra bajo el control de un régimen militar de izquierda el cual, según informes de la CIA, fue el intermediario en la transferencia de armas cubanas y de Estados Unidos a los sandinistas para la toma del poder, por los marxistas, en Nicaragua, en julio de 1979.

---

9. **Liberación popular o esclavitud**, octubre de 1987.

10. Consultar Gregorio Selser, **Los Documentos de Santa Fe I y II**, Universidad Obrera de México, México, 1990.

Adicionalmente, el documento afirmaba que los tratados Torrijos-Carter se encontraban en problemas, por lo que "si los presentes tratados fracasaran [se debe] colocar el canal de Panamá bajo la protección de la Junta Interamericana de Defensa, para asegurar que las naciones de este Hemisferio tengan un aceso libre y justo a las cuencas del Atlántico y el Pacífico. Otra sugerencia era trasladar la sede de la OEA de Washington a Panamá.

Sin embargo, la ofensiva en contra de Panamá se inicia hasta 1985. En el documento de Santa Fe II, elaborado en febrero de 1988, se plantean modificaciones importantes en relación a la posición anterior.[11] Su propuesta 10 establece que:

> La expulsión de Noriega y la realización de elecciones no serán suficientes para instaurar un régimen democrático en Panamá. Estados Unidos tendrá que concentrarse totalmente en los asuntos relativos a un régimen democrático: la reforma de las FDP (Fuerzas de Defensa de Panamá), el apoyo a un Poder Judicial independiente y la restauración de la economía, serán los más esenciales.

Adicionalmente, se plantea la modificación de las leyes bancarias "para impedir que el país se hunda una vez más en la corrupción basada en el cártel del narcotráfico", así como modificar la Constitución para permitir la "extradición de ciudadanos panameños culpables de crímenes en terceros países".

Con respecto al canal, "deberán iniciarse las discusiones en torno a una defensa realista del Canal después del año 2000. Estas pláticas deberán incluir la retención, por parte de Estados Unidos, de un número limitado de instalaciones en Panamá (principalmente la Base Aérea Howard y la Estación Naval Rodman), para una adecuada

---

[11]. Ver Ibid.

proyección de fuerza en el hemisferio occidental".

La importancia estratégica de Panamá, marcada por el canal y las bases militares de Estados Unidos allí instaladas, son el marco de referencia necesario para la comprensión de la crisis panameña que culmina con la invasión militar de Estados Unidos. Esta consideración, reiterada en los análisis políticos de Washington, experimentó una revaloración en la coyuntura que se inició con la distensión impulsada por Gorbachov.

Dentro del debate sobre seguridad y defensa que se abrió en esa coyuntura, este hecho, así como la convicción de que las dos hipótesis de conflicto global sobre las que se había basado el diseño estratégico de la posguerra (guerra nuclear total e invasión del Pacto de Varsovia a Europa Occidental) habían dejado de ser creíbles por ser apocalípticas, obligó 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 medio y la potencial eliminación de aquéllos de alcance estratégico, revaloraron la guerra convencional. La visión más objetiva de los estrategas estadunidenses aceptaba que el teatro real o potencial de confrontación era el de los CBI y el de la guerra convencional limitada. La funcionalidad de las bases instaladas en Panamá había trascendido el ámbito meramente regional, por lo que lograr acuerdos que posibilitasen la permanencia estadunidense en las mismas, significaba el mantenimiento de ventajas relativas de

carácter estratégico.

Panamá tiene relación con el sistema de la OTAN. Durante la Segunda Guerra Mundial fue punto de monitoreo de la guerra del Pacífico. En esa conflagración, "Estados Unidos realizó 20 276 tránsitos con tropas y transportó 24 millones de toneladas de abastos. En la guerra de Corea (1951-1954), realizaron 3 mil 331 tránsitos de tropas y transportaron 12 millones de toneladas de abastos. Durante la 'crisis de los cohetes', en 1962, el canal cumplió un papel clave en abastos y concentración de fuerzas navales para el bloqueo a Cuba. En dos años de guerra de Vietnam (1967-1969), movieron 13 237 toneladas cúbicas de abastos hacia Vietnam, Guam, Tailandia y Filipinas"

Citando al ex-jefe del Comando Sur, general Paul O. Gorman, el mismo autor sostiene que "para el Pentágono, el canal es un "pasaje estratégico", puesto que "en caso de un ataque a la OTAN (Europa), el 50 por ciento de los refuerzos estadunidenses pasarían por el Caribe. En una guerra mayor en el Extremo Oriente, el 40 por ciento de los contingentes pasarían por el área".[12]

Por otra parte, evidentemente el conflicto centroamericano también revaloró su importancia. El 4 de diciembre de 1986, Estados Unidos anunció que la sede del mando del Comando Sur volvería nuevamente a sus instalaciones militares en Panamá, luego de más de una década en que ésta estuvo asentada en el Fuerte

---

[12]. Raúl Leis, **Comando Sur. Poder hostil**, Centro de Estudios y Acción Social Panameñi (CEASPA), Panamá, noviembre de 1985, pp. 22-23. La cita del Gral. Paul Gorman proviene de un discurso en el Council of America, Washington, 8 de mayo de 1984.

McPherson en Georgia (desde 1974). Entre las razones de esta decisión se argumentó que "habrá un mejor apoyo del ejército al Comando Sur y una línea de mando mucho más fluida". "Su reactivación permitirá la comunicación directa de las unidades del comando con los altos jefes militares en el Pentágono y refleja, según un oficial estadunidense que prefirió no ser identificado, la creciente importancia que le otorga el gobierno de Estados Unidos a la región centroamericana".[13]

Otro hecho importante fue la inauguración, en septiembre de 1986 y también dentro del Comando Sur, del Directorio para la Investigación de Operaciones de Guerras Pequeñas (Small Wars Operations Research Directorate, SWORD), en sustitución de lo que se conocía como la Comisión para Conflictos de Baja Intensidad. Como jefe ejecutivo se nombró al mayor general James Taylor, y como director al coronel Robert Herrick. "Según la revista panameña **Diálogo Social**, el objetivo central del organismo será 'obtener la precisión necesaria para mejorar las capacidades militares de Estados Unidos y las fuerzas de seguridad de América Latina para detectar, contrarrestar y derrotar las amenazas a la seguridad en el punto más bajo del conflicto".[14]

Estos hechos, más "nuevos datos sobre el uso intensivo de la base aérea Howard (en la zona del canal) en misiones contra Nicaragua, o la implementación del programa SWORD, confirmaban la

---

[13]. "Cambios en el Comando Sur, ¿para qué?, **Inforpress Centroamericana** No. 719, 11 de diciembre de 1986, Guatemala, p. 8.

[14]. **Ibid**

evidencia del interés estratégico militar en la zona del canal para el ejército de Estados Unidos".[15]

Adicionalmente, durante la guerra de Las Malvinas en 1982, Panamá fue uno de los canales logísticos, y el Comando Sur fue esencial para proporcionar información de inteligencia a las tropas inglesas que combatían contra el ejército argentino.

Por ello, el argüído objetivo estadunidense sobre la democratización panameña se opaca ante una importancia estratégica no obsoleta, referida a la función de las bases (ver cuadro 15) y a la posibilidad de acceder a ambos océanos. El objetivo real, por tanto, era **rehacer una estructura de poder subordinada**, y despojar a las Fuerzas de Defensa de su ideología nacionalista para posibilitar su permanencia más allá del año 2000.

Además de los tratados Torrijos-Carter, otro elemento de molestia para Washington fue 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.

En la visita realizada a Panamá en diciembre de 1985, el entonces asesor de seguridad de la Casa Blanca, el vicealmirante John Pointdexter, acompañado del coronel Oliver North, planteó varias exigencias al general Noriega. La primera, el uso de tropas especiales panameñas para realizar provocaciones militares contra

---

[15]. "Panamá: un modelo acosado", Informe Especial, **Inforpress Centroamericana** No. 735, 23 de abril de 1987, Guatemala.

CUADRO 15
LAS BASES MILITARES PRIORITARIAS DE ESTADOS UNIDOS EN PANAMA

ISLA GALETA
En Isla Galeta o "islas de las antenas" se localiza un centro de comunicaciones electrónicas de mando y control de las fuerzas armadas estadunidenses. En una plataforma submarina, tiene ubicado un centro mundial de espionaje electrónico, para efectuar operaciones de recolección de inteligencia, descifrado de claves, recepción, interdicción e interferencia, Las condiciones geológicas magnéticas del lugar facilitan las comunicaciones electrónicas. Es el único punto en el mundo con la capacidad de transmitir en baja frecuencia (low frecuency) de 300 kilohertz, a 80 pies de sumersión, hacia ambos océanos. Ello posibilita las comuniciones con y entre los submarinos nucleares y convencionales, en los dos océanos.

BASE AEREA DE HOWARD
Es la mayor base aérea de Estados Unidos en el hemisferio al sur de la frontera con México. Es capaz de recibir y acomodar todos los sistemas aéreos estratégicos, nucleares y convencionales, tanto del actual inventario estadunidense como de los que están en desarrollo. Cuenta con infraestructura logística con capacidad para apoyar las operaciones aéreas que Estados Unidos realiza sobre el Hemisferio Sur, como punto de mando, control, abastecimiento y reabastecimiento.

FUERTE CLAYTON
Es la sede del Componente de Fuerzas del Ejército Sur de Estados Unidos acantonado en Panamá. Es este Fuerte se pretende reubicar las fuerzas que actualmente se encuentran en otras bases que deberán ser revertidas a Panamá en 1999, por efecto del proceso de ejecución de los Tratados.

FUERTE SHERMAN
Es el Centro de Entrenamiento de la Selva más importante con que cuenta Estados Unidos, en el cual se preparan incluso los astronautas estadunidenses. Aquí se entrenan la fuerzas de Estados Unidos destinadas a participar en la modalidad de guerra del Conflicto de Baja Intensidad, cuyos escenarios vayan a ser selváticos.

En este Centro se reubicarían las fuerzas que actualmente se encuentran en el Fuerte Davis, en el Atlántico, el cual revertirá a Panamá por la misma razón arriba señalada.

Por su cercanía a la costa atlántica, al Fuerte Sherman se le puede anexar una base naval de apoyo para la Armada estadunidense, proyecto que está en proceso de planificación.

BASE MILITAR DE QUARRY HEIGHTS
La zona -denominada Balboa- está cercada por una alambrada metálica que a lo largo del Istmo corta en dos a Panamá. Allí está situado, colindante con la ciudad capital, el cuartel general del Comando Sur de los Estados Unidos (SOUTHCOM), una de las ocho direcciones estratégicas de los estadunidenses en el mundo.

El SOUTHCOM incluye la reserva militar de Quarry Heigths. Desde sus oficinas se controlan todas las actividades militares y de contingencia del continente y es responsable operacional de los programas militares norteamericanos (PAM), para América Latina. La función aparente del SOUTHCOM es la de supervisar a las misiones militares de Estados Unidos en los países norteamericanos. En la práctica y los hechos históricos, el SOUTHCOM se ha encargado de dirigir las intervenciones armadas de Washington al sur del río Bravo.

Entre las más destacadas de los últimos tiempos figuran la de Santo Domingo en la República Dominicana (1965); Granada (1983) y Centroamérica (1981-1988) y, finalmente, la propia agresión contra la República de Panamá.

Nicaragua, la anuencia para el entrenamiento de la contra nicaragüense en las bases y el abandono de posiciones en el grupo de Contadora. La segunda, fue una propuesta formulada por el general John Galvin al dejar su cargo como jefe del Comando Sur, relativa a la posibilidad de entregarle con anticipación a Panamá la adminitración civil del canal en 1990, en lugar de en 1999, a cambio de que las bases militares pudieran quedarse hasta el año 2015. La tercera, referida a que la panameñización del canal se realizara mediante su privatización, es decir, que las distintas operaciones y componentes del canal pasaran a transnacionales bajo una institución legal en Panamá.

El rechazo del paquete provocó el inicio del plan de desestabilización, que sintetizó en los **Documentos de antecedentes para la reunión del NSC sobre el Canal de Panamá del 8 de abril de 1986**, dado a conocer por la prensa: "nuestro objetivo es desestabilizar el país sin arriesgar nuestra presencia e influencia allí y al mismo tiempo tener una base legal para abrogar los Tratados. Nuestra política deberá ser desarrollada de acuerdo con los siguientes lineamientos: una campaña de acciones encubiertas para desestabilizar a Panamá, acusar a las Fuerzas de Defensa, particularmente al general Noriega de narcotráfico, cooperación con terroristas latinoamericanos, fraude electoral durante las elecciones presidenciales y de estar relacionado con los servicios de inteligencia de Cuba y Estados Unidos. No debemos hacer nada para refutar o negar estas acusaciones, pero al mismo tiempo nos ocuparemos de que los Estados Unidos no parezcan involucrados en

esa campaña".[16] Como ya se dijo, a mediados de 1987, el jefe del Estado Mayor de las Fuerzas de Defensa, coronel Roberto Díaz Herrera hizo públicas estas acusaciones en contra del general Noriega.

Los instrumentos de la reversión de procesos empezaban a ponerse en práctica: primero, el vasto operativo psicológico destinado a desprestigiar a Noriega; segundo, el bloqueo económico.

Las primeras medidas se produjeron en enero de 1986, cuando el Consejo de Seguridad Nacional recomendó que los Fondos de Apoyo Económico (ESF) programados para Panamá, se transfirieran a Guatemala. A partir de entonces, la guerra económica se desató, incluyendo una cantidad impresionante de medidas:

- Eliminación de la cuota de importación de azúcar y sus derivados.
- Congelamiento en el Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos y en Bancos Privados de los fondos pertenecientes al Banco Nacional de Panamá.
- Colocación de una cuenta bancaria bloqueada de las recaudaciones de los Consulados panameños existentes en territorio norteamericano.
- Suspensión de los pagos convenidos en el Tratado del Canal de Panamá.
- Exclusión de todas las ventajas comerciales de que gozaba nuestro país como beneficiario de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y del Sistema Generalizado de Preferencias.
- Reducciones de cuotas de productos de exportación panameños, aumentos de aranceles de hasta 50% y aplicación de prohibiciones directas a algunos productos, tales como normas sanitarias, de calidad y otras, para restringir considerablemente las exportaciones de Panamá destinadas a Estados Unidos (más de 2/3 de las exportaciones panameñas hacia ese país).
- Orden a todas las dependencias oficiales norteamericanas de presentar un inventario de las sumas debidas a Panamá, para depositarlas en la cuenta bancaria bloqueada.
- Prohibición de los vuelos de Air Panama a Estados Unidos y

---

[16]. Reynaldo Lugo y Baltazar Aizpurúa, **Guerra psicológica contra Panamá**, s/e, 1989, pp. 5-6 y 33-35.

embargo de un avión de esta compañía, relizado en el aeropuerto de Miami, así como secuestro de todos sus bienes en territorio nortemericano.

- Amenaza de no dejar atracar en puertos de Estados Unidos a buques amparados con nuestra bandera.
- Prohibición a los bancos norteamericanos de efectuar transferencias hacia Panamá.
- Impedimentos a las negociaciones del servicio de la deuda exterior panameña.
- Prohibiciones directas a los exportadores norteamericanos y llamado a sus aliados a que también restrinjan las exportaciones hacia Panamá.
- Orden a sus servicios de Aduana e Inmigración de dificultar los trámites y registrar especialmente a los viajeros panameños
- Amenaza a reducir el trasiego del petróleo de Alaska a través del oleoducto de Petrominerales de Panamá, o de suspender los pagos por este servicio. El Estado panameño tiene el 51% de las acciones de dicha empresa.
- Realización de maniobras militares en nuestro territorio, no autorizadas por Panamá, con propósitos intimidatorios.[17]

El daño económico estimado hacia 1988 fue de más de dos mil millones de dólares, así como un importantísimo costo indirecto como consecuencia del cese de inversiones.

Algunos datos del impacto del bloqueo económico de Estados Unidos contra Panamá son los siguientes:

> El Producto Nacional Bruto cayó dramáticamente (25% desde mediados de 1987). El ingreso per cápita bajó a los niveles de comienzos de los años 80. Los ingresos del gobierno bajaron un 44%, lo que causó una caída similar en los servicios públicos y las inversiones. La producción industrial cayó un 40% y el sector turismo en un 25% de su capacidad.
>
> Los ingresos por el intercambio con el exterior bajaron 50%. A principios de 1990 datos oficiales fijaban el desempleo en un 16%, pero casi todos los analistas lo establecían en un 25%, más otro 25% de la población subempleada. Al mismo tiempo el nivel de pobreza se había incrementado del 33 al 40%".
>
> [Desde antes de la agresión económica, ya existía una crisis estructural de la economía], cuyos principales

---

[17]. **La agresión del gobierno de los Estados Unidos contra el pueblo de Panamá**, Ediciones de la Asamblea Legislativa de Panamá, junio de 1989, p. 5

síntomas eran: declinación de la inversión pública y privada, deuda externa impagable, declinación en el centro internacional bancario, déficits presupuestales, recortes en servicios del gobierno, decrecimiento de la producción per cápita de alimentos y crecimiento económico paralizado.[18]

Sin duda, esta situación contribuyó a incrementar el descontento popular y la base social de la oposición.

3. La constitución de la Alianza Democrática de Oposición Civilista y las elecciones de mayo de 1989

A mediados de julio de 1988, el presidente Reagan firmó una directiva oficial "para que la CIA apoyara de manera encubierta a grupos de la oposición panameña (incluyento una organización encabezada por el ex coronel Eduardo Herrera) y para promover desordenes internos en contra del régimen de Noriega". Esto respondió a la negativa del general para aceptar un acuerdo negociado por un abogado del departamento de Estado enviado por el gobierno, "mediante el cual Estados Unidos retiraría los cargos en su contra por tráfico de drogas, a cambio de dejar el poder".[19]

La personalización del conflicto en una figura -el general Noriega- también tuvo como objetivo oscurecer ante la opinión pública internacional la pugna política interna que se expresaba en dos fuerzas polarizadas (una de ellas alimentada por Estados Unidos) debido a concepciones diferentes en torno la soberanía, la autodeterminación y el futuro del canal; que contaban con partidos

---

[18]. Tom Barry, **Panama. A country guide**, The Inter-Hemispheric Education Resource Center, Albuquerque, New Mexico, 1990, p. 35.

[19]. "When a secret is not a secret, hackles are raised on the hill", Congressional Quarterly, july 30, 1988, p. 2086.

políticos estructurados y base social de apoyo que las sustentaban.

Después de la victoria de Aquino en Filipinas, el Departamento de Estado mandó a Panamá a John Maisto, un funcionario de su embajada en Manila que había supervisado la transición en Filipinas. En 1988 éste envió a Filipinas (con fondos de la NED) a Yeyo Barría, presidente de la Cámara de Comercio Panameña, para que estudiara la campaña política que había llevado a la presidencia a Aquino. De regreso, "Barría pasó por Washington para trazar la estrategia con la NED y el Departamento de Estado, y después regresar a Panamá para ayudar a organizar la Cruzada Cívica".[20]

Dos días después de que se emitieron las citadas acusaciones del coronel Díaz Herrera contra Noriega, se formó la Cruzada Civilista Nacional (CCN) el 9 de junio de 1987, integrada por 35 grupos industriales, profesionales y cívicos, y apoyada por la iglesia católica. En la entrevista realizada a Guillermo Fernández Quijano, Vicepresidente de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura (CCIA), el dirigente empresarial confirmó que la Cruzada había nacido en las oficinas de esa organización.

La primera exigencia de la CCN fue la separación de sus cargos de los funcionarios civiles y militares denunciados por el coronel. Ese día se produjeron disturbios estudiantiles, y al día siguiente se realizó un paro de la inciativa privada, incluyendo la banca; se

---

[20]. Peter Rodman, asistente especial para el presidente sobre asuntos de seguridad nacional y consejero del Consejo de Seguridad Nacional, en testimonio ante la Bipartisan Commission for Free and Fair Elections in Nicaragua, Washington, D.C., 9 de mayo de 1989, citado por W. Robinson, **op. cit.**, p. 24.

cerraron escuelas públicas y las fuerzas armadas penetran a la universidad. La CCN se sumó a la campaña de desobediencia civil convocada por la Cámara de Comercio.

El 11 de junio, el gobierno declaró "estado de urgencia" y la oposición llamó a una concentración con tres objetivos: renuncia del presidente de la república, renuncia de Noriega y convocatoria a nuevas elecciones.

Con posterioridad, se producirá la coalición entre la CCN y la ADO, para formar la Alianza Democrática de Oposición-Civilista (ADO-Civilista), que se presentará como bloque en las elecciones de mayo de 1989, presentando la candidatura de Guillermo Endara para la presidencia, y las de Ricardo Arias y Guillermo Ford para las vicepresidencias. A la alianza se suma el Partido Liberal Auténtico (PLA), en tanto que el Partido Panameñista Auténtico, que participaba como parte de la ADO, renunciará con posterioridad, denunciando el carácter antinacional de la Cruzada. "La coalición también recibió el apoyo de disidentes del Partido Liberal (Roderick Esquivel) y del Partido Republicano (Erick Delvalle). Adicionalmente, contó con el fuerte apoyo de la iglesia católica".[21]

Aunque no se logró la eficacia y la amplitud de la red destinada a la intervención política que sí se construiría con posterioridad en Nicaragua, la ADO-Civilista recibió 10 millones de dólares para sus propósitos electorales. Durante 1989, la NED canalizó cerca de 200 mil dólares (Ver cuadros 16 y 17).

---

[21]. T. Barry, **Panama, op. cit.**, p. 21.

El apoyo económico se combinó con una exitosa campaña de operaciones psicológicas destinada no sólo a desprestigiar la imagen de Noriega ante la opinión pública internacional, sino también a cimentar la convicción de que las elecciones planeadas para mayo de 1989 serían fraudulentas. Tal afirmación fue reiterada por el presidente Bush, por el Secretario de Estado Baker, por el jefe del Comando Sur, general Fred Woerner, y por cualquiera a quien se le pidiera su opinión al respecto.

Aunque sea conocido el papel de la propaganda dentro de la política, no deja de ser relevante que la función de los medios de comunicación sea destacado en un documento que aparece en esa coyuntura, y que estaba destinado a revisar la estrategia de Estados Unidos frente al Tercer Mundo. A la cabeza del grupo de trabajo que elaboró dicho texto, se encontraba el ex jefe del Comando Sur, general Paul Gorman. Allí se sugiere que los hombres y mujeres entrenados y experimentados en medios de difusión (por ejemplo dentro del 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 su historia oportuna, aguda y

CUADRO 16
FONDOS ENTREGADOS POR LA NED A PANAMA
1989-1992

AÑO/DONANTE	RECEPTOR y/u OBJETIVO	MONTO
1989		
INDAI	Llevar a cabo una serie de seminarios y talleres para partidos políticos.	99 665
CD:		
• America's Development Foundation	Ayudar a la Cruzada Cívica Nacional para reforzar sus bases y promover una participación masiva en las elecciones de mayo de 1989.	99 000
Subtotal 1989		**198 665**
1990		
INDAI	Organizar una serie de consultas entre expertos internacionales y líderes civiles y militares enfocadas a reestructurar el ejército en una fuerza de policía civil.	74 923
CD:		
• America's Development Foundation	Ayudar a la Cruzada Cívica Nacional en su amplio programa de educación y capacitación cívica diseñado para ayudar a la transición democrática de Panamá.	90 000
Subtotal 1990		**164 923**
1991		
CD:		
• America's Development Foundation	Ayudar al Centro para la Democracia de la Fundación Cruzada Cívica Nacional de Panamá en sus esfuerzos para facilitar la transición democrática.	99 000
• International Division of the YMCA	Seminarios y talleres sobre política en la YMCA de Panamá.	44 000
Subtotal 1991		**121 000**
1992		
CD:		
• America's Development Foundation	Permitir al Centro para la Democracia de la Cruzada Cívica Nacional llevar a cabo talleres de capacitación y una campaña nacional de educación cívica.	75 000
Subtotal 1992		**75 000**
TOTAL		559 588

FUENTES: NED, Anual Reports, 1989, 1990, 1991 y 1992.

comprensible".[22]

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 apliado a fuerzas de oposición como sucedió en Chile, como sucedía con la contra Nicaragüense, y como se estaba produciendo en el caso de Panamá.

Debido a la exitosa campaña de desprestigio y desinformación internacional, ciertas denuncias importantes tendían a perder peso dentro de una opinión pública ya prejuiciada. El Departamento Nacional de Investigaciones de Panamá informó el 7 de abril de 1989 sobre la captura de equipos de una emisora clandestina denominada "Radio Libertad", patrocinada y proporcionada por el personal militar de operaciones psicológicas basado en Panamá. En el operativo fue detenido el ciudadano norteamericano Kurt Frederick Muse, quien confesó operar seis plantas de radio y tres de televisión utilizadas para transmisiones de tres a cinco minutos, con mensajes dirigidos a incitar a la población a acciones antigubernamentales. También fueron decomisados cassetes de video y radio que serían transmitidos el 8 de mayo con informaciones ya fabricadas sobre los resultados electorales, por supuesto favorables a la oposición.[23]

---

[22]. **Supporting U.S. Strategy for Third Conflict.** Report by the Regional Conflict Working Group Submitted to the Commission on Integrated Long Term Strategy, June 1988, p. 39

[23]. En un apologético libro sobre la invasión, basado en entrevistas a los comandantes, oficiales y soldados que participaron en el operativo, así como en planes militares no clasificados y reportes, se confirma esta información: Kurt Muse y un pequeño grupo de amigos suyos del Club Rotario, empezaron a

CUADRO 17
PANAMA: MONTOS GLOBALES DEL FINANCIAMIENTO DE LA NED
1989-1992

AÑO INSTITUCION	1989	1990	1991	1992	TOTAL
ISL	----	----	----	----	----
CEPI	----	----	----	----	----
INDAI	99 695	74 923	----	----	174 618
INRAI	----	----	----	----	----
INDAI-INRAI	----	----	----	----	----
CD	99 000	90 000	121 000	75 000	385 000
TOTAL	**1 98 695**	**164 923**	**121 000**	**75 000**	**559 618**

FUENTES: NED, Anual Reports, 1989, 1990, 1991 y 1992.

La Coalición de Liberación Nacional (COLINA), constituída por el PRD, y los partidos Laborista, Liberal, Republicano, Panameñista Revolucionario, del Pueblo, de Acción Nacionalista y Democrático de los Trabajadores, postuló como candidato a Carlos Duque.

El caso panameño llamó la atención en el sentido de que era la primera vez en la historia de la política de Estados Unidos hacia América Latina en el que un proceso electoral se convertía, de manera abierta, en un objetivo central de la desestablización de un proceso. La meta fue abordada políticamente desde varios flancos: se ensució el proceso electoral con la campaña de desprestigio; se apoyó económica y políticamente a la oposición; y, se remató con la

---

monitorear teléfonos celulares y canales de radio de autos de las fuerzas de defensa; también empezaron a interferir estaciones de radio e iniciaron una campaña de sabotaje, interrumpiendo los discursos de Noriega con mensajes grabados de "panameños libres y democráticos". Finalmente, señala el autor, "la CIA reconoció el potencial de estos aficionados y les proporcionó un mejor equipo... el **hobby** de los rotarios se convirtió en **Radio Constitucional**, reconocida voz de la oposición democrática". Malcolm McConnell, **Just Cause. The real story of America's high-tech invasion of Panama**, St. Martin's Press, New York, 1991, pp. 124-125.

participación de observadores internacionales que constataron la versión de que en efecto se había cometido un fraude electoral. El hecho más notable al respecto de lo último fue la entrada forzada y sin visa a territorio panameño de la misión enviada por Bush, compuesta por 17 legisladores de ambos partidos, encabezada por los senadores Bob Graham y Connie Mack, que se introdujeron por la Base Aerea Howard.

La versión del fraude electoral estaba consumada antes de que los panameños emitieran su voto. En la defensa de la limpieza de los comicios y del triunfo de su candidato, el gobierno panameño se quedó solo y terminó anulando esas elecciones.

Una vez que eso se produce, Washington buscó madurar la carta de la concertación política latinoamericana para involucrar de manera más activa a los gobiernos en su estrategia regional. Antes de la reunión de cancilleres de la OEA, convocada de forma extraordinaria por Venezuela, Bush manifestó su confianza en que América Latina tomaría el liderazgo en la campaña para derrocar al general Noriega. En su declaración ante el Subcomité de Defensa del Comité de Apropiaciones de la Cámara de Representantes del 1 de febrero de 1989, 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 del 17 de mayo, evidenció que aunque no se logró la concertación en los términos que se deseaba, es decir, una cobertura diplomática para reforzar la demanda del retiro de Noriega, o un pronunciamiento a favor del aislamiento

político y económico de Panamá, sí se logró lo que un periódico calificó como "intervencionismo aterciopelado" del organismo. La resolución incluía como considerandos:

- Que los graves acontecimientos y abusos por parte del general Manuel Antonio Noriega en la crisis y en el proceso electoral de Panamá podrían desatar una escalada de violencia con los consiguientes riesgos a la vida e integridad de las personas;
- Que tales acontecimientos han coartado el derecho del pueblo panameño a elegir libremente sus legítimas autoridades;
- Que los indignantes abusos perpetrados contra los candidatos de la oposición y contra la ciudadanía violan derechos humanos, civiles y políticos...

Debido a ello, resolvía, entre otros puntos, "encomendar a los cancilleres de Ecuador, Trinidad-Tobago y Guatemala para que, asistidos por el secretario general de la OEA, cumplan la misión de promover urgentemente fórmulas de avenimiento para lograr un acuerdo nacional que asegure, dentro de mecanismos democráticos y en el más breve plazo, la transferencia del poder con el pleno respeto de la voluntad soberana del pueblo panameño".

Aunque la resolución reivindicaba de manera expresa la validez de los tratados canaleros Torrijos-Carter y la exhortación a la no injerencia de terceros en el conflicto, esto último no borraba el carácter injerencista del propio acuerdo al resquebrajar el principio de no intervención en los asuntos internos de otros países, responsabilizando al general Noriega de la crisis. Aun suponiendo que fuera responsable de los delitos de que se le acusaba, su juicio y su permanencia al frente de las Fuerzas de Defensa era un asunto de los panameños.

Después de los resultados electorales, ninguna de las dos

fuerzas estaba en condiciones de imponerse dada la polarización existente y la fortaleza real demostrada por ambas. Tal equilibrio sería roto con la invasión.

4. De la GBI a la invasión[24]

Con la invasión a Panamá se puso en práctica la globalidad de una teoría que, a su vez, al plantear que la invasión debía ser la opción extrema, buscaba por tanto evitarla.

La respuesta a la pregunta de por qué la arrogancia estadunidense decide pasar de la GBI a la invasión militar contra Panamá es compleja. Como ya se argumentó, el elemento más importante tiene que ver con las causas reales, no con las retóricas, por las que Estados Unidos emprendió una ofensiva desestabilizadora de 30 meses contra el gobierno de ese país.

Desde el punto de vista teórico, la decisión favorable a una invasión debe partir de la certeza de que los costos serán menores que sus beneficios. Caspar Weinberger, secretario de Defensa de Reagan, planteó seis condiciones para decidir el compromiso de tropas estadunidenses en un discurso sobre los usos del poder militar, pronunciado el 28 de noviembre de 1984:

> **Primera:** Estados Unidos no debe enviar fuerzas de tierra a combatir en el extranjero, salvo circunstancias o enfrentamientos vitales para su seguridad nacional o la de sus aliados.
>
> **Segunda:** Si estimamos necesario enviar tropas de

---

[24]. La primera versión de este análisis fue publicada con el mismo título en **México Internacional**, enero de 1990, México, y reproducida en la revista **Tareas** No. 74, enero-abril de 1990, Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena", Panamá, pp. 71-82.

combate al extranjero debemos hacerlo en serio y con la firme intención de ganar.

Tercera: Si decidimos enviar fuerzas a luchar al extranjero debemos darnos objetivos políticos y militares bien definidos y saber con precisión cómo nuestras fuerzas están en condiciones de alcanzar tales objetivos bien definidos; lo que es más, no debemos asignar a tales fuerzas otros objetivos que ésos.

Cuarta: La relación entre nuestros objetivos y las fuerzas que hemos comprometido -su número, su composición y su organización- debe ser constantemente revaluada y ajustada si es necesario.

Quinta: Antes que Estados Unidos comprometa unidades de combate en el extranjero, debemos estar razonablemente seguros de que tenemos el apoyo del pueblo estadunidense y de sus representantes electos para el Congreso. No podemos desarrollar en casa una batalla con el Congreso al mismo tiempo que pedimos a nuestras tropas que ganen una guerra en el extranjero o, como en el caso de Vietnam, pidiéndoles de hecho que no ganen sino simplemente que hagan acto de presencia.

Sexta: El compromiso de las fuerzas estadunidenses no debe ser decidido más que en última instancia.[25]

Con respecto a la primera condicionante, en Panamá prevalecían circunstancias vitales para el interés nacional de Estados Unidos, tal y como ya fue argumentado. Adicionalmente, otro elemento que tenía que ver con la defensa de estos intereses era la voluntad de ejercer plenamente la hegemonía en el hemisferio en un momento de claras tendencias integracionistas en diferentes regiones, así como de una nueva división en cuanto a "áreas de responsabilidad". En este marco, resultaba fundamental lavar a fondo el sentimiento de humillación infligido por la incapacidad de derrocar a un político del Tercer Mundo que había resistido la fuerte embestida desestabilizadora de la potencia.

La segunda condición, la búsqueda de la victoria, por obvia no

---

[25]. Citado por Eric R. Alterman, "Entusiasmo de los civiles, prudencia del Pentágono", en **Le Monde Diplomatique en Español**, México, mayo de 1986, pp. 1, 6 y 7.

merece mayor comentario. En cuanto a la tercera, como se verá con posterioridad, los objetivos en ambos terrenos eran claros: en el militar, **destruir a las Fuerzas de Defensa**, y en el político **rehacer una estructura de poder subordinada** a sus intereses que le permitiera negociar su permanencia en el país más allá del año 2000, no por la vía de la reversión de los Tratados Torrijos-Carter, sino por la de la privatización del canal. El punto señala también la necesidad de precisar si sus fuerzas están en condiciones de lograr tales objetivos. Ello tiene ver con la evaluación de la fortaleza militar propia y la del enemigo, aspecto fundamental tanto desde el punto de vista táctico como estratégico. "Hacerlo en serio y con la firme intención de ganar" implica que se cumpliera de manera cabal con los requisitos del rápido despliegue que veremos con posterioridad.

Desde este punto de vista resultaban abismales las diferencias de las capacidades militares entre Panamá y Estados Unidos. Sin entrar en mayores precisiones, rescatemos una síntesis de la desigualdad de fuerzas dentro del mismo operativo, es decir, sin tomar en cuenta el tamaño respectivo y la capacidad tecnológica de los respectivos aparatos militares en su totalidad, tanto desde el punto de vista ofensivo como defensivo: "Estados Unidos utilizó en principio 22,500 efectivos bien armados y altamente entrenados; usó un ejército de tanques, vehículos blindados de transporte de personal, bombarderos, helicópteros, jets de combate y seis aviones de combate F-117A **Stealth** (diseñados para el enfrentamiento con la Unión Soviética). Como contraparte, de las 19,600 tropas de las

Fuerzas de Defensa de Panamá, sólo 6,000 podían ser calificados como soldados combatientes; no contaban con una fuerza aérea significativa, ni tanques, y sólo tenían un barco patrullero de la marina".[26] Adicionalmente tampoco contaban con radares ni con armamento antiaéreo.

La cuarta consideración señalada por Weinberger tiene que ver con ajustes tácticos, que remiten al mantenimiento de la flexibilidad, reconocida como la habilidad para reaccionar a cambios rápidos de circunstancias, aplicables a ambos casos.

El quinto elemento es el relativo al necesario apoyo en torno a la decisión del uso de la fuerza por parte de la opinión pública del Congreso. Este es un principio sostenido por los estrategas más relevantes del periodo posterior a Vietnam. En ellos se recupera el sentido e importancia de la **fuerza moral** subrayada por Clausewitz. El empantanamiento en la guerra de Vietnam, y la cantidad de bajas sufridas en esa guerra fueron elementos determinantes en la gestación del amplio movimiento antibélico que llegó a colocar a medio millón de manifestantes en las calles de Washington. El frente interno quedó debilitado y sin duda impactó en la decisión de poner fin a la guerra por la vía de la negociación.[27]

Esta preocupación sin duda se tradujo en la atención a la

---

[26]. "Inside the Invasion", **Newsweek**, 25 de junio de 1990, p. 28.

[27]. Ver el capítulo "Las lecciones de la derrota en Vietnam", en especial el apartado "La trinidad de la guerra: pueblo, ejército y gobierno", en L. Bermúdez, **Guerra de Baja Intensidad, op. cit.**, pp. 31-33.

formación de una opinión pública favorable a los objetivos de política exterior. Durante la década de los ochenta se logró el apoyó mayoritario al intento de recuperación hegemónica planteado por Reagan, a través de una estrategia que privilegiaba el uso de la fuerza en los diferentes niveles del espectro del conflicto.

En el caso de Panamá y bajo el manto protector de los dos temas de consenso cuyo perfil se elevó paulatinamente en sus agendas de política exterior -el combate al narcotráfico y la promoción de la democracia-, durante el segundo periodo de Reagan y con el gobierno de Bush sin duda se logró que la opinión pública interna favoreciera tal decisión, contando con un incuestionable apoyo bipartidista dentro del Congreso, con escasas objeciones: "el instinto de los demócratas para apoyar a Bush fue reforzado por encuestas de opinión iniciales que demostraron un 80 por ciento de apoyo público a la invasión".[28]

La sexta consideración relativa a que la decisión del uso directo de la fuerza debe ser la última opción, expresa la síntesis del reacomodo estratégico para enfrentar los conflictos en el Tercer Mundo que hemos explicado. Ello dependerá de la evaluación de las cinco condiciones anteriores planteadas por Weinberger, pero también de otras consideraciones que rebasan el terreno meramente militar.

Como hemos visto, la evaluación de esas consideraciones favorecía la eventualidad de invasión en contra de Panamá, pero no

---

[28]. William M. Leogrande, "An anachronism but it works", **Los Angeles Times**, 28 de diciembre 1989, p. B7

son suficientes para explicar la toma de decisión, es decir, la acción afirmativa del uso de la fuerza. Las razones fueron más complejas, e incorporaron varias determinantes, desde limitaciones temporales para continuar con una GBI de carácter prolongado, pasando por la necesidad de reforzar la imagen presidencial, así como consideraciones de política interna relacionadas con el debate presupuestario, hasta necesidades de la política subregional. Reflexionemos sobre cada elemento.

Como se analizó en el segundo capítulo, la desestabilización de gobiernos, como uno de los ejes de la GBI, es contemplada teóricamente a largo plazo. Su componente central es el desgaste prolongado, preferentemente a través de instrumentos no militares como el bloqueo económico y las operaciones psicológicas, destinada s erosionar la legitimidad de un régimen o la imagen de dirigentes. Frente a Nicaragua, se agregó el componente militar de la contra. Empero, el calendario de la recuperación plena de la soberanía panameña del canal, imponía tiempos límites al diseño prolongado de la estrategia. El año 2000 se acercaba y se agotaban las posibilidades de lograr la desestabilización del régimen.

De acuerdo con los Tratados Torrijos-Carter, el puesto ejecutivo más alto de la Comisión del Canal de Panamá -el administrador-, debía ser traspasado el 1o. de enero de 1990 de manos estadunidenses a un funcionario designado por el gobierno panameño. "Aunque la Comisión del Canal retendría su autoridad total, Estados Unidos se enfrentaba al hecho de que una persona nombrada por Noriega se hiciera cargo de las operaciones diarias

del canal, o a tener un vacío en la más alta dirección del canal. Lo peor es que, tanto para el gobierno como para el Congreso, ello significaba el embarazoso dilema de cómo tratar con una persona nombrada por un gobierno que Washington se rehusaba a reconocer".[29]

La percepción del fracaso de Panamá, trajo consecuencias a nivel doméstico, en donde existía un acuerdo bipartidista amplio en torno a los objetivos, pero también un reclamo al ejecutivo, por la falta de resultados. El hecho que catalizó las críticas al presidente Bush, fue el fallido intento de golpe contra Noriega del 3 de octubre de 1989, en donde la captura inicial del general por los insurrectos y su posterior liberación, fue atribuida a la falta de un apoyo más contundente de Washington a la intentona.

Como respuesta, el presidente aprobó el plan denominado **Panamá 5**, negociado en secreto con el Congreso, mediante el cual otorgaban 3 millones de dólares destinados a proporcionar apoyo encubierto a una futura acción similar, si ésta aparentaba tener posibilidades de derrocar a Noriega e instalar un gobierno democrático. Sin embargo, tanto funcionarios del gobierno como militares, expresaron su escepticismo para continuar por esa línea, acercándose cada vez más al criterio de una acción militar directa.[30]

Esta ausencia de logros en el caso específico de Panamá se insertaba en un contexto más amplio de críticas en torno al mal

---

[29]. Charles Muechling, Jr., "Washington's illegal invasion", **Foreign Policy** No. 79, summer 1990, pp. 120-121.

[30]. Michael R. Gordon y Andrew Rosenthal, "U.S. invasion: many weeks of rehearsals", **The New York Times**, 24 de diciembre de 1989, p. 9.

manejo de la política exterior por parte del presidente. En el nivel más general se le acusa de haber perdido el liderazgo internacional, papel asumido con creces por el presidente soviético Mijail Gorbachov, calificado por la prensa norteamericana como el hombre de la década.[31]

En el contexto centroamericano, las iniciativas regionales analizadas en el tercer capítulo paralizaron al gobierno dejándolo sin respuesta ante coyunturas muy específicas derivadas de la evolución de los acuerdos de Esquipulas. Las reuniones de Costa del Sol, Tela y San Isidro, lograron y después ratificaron la voluntad de desmovilización de la contra, en oposición a la definición estadunidense de mantenerla como fuerza de presión durante el proceso electoral, con lo que, reiteramos, se ratificaba la autonomía relativa de los aliados regionales de Washington.

En el caso de El Salvador, como se verá en el siguiente capítulo, la errónea lectura en torno a la supuesta debilidad del FMLN derivada de sus propuestas políticas planteadas inicialmente en febrero de 1989 (posposición de las elecciones e incorporación al proceso electoral salvadoreño, reconocimiento de sus resultados, renuncia al anterior condicionamiento de compartir el poder, y aceptación de un ejército depurado) y culminadas en septiembre

---

[31]. "Para el presidente Bush -un hombre ampliamente criticado tan recientemente como hace un mes por su supuesta timidez, un hombre atacado en el Capitolio y en todas partes por fallar en dar apoyo total al intento de golpe contra Noriega en octubre, un hombre dibujado en la tira cómica de Doonesbury como el presidente invisible-, mostrar su resolución tenía especial significado". R. W. Apple Jr., "War: Bush's presidential rite of passage", **The New York Times**, 21 de diciembre de 1989, p. 1.

(acuerdo de cese de fuego y transformación en partido político para febrero de 1990), provocó la parálisis frente a la ofensiva militar del mes de octubre. El poder de fuego demostrado por la guerrilla y la especularidad de ciertos operativos como la toma del Hotel Sheraton, fueron motivo de enorme preocupación.

A nivel internacional, un logro directo indiscutible, fue el éxito en desprestigiar la imagen de Noriega y, por esa vía, lograr la desarticulación del apoyo al proceso de recuperación plena de la soberanía panameña. La reticencia abarcó a sectores de todas las posiciones políticas, permitiendo que la defensa frente a la agresión desestabilizadora, se realizara sin la solidaridad que otrora hubiese tenido el pueblo panameño.

De otra parte, el semanario **Newsweek** señaló una consideración fundamental en torno a las causas que habrían abonado en la decisión de invasión, relativa al cambio de posición de, al menos, un sector dentro del Pentágono. Como se señala en el artículo, desde Vietnam, el alto mando militar se ha preparado doctrinaria y operativamente para pelear guerras incoporando las lecciones derivadas de experiencias previas. Sin embargo, los militares también han sido los más renuentes al involucramiento directo. El síndrome de Vietnam, las posibilidades de empantanamiento y los costos directos para la institución, han sido los elementos disuasores. En el contexto de distensión, el análisis de la revista sugiere que la decisión frente a Panamá se debió a la necesidad de demostrar su utilidad en la defensa de los intereses estadunidenses, derivada de la preocupación de que algunos sectores

políticos se hubieran empezado a preguntar si el gasto militar de 300 mil millones de dólares anuales era realmente necesario en la nueva coyuntura.[32]

Ponderando lo expuesto, además de razones derivadas de limitaciones de tiempo impuestas por el calendario de ejecución de los tratados del canal, la toma de decisión para invadir a Panamá en ese preciso momento respondió fundamentalmente a necesidades de política interna, estrechamente relacionadas con las críticas por la mala conducción de la política exterior y a la evaluación de un escenario favorable. Adicionalmente, en un contexto de distensión y de respeto de zonas de influencia derivadas del encuentro de Malta con el líder soviético, los riesgos de una escalada militar se reducían al mínimo, y una acción "vigorosa" recuperaría credibilidad interna. El apoyo casi sin excepciones dentro del Congreso a la invasión, asi como del 80 por ciento de la opinión pública estadunidense confirmarían tal diagnóstico.

5. El operativo militar

Una vez decidida la acción militar directa, ésta debía de ajustarse operativamente a los requisitos del rápido despliegue. La derrota en Vietnam produjo una necesaria reformulación tanto de la estrategia militar, como de la estructura de las fuerzas armadas estadunidenses, en lo que se refiere a las capacidades para una invasión militar directa en espacios que no fueran de competencia

---

[32]. "A world turned upsidedown", **Newsweek**, 8 de enero de 1990, p. 14.

directa de la OTAN.[33] Los objetivos centrales en el terreno operativo serían evitar el empantanamiento y el gradualismo de la invasión, para lo cual se requeriría de la instrumentación de una invasión por saturación, que a su vez respondiese al concepto del despliegue rápido. Se necesitaría, por tanto, de una fuerza ligera capaz de invadir rápidamente y, una vez cumplida su misión, que tuviera la posibilidad de salir lo antes posible, dejando instalado a un gobierno aliado a los intereses estadunidenses.

Desde 1979 Estados Unidos inició la reestructuración de sus fuerzas armadas para la constitución la Fuerza de Tarea Conjunta de las Fuerzas de Despliegue Rápido (FDR)[34] que fue creada para intervenir preferente, aunque no exclusivamente, en el Medio Oriente y el Golfo Pérsico. A ellas se le asignaron unidades de las cuatro ramas de las fuerzas armadas: ejército, aviación, marina

---

[33]. Un amplio análisis del tema se encuentra en el capítulo "Las Fuerzas de Despliegue Rápido y la opción de invasión", en L. Bermúdez, **Guerra de Baja Intensidad**, **op. cit.**, pp. 50-73. Aquí presentamos un apretado resumen de los principales aspectos de la reformulación estratégica.

[34]. De acuerdo con el Pentágono, **fuerza de tarea** tiene varias acepciones: a) agrupación temporal de unidades bajo un comandante, formada con el propósito de llevar a cabo una operación o misión específica; b) organización semipermanente de unidades bajo un comandante, con el propósito de llevar a cabo una tarea específica continua; c) un componente de una flota organizada por el comandante de una flota de tarea o de una unidad mayor para cumplir una o varias tareas específicas.

Fuerza de tarea conjunta sería una fuerza compuesta por elementos asignados o vinculados del Ejército, la Marina o el Cuerpo de Marines, y la Fuerza Aérea, o dos o más de estos servicios, constituida y designada por el secretario de Defensa o por el comandante de un comando unificado, un comando específico o una fuerza de tarea conjunta existente. Department of Defense, **Dictionary of military and associated terms**, JCS Pub. 1, The Joint Chiefs of Staff, Washington, 1 de abril de 1984, pp. 367 y 201.

y cuerpo de marines. De manera más específica, tal Fuerza de Tarea asumiría el papel de comando de una serie de unidades provenientes de las cuatro ramas del ejército, que no renuncian a su comando de origen, sino que permanecen dentro de él a menos que sean llamadas para una contingencia en la que tengan que actuar como FDR. Cabe señalar que la unidad denominada como elemento central de las FDR es la 82a. División Aerotransportada del ejército.

Tal reestructuración no implicó un aumento de efectivos, lo que cambió fue el concepto de fuerza y la forma de aplicarla contra el enemigo: despliegue rápido y saturación del teatro de la guerra, con una invasión simultánea de unidades pertenecientes a todas las ramas referidas.

En abril de 1981 la original Fuerza de Tarea Conjunta de la FDR se transformó en el 6o. Comando Unificado de las Fuerzas Armadas estadunidenses, denominado Comando Central (U.S. Central Command, USCENTCOM). Sin embargo, tal modificación no alteró el concepto básico del despliegue rápido para enfrentar contingencias en el Tercer Mundo, ya que se mantiene como un concepto estratégico fundado en la movilidad de fuerzas con base en el propio territorio de Estados Unidos y destinadas a la intervención rápida. Al requerirse para una contingencia específica, las unidades de las cuatro ramas entrenadas para el rápido despliegue, quedarán bajo las ordenes del comando encargado de la región en que se produzca la crisis, en el caso de América Latina, del Comando Sur.[35]

---

[35]. De acuerdo con el **Diccionario de Términos Militares** del Pentágono, un comando unificado es "un comando con una amplia misión permanente sobre cierta área de responsabilidad, bajo un

El primer ensayo en el que se cumplieron los principios del despliegue rápido -saturación del teatro y uso simultáneo de las unidades de diferentes ramas- fue el de Granada. Los errores detectados en ese operativo llevaron a ensayar algunas modificaciones en la invasión contra Panamá.

En su carta al Congreso del 21 de diciembre de 1989, sometida de acuerdo con la Resolución de Poderes de Guerra, Bush citaba cuatro razones para justificar la invasión: salvaguardar las vidas de los ciudadanos estadunidenses; defender la democracia en Panamá; aprehender al general Noriega y llevarlo a juicio; y asegurar la integridad de los tratados del canal de Panamá. También invocaba las cláusulas de autodefensa del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas.

La revisión de la prensa estadunidense, arrojó amplios detalles sobre la invasión. En primer lugar, fue la mayor operación de combate desde la guerra de Vietnam, y la primera intervención militar directa de Estados Unidos en la posguerra fría. Denominada **Causa Justa**, se inició a la 1 AM del 20 de diciembre, con un asalto coordinado de paracaidistas, infantería y marines en tres frentes. Una de las cuestiones que se destacaron del operativo mismo fue el lanzamiento en plena noche de 4,500 paracaidistas sobre el enemigo, considerado como el mayor asalto aerotransportado desde la segunda guerra mundial. Otro hecho también notable fue el lanzamiento de más de 430 bombas

---

solo comandante, y constituído por componentes asignados de dos o más servicios".

durante el primer día. En términos generales, y de manera sintética, el operativo de invasión se basó efectivamente en la aplicación simultánea de fuerza militar abrumadora (saturación) contra todos los centros de resistencia panameña.

Participaron 24 mil efectivos, la mitad desplazados desde el territorio de Estados Unidos, sumados a los 12 mil estacionados en las bases panameñas. A ellos se incorporaron 2 mil más el 22 de diciembre, al hacerse una evaluación negativa de la lentitud de los esfuerzos para controlar la capital. Entre los efectivos se contabilizaron 1 500 de la policía militar, destinados a establecer algún orden en esa ciudad.

El tipo de operativo se decidió entre varias alternativas. Se argumentó que el objetivo era la captura de Noriega. Sin embargo, cada opción respondía intrínsicamente a fines completamente diferentes. La elegida evidenció, sin lugar a dudas, que la captura del general Noriega era un blanco secundario.

La primera alternativa consistía en usar sólo los 12 mil efectivos estacionados en Panamá -fuerzas familiarizadas con el teatro-, con las que se podría asegurar en cierta medida cumplir con el principio militar de la sorpresa. Por medio de un ataque repentino, podrían haber tomado el cuartel general de las Fuerzas de Defensa pero -se señala- esto habría dejado intactas las unidades leales a Noriega fuera de la ciudad, con lo que se presentaba el riesgo de prolongar la lucha y amenazar la seguridad del canal.

La segunda opción más acorde con el objetivo retórico de la

captura de Noriega, era un operativo quirúrgico tipo comando, realizado por las fuerzas de operaciones especiales (las de élite dentro del ejército, la aviación y la marina), apoyadas por unidades convencionales instaladas en Panamá. Ello decapitaría a las Fuerzas de Defensa y entregaría a Noriega a la justicia estadunidense causando pocas bajas civiles. Su desventaja era que dependía del conocimiento preciso de la ubicación de Noriega, dato que era probable que los servicios de inteligencia no pudiesen proporcionar.

La alternativa usada, basada en la aplicación simultánea de fuerza militar abrumadora contra todos los centros de resistencia panameña (saturación del teatro de la guerra) daba la máxima seguridad de que las **Fuerzas de Defensa de Panamá fuesen eliminadas** como poder en el menor tiempo posible, tal y como lo sostuvo el secretario de Defensa Richard Cheney.[36]

El general Colín L. Powell,[37] jefe del Estado Mayor Conjunto y el general Maxwell Thurman,[38] jefe de Comando Sur, fueron los

---

[36]. Bernard E. Trainor, "Gaps in vital intelligence hampered U.S. troops", **The New York Times**, 21 de diciembre de 1989, p. A21. Subrayado nuestro.

[37]. Nombrado en agosto para el nuevo puesto, dentro de su curriculum está haber reemplazado a Frank C. Carlucci como Consejero Nacional de Seguridad cuando Reagan lo nombró secretario de Defensa. Con posterioridad fue nombrado comandante de las unidades del ejército y de la fuerza aérea táctica.

[38]. Asumió su nuevo puesto el 1o. de octubre. Sirvió en Vietnam como oficial de los servicios de espionaje y luego como comandante de un batallón de artillería. Fue comandante de la 82a. División Aerotransportada, último mando de tropa hasta que asumió la jefatura del Comando Sur. Con Reagan fue subjefe de personal del ejército. De 1983 a 1987 fue subjefe de Estado Mayor del Ejército. Después fue comandante del Comando de Adiestramiento y

responsables de la planificación militar, teniendo además una alta incidencia en la toma de decisión. Con el gobierno de Bush, ambos sustituyeron a militares que desde sus puestos se habían manifestado de manera cautelosa y escéptica en torno al uso directo de la fuerza (el almirante William J. Crowe Jr. en el primer caso y el general Frederick Woerner en el segundo). Otra coincidencia, fue que los dos asumieron su cargo poco tiempo antes del fallido intento del golpe del 3 de octubre de 1989.

Los planes de invasión proyectados,[39] fueron encontrados deficientes por el general Powell, quien junto con el general Thurman, los modificó para que las fuerzas armadas pudieran estar listas para empezar un ataque a toda escala en corto tiempo. Se trataría, por tanto, de cumplir operativamente con el despliegue rápido.[40]

Con la ventaja que implicaba que parte de los efectivos estuvieran ya dentro del teatro que era objetivo, los nuevos planes

---

Adoctrinamiento del Ejército en Monroe, Virginia. Debió de haberse retirado en agosto de 1989 al cumplir 35 años de servicio, pero el secretario de Defensa Cheney lo escogió para el nuevo puesto. Michael R. Gordon del **NYT**, "Thurman desempeñó un papel central en la invasión ordenada por Bush", **Excélsior**, México 3 de enero de 1990.

[39]. Originalmente denominada en código como **Blue Spoon**, la operación fue rebautizada más grandiosamente como **Causa Justa** por el secretario de Defensa Dick Cheney y, de acuerdo con un autor, su orden de ejecución fue dada el 17 de diciembre, un día después de que un teniente de la marina estadunidense fue detenido junto con su esposa y ésta fue hostigada sexualmente por miembros de las Fuerzas de Defensa. M. McConnell, **op. cit.**, p. 19

[40]. Michael R. Gordon, "Vital for the invasion: politically attuned General", **The New York Times**, 25 de diciembre de 1989, p. 9.

militares pudieron ser ensayados con anterioridad utilizando la cobertura de ejercicios militares.[41] Adicionalmente, con ellos se pretendía también, contribuir a lograr el principio de la sorpresa por la vía de acostumbrar a la opinión pública, así como a la inteligencia militar panameña, tanto a los provocadores movimientos de tropa como de equipo. Habiendo logrado el descrédito del gobierno panameño, sus denuncias en tal sentido no tuvieron eco en la comunidad internacional.

Al comparar el operativo con otras invasiones, se evidenciaron varias particularidades y se levantaban algunas interrogantes en torno a los tiempos que tendrán que permanecer las tropas en territorio panameño.

En la invasión a República Dominicana de 1965, también se utilizaron 24 mil efectivos que contaron adicionalmente con la ayuda de la Fuerza Interamericana de Paz. Allí tomó año y medio instalar un nuevo gobierno y "restaurar el orden". La invasión a la pequeña isla de Granada en 1983, empleó 8 mil efectivos durante 7 semanas, y el proceso de retiro duró un año.[42]

En el terreno táctico (no en el estratégico) la revista **Time** realizó un análisis comparativo entre las invasiones de Granada y Panamá, señalando que fueron muy diferentes. La de Granada fue lanzada en dos días, apegándose a lo que el artículo considera "el tonto requisito de que debería ser una operación conjunta de todos

---

[41]. Michael R. Gordon y Andrew Rosenthal, **op. cit.**

[42]. Andrew Rosenthal, "Bush raises force in Panama by 2000", **The New York Times**, 23 de diciembre de 1989, p. 13.

los servicios". Como veíamos, aqui la revista se refiere a una de las innovaciones operativas introducidas para una invasión con la estrategia de despliegue rápido: la saturación del teatro de guerra con la participación paralela de unidades de todas las ramas de las fuerzas armadas.

Como resultado de la adhesión a tal requisito, el artículo señala que las líneas de mando fueron confusas y la coordinación fue pobre. Los comandantes de la marina no pudieron hablar con sus contrapartes en el ejército y la fuerza aérea porque sus radios eran incompatibles. Las tropas tuvieron dificultades para encontrar a los estudiantes estadunidenses que habían ido a liberar.

En contraste, el ataque a Panamá fue planeado y pulido por meses. Alrededor de 13 mil efectivos se encontraban ya en el lugar y en bases bien abastecidas. Ellos proporcionaron información de inteligencia sobre las fuerzas opositoras, así como protección a las tropas invasoras que llegaban. Lo que resultó más significativo para el artículo es que la invasión a Panamá fue principalmente un show del ejército, aunque pequeñas unidades de los Seals de la Marina (fuerzas de operaciones especiales de mar, aire y tierra, **sea-air land**) y de los marines también participaron. Asimismo destaca que el general Powell eliminó las rivalidades entre los servidores (ramas) y dio clara autoridad para dirigir los ataques a los dos más altos generales del ejército que se encontraban en el teatro, Maxwell Thurman y Carl Stiner, comandante

de la Fuerza de Tarea.[43]

En otros términos, los errores tácticos y operativos del primer ejercicio en vivo de la concepción del despliegue rápido que fue Granada, fueron superados en la invasión a Panamá.

Adicionalmente, otro elemento que también formó parte de la evaluación del operativo fue el nivel de participación de los civiles del Pentágono. Dentro del debate sobre los errores cometidos en Vietnam, una de las principales criticas de los militares fue la relativa a la "intromisión" de los civiles en la planificación militar.[44] De acuerdo a ello, "según afirman las fuentes, la contribución más grande de Cheney a la invasión fue apartarse del camino", con lo cual, "soldados, no burócratas, planearon la operación".[45]

El periodista del **New York Times** Alex Jones, destaca otra diferencia entre las invasiones a Granada y Panamá, referida al manejo de la información. Como resultado del "alboroto" que causaron las restricciones a la cobertura de los medios durante la invasión a Granada, el Pentágono accedió a que organizaciones

---

[43]. Ed Magnuson, "Passing the manhood test. Operation Just Cause was a triumph for american soldiers", **Time**, 8 de enero de 1990, p. 22. De hecho, "el general Thurman presionó para que el teniente general Carl Stiner, comandante del XVIII Cuerpo Aerotransportado, fuera nombrado comandante de la Fuerza de Tarea Sur, es decir, la que ejecutaría el plan operativo. Stiner era un duro comandante de tropas de paracaidistas, con amplia experiencia en operaciones especiales", M. McConnell, **op. cit.**, pp. 30-31.

[44]. Ver el apartado "La formulación estratégica: militares vs. civiles" en L. Bermúdez, **Guerra de Baja Intensidad**, **op. cit.**, pp. 23-31.

[45]. "Inside the invasion", **op. cit.**, p. 29.

periodísticas establecieran un **pool** que tendría acceso a operaciones militares. Este grupo estaría formado por representantes de periódicos, televisión, radio y servicios cablegráficos de noticias, que serían cambiados cada trimestre.

La primera ocasión en que el **pool** pudo operar en medio de condiciones de combate fue justamente la invasión a Panamá. Un vocero del Pentágono precisó que los miembros del grupo fueron conectados alrededor de las 20:00 horas del martes 19 de diciembre, partiendo rumbo a Panamá a las 23:30 horas de la base aérea de Andrews, cercana a Washington. No obstante, ejecutivos de los medios se quejaron, porque los periodistas llegaron a Panamá a las 05:30 horas a.m., después de que la mayoría de los combates habían terminado.[46] Agregaríamos que también después de la primera masacre de la población civil. Los enviados de los medios fueron recluídos en la base aérea Howard, por lo que su información se basó en boletines oficiales.

De otra parte, la invasión a Panamá inclusive fue utilizada para tratar de promover el controvertido avión de combate F-117 A **Stealth**. De naturaleza supersecreta y con un costo de 50 millones de dólares, el aparato fue diseñado para evadir la detección de radares sofisticados. Lo paradójico es que las fuerzas de defensa panameña, no tenían radares efectivos, cañones antiaéreos o interceptores de aviones.[47] De ahi que la "pregunta que se

---

[46]. Alex S. Jones, "Editors say journalists were kept from action", **The New York Times**, 22 de diciembre de 1989, p. A19.

[47]. "Bombing run on Congress", **Time**, 8 de enero de 1990, p. 22.

plantearon sectores de opinión, era por qué dos aviones de ese tipo fueron lanzados sobre Panamá al inicio de la invasión para bombardear cerca de las barracas de la sexta y séptima compañía de las Fuerzas de Defensa, ubicadas en río Hato.

El Pentágono, señaló que el objetivo fue desorganizar a las tropas panameñas antes del lanzamiento de los paracaidistas. El vocero, Pete Williams, se congratuló de que por fin un avión fue usado para "aturdir, atemorizar y confundir" antes de que los paracaidistas aterrizaran.[48] Sin embargo, para la revista **Time** lo que verdaderamente se trató de hacer fue un "ataque de relaciones públicas sobre el Congreso", con el objetivo de mantener el presupuesto para la continuación de la construcción del avión. Además del costo, el problema era que algunos pilotos de la fuerza aérea, consideraban al aparato muy inestable en vuelo, por lo que lo denominaban Wobbly Goblin (duende tembloroso).[49]

Como decíamos, y de manera sintética, el operativo de invasión se basó en la aplicación simultánea de fuerza militar abrumadora (saturación) contra todos los centros de resistencia panameña. Las unidades ya estacionadas en Panamá, debían aislar y capturar el cuartel general de Noriega y neutralizar otras fuerzas en Colón. Las unidades fueron divididas en cuatro fuerzas de tarea, a cada una de las cuales se le asignaron áreas de responsabilidad y objetivos específicos:

---

[48]. "Secret U.S. fighter jet is tried out in Panama", **The New York Times**, 24 de diciembre de 1989, p. 9.

[49]. "Bombing run on Congress", **op. cit.**, p. 22

> La Fuerza de Tarea Atlántica, formada por unidades de la 82a. División Aerotransportada que ya se encontraban en Panamá para entrenamiento en la jungla y la 7a. División de Infantería Ligera, tomaron un centro de energía eléctrica, la presa Madden y la prisión de Gamboa.
>
> La Fuerza de Tarea Semper Fidelis, formada por marines y una compañía de infantería blindada ligera tomaron el Puente de las Américas, que conecta a la ciudad de Panamá con la base aérea Howard.
>
> La Fuerza de Tarea Roja, incluía un batallón de Rangers del ejército, fueron lanzados en paracaidas a Río Hato y atacaron las compañías de infantería pro Noriega, capturando 250 prisioneros. Otra Fuerza de Tarea Roja conformada por Rangers y paracaidistas, tomaron el aeropuerto internacional Omar Torrijos en las afueras de la ciudad de Panamá y luego bloquearon el puente sobre el río Pacora para impedir que el Batallón 2000, leal a Noriega, reforzara las tropas panameñas en la ciudad.
>
> La Fuerza de Tarea Bayoneta, constituída por el 6o. Batallón Mecanizado, tanques ligeros y el 5o. Batallón de la 87a. Unidad de Infantería, ambos estacionados en Panamá, atacaron el cuartel general de Noriega en la ciudad de Panamá y se involucraron en el combate más intenso.[50]

De acuerdo con la misma fuente, los tres objetivos que se perseguían eran: desmembrar y neutralizar a las Fuerzas de Defensa; establecer el control de la capital; y; derrotar a los Batallones de la Dignidad (las milicias populares entrenadas para enfrentar esa eventual invasión, intencionalmente calificadas por Estados Unidos como grupos paramilitares al servicio de Noriega).

De operativo, cabe destacar la masacre perpetrada contra la población civil en el barrio de El Chorrillo y el bombardeo vespertino al barrio de San Miguelito. Ni el error ni la casualidad tienen espacio en la definición de estos blancos militares. La previsible resistencia armada de la población,

---

[50]. Michael R. Gordon, "Military, after achieving initial success may face difficult urban warfare", **The New York Times**, 21 de diciembre de 1989, p. A18.

organizada en los Batallones de la Dignidad de manera notoria en ambos casos, fue lo que llevó a la decisión de destruirlos.

6. Exitos y límites más allá de la perspectiva militar

Dos elementos causaron sorpresa y preocupación a los funcionarios estadunidenses. El primero fue la incapacidad de los servicios de inteligencia para precisar el paradero del general Noriega. Se mencionaban siete asaltos iniciales efectuados con fuerzas especiales a otros tantos puntos en donde había posibilidades de encontrarlo. El segundo fue la resistencia encontrada. Atrapados en su propia táctica desinformativa, no percibieron que los Batallones de la Dignidad no eran ni paramilitares ni milicia personal de Noriega, sino patriotas que, con mínimo entrenamiento y armamento menor, estaban dispuestos a combatir al agresor. Otro problema inicial, fue que tampoco pudieron liquidar a los batallones de élite de las Fuerzas de Defensa (el Batallón 2000 y los Machos de Monte).

En los primeros días, la perspectiva de la victoria inmediata se diluía: más de 36 horas después del inicio de la invasión "una atmósfera de incertidumpre prevalece, y miembros del círculo interior de la Casa Blanca afirman que les falta información sobre aspectos importantes de la situación.[51] El general Thurman, llegó a reconocer el 22 de diciembre que la oposición encontrada "está organizada, no desorganizada", especulando sobre la posible "mano

---

[51]. R.W. Apple Jr., "Big obstacles to victory", **The New York Times**, 22 de diciembre de 1989.

conductora" de Noriega en la contraofensiva. Adicionalmente, señaló que tendrían que trabajar duro para poner bajo control a los Batallones de la Dignidad.

A partir de ello, los supuestos plazos para dominar la situación se ampliaron consecutivamente. De los iniciales 3 días, se pasó la consideración de que fuesen entre 5 y 10, ampliándolos hasta un mes. El fantasma del empantamiento empezó a preocupar a congresistas y militares.

Estas perspectivas cambiaron el 24 de diciembre, cuando Noriega decidió refugiarse en la representación del Vaticano y con más razón, a partir de su entrega. A la abrumadaora capacidad de fuego y de tecnología estadunidense, se sumó el golpe moral que significó el hecho de que el comandante que había prometido resistir una eventual invasión a través de la lucha irregular, finalmente hubiese optado por su seguridad personal.

La reacción favorable a la invasión dentro de Estados Unidos se fue incrementando a medida que fueron descendiendo los combates y que no hubo más muertos. La evaluación del gobierno de Estados Unidos sobre la invasión contra Panamá fue la de un éxito total al haberse logrado el conjunto de objetivos. El más importante fue la destrucción de las Fuerzas de Defensa y el quiebre de las fuerzas políticas nacionalistas por la vía de la eliminación física de sus dirigentes, de su exilio y, en algunos casos, de su cooptación.

No obstante, análisis posteriores demostraron una serie de errores en el operativo. Uno de los artículos ya citados de

Newsweek,[52] fue el resultado de una investigación de la propia revista en torno a lo que realmente pasó en la operación **Causa Justa**. En éste se revelan una serie de fallas y aciertos, entre las primeras:

- Aproximadamente un 60 por ciento de las 347 bajas estadunidenses pueden haber sido debidas a "fuego amigo". Fuentes militares informaron que nueve de los 23 soldados muertos fueron accidentalmente asesinados por sus compañeros.
- La invasión intentó ser un ataque que cumpliera con el principio militar de la sorpresa, sin embargo, se detectaron entre 12 y 15 diferentes grietas de seguridad, entre ellas que Noriega fue prevenido la noche de la invasión de que el ataque podía ser inminente, pero que afortunadamente ignoró las advertencias.
- Los Seals (fuerzas especiales de la marina) protagonizaron una desastrosa incursión al aeropuerto de Punta Paitilla. Su objetivo inicial era la destrucción del avión privado de Noriega, pero los planes fueron modificados para conservar el aparato para el futuro presidente. El cambio de órdenes contribuyó a que cuatro efectivos murieran y a que el avión de cualquier forma resultara seriamente dañado.

Por otra parte, un artículo del **New York Times,**[53] también abunda en datos similares:

- Se produjo una sorprendente alta tasa de bajas entre las fuerzas de operaciones especiales (los **Rambos o fuerzas de élite** de cada rama de las fuerzas armadas). Sufrieron 10 muertos y 93 heridos, la tasa más alta de cualquiera de las unidades convencionales.
- La inteligencia también falló en no darle crédito a los Batallones de la Dignidad en cuanto a su capacidad de combate. Estas unidades pelearon duro e impidieron a las fuerzas estadunidenses el control de la ciudad de Panamá aún después de que el ejército panameño había depuesto las armas.
- Otro descuido incomprensible fue la falla en tomar rápidamente las instalaciones de transmisión de radio y televisión, con lo que una estación permaneció en el aire reanimando a los seguidores de Noriega por todo un día.

Tales evaluaciones debieron de haber sido tomadas en cuenta

---

[52]. "Inside the invasion", **op. cit.**, pp. 28-29.

[53]. Bernard E. Trainor, "Flaws in Panama attack", **The New York Times**, 31 de diciembre de 1989, p. A1

para el operativo contra Irak, cuyo capacidad de respuesta militar era incomparablemente mayor que la de Panamá. Sin embargo, estas críticas no oscurecen la percepción abrumadoramente exitosa del operativo por lo dicho con anterioridad.

Con la invasión se abrió el camino para no salir del país. De entrada, un buen contingente de las tropas desplazadas desde Estados Unidos debieron permanecer varios meses cumpliendo la tarea de reestructuación y entrenamiento de las nuevas fuerzas de seguridad. Al igual que las ya basadas, se mantendrían como tropas de ocupación. El argumento de la debilidad de las nuevas fuerzas encargadas de la seguridad futura del Canal ya podía ser invocado.

Adicionalmente la invasión contra Panamá y el entorno de la toma de decisión en ese sentido, tuvo una serie de repercusiones en diferentes ámbitos que también pueden contabilizarse como éxitos.

La primera repercusión tiene relación con las reglas de conducta internacional. La condena estadunidense por la invasión de Irak a Kuwait evidenció una vez más la doble moral del gobierno Washington y la imposición de reglas de conducta internacionales desiguales al respecto del uso de la fuerza. Abraham F. Lowenthal se preguntaba después de la invasión a Panamá: "¿dónde estamos?, ¿qué reglas de conducta internacional compartimos?, ¿pensamos que hay una serie de reglas para unas naciones y otras para Estados Unidos, o una serie de reglas para otras regiones y otras que se aplican al hemisferio occidental?.[54] En la posguerra fría, la

---

[54]. Abraham F. Lowenthal, "Are there rules just for us?", Los Angeles Times, 28 de diciembre de 1989, p. B7.

justificación o condena por el uso de la fuerza en contra de otro país seguirá dependiendo del termómetro de los intereses estratégicos de Washington.

Otras repercusiones se ubican en el ámbito de lo jurídico. A raíz de la aprobación del plan de operaciones encubiertas denominado **Panamá 5** (posterior al intento de golpe del 3 de octubre), se produjo una nueva interpretación legal de una orden ejecutiva aprobada durante el gobierno de Ford, que prohibía el involucramiento encubierto de Washington en el asesinato de líderes extranjeros. El giro dado a tal orden estableció que la misma no impide el involucramiento en una conspiración **que indirectamente conduzca al asesinto de una figura política extranjera.** Tal versión se encuentra contenida en un memorandum clasificado escrito por Wiliam P. Barr, Subprocurador General a cargo del Consejo Legal, que fue sometido al director de la CIA, William H. Webster.[55] De esta suerte, el asesinto político "involuntario" volvió a asumirse como instrumento de política exterior.

Por otra parte, el objetivo fundamental de la invasión fue el de detener a un jefe de Estado acusado de ser fugitivo de la justicia estadunidense en tanto que, de acuerdo con ella, violó la legislación destinada a combatir el narcotráfico. Ello fue consecuencia de una "clarificación de ley" en el sentido de que los agentes coactores legales y los militares de Estados Unidos tienen la autoridad de arrestar a fugitivos en el exterior ignorando la

---

[55]. Robin Wright, "U.S. in new bid oust Noriega", **Los Angeles Times**, 16 de noviembre de 1989, p. A1.

soberanía y legislación de otros países.[56] Ello remite obviamente al tema de la jurisdicción extraterritorial, ya que ninguno de los actos criminales de los que se acusaba a Noriega fueron realizados en territorio estadunidense. Sin embargo, "Estados Unidos suscribe la llamada doctrina de los efectos que extiende el alcance de la jurisdicción criminal estadunidense más allá de sus fronteras si el crimen o la conspiración tuvo un impacto dentro de Estados Unidos o contra sus ciudadanos".[57]

Estas imposiciones unilaterales de las concepciones estadunidenses en torno a la ley y a la justicia en abierta violación a la soberanía de otros países, produjeron otros enfrentamientos como el relacionado con el secuestro del médico mexicano Alvarez Machain, acusado del asesinato del agente de la DEA de apellido Camarena.

En lo que se refiere al Derecho Diplomático, fue inadmisible la violación del principio de la inviolabilidad de las sedes diplomáticas que se produjo con la incursión de 18 soldados en la casa del embajador nicaragüense con el objetivo de buscar armas. Como lo sostuvo una editorial del **Washington Post**, "aún para aquéllos que aprobaron los objetivos de la invasión estadunidense a Panamá, el incidente de la residencia nicaragüense es inquietante".[58] También fue violada la sede diplomática de Cuba.

---

[56]. William Pfaff, "And all the world shall know our laws", **Los Angeles Times**, 5 de enero de 1990, p. B7.

[57]. Ch. Maechling Jr., **op. citl**, p. 128.

[58]. "Violation in Panama", editorial del **Washington Post**, 3 de enero de 1990, p. A14.

Otra repercusión tiene que ver con el derecho a la información. Diversos medios estadunidenses expresaron su descontento por lo que se consideró un "esfuerzo deliberado por parte de las fuerzas armadas de Estados Unidos para controlar la divulgación de la información y poner obstáculos en el camino de los periodistas que intentaban obtener fuentes de información independientes de las fuerzas de invasión".[59] ¿Dónde queda el discurso sobre la libertad de información como requisito de la propia práctica de la democracia? El artículo citado concluye que, por tanto, son difíciles de obtener cifras exactas de las bajas, tanto de civiles como de militares. De acuerdo con el ex Procurador General estadunidense, Ramsey Clark, lo que se dio fue una "conspiración de silencio" para averiguar el verdadero número de bajas por la invasión. La Comisión Independiente para investigar la invasión presidida por él estima que murieron más de 3 mil panameños.[60]

Otro éxito fue el de impedir de manera indirecta la solidaridad internacional en defensa del principio de no intervención. Ello se derivó de un logro indiscutible en desprestigiar la imagen de Noriega, personalizar el conflicto y colocarlo como el centro de la crisis. Por esa vía se corrió una cortina de humo que logró la desarticulación del apoyo al proceso de recuperación plena de la soberanía panameña. La reticencia

---

[59]. "Concern over news management by US Military", **Financial Times**, 27 de diciembre de 1989.

[60]. Larry Rohter, "Panama and U.S. strive to settle on death toll", The New York Times, 4 demarzo de 1990, p. 12.

permeó a todas las posiciones políticas, permitiendo que la defensa panameña frente a la agresión desestabilizadora se realizara sin la solidaridad que otrora hubiese tenido el pueblo panameño. La lectura más cruenta de este hecho se expresa en el arrogante artículo de Elliot Abrams, en el que afirma que no hubo ningún costo de la invasión en términos de las relaciones de Estados Unidos con América Latina, tal y como lo habían vaticinado políticos y académicos liberales. La misma evaluación expresa en torno a las invasiones a República Dominicana y a Granada. Comcluye que "como en el caso de Panamá, ningún gobierno latinoamericano rompió relaciones con Washington, ningún país detuvo su comercio con nosotros, y no existe ninguna evidencia de que los líderes latinoamericanos sufrieran profundas heridas psicológicas que requiriesen tratamiento".[61]

7. El gobierno emanado de la invasión: balance de los éxitos y límites de la política de promoción de la democracia

La primera pregunta que surge es ¿cómo dar lugar a una transición democrática en una nación que es negada en su esencia misma por la invasión y su posterior ocupación?

En gobierno de Endara asumió sus funciones dentro de una base militar de Estados Unidos, y la "democracia tutelada" se empezó a ejercer en todos los ámbitos, desde la depuración de las fuerzas que respaldaron al régimen anterior. La prensa informó que equipos especializados de inteligencia militar y espionaje de Estados

---

[61]. Elliot Abrams, "Yanqee interventionism pays off", **Los Angeles Times**, 10 de enero de 1990, p. B7.

Unidos, mantuvieron bajo severo interrogatorio a más de 4 mil panameños vinculados al "norieguismo", para determinar "cuáles serían leales al gobierno de Endara". Con posterioridad, 400 agentes de inteligencia fueron instalados en las instituciones públicas con objetivos similares.[62]

En sustitución de las Fuerzas de Defensa, se crearía la Fuerza Pública Panameña en torno a la que se abrió un aparente debate sobre sus funciones: meramente policiacas o también militares. Igualmente sobre su composición: sólo reclutas nuevos o también militares "rehabilitados" de las Fuerzas de Defensa. El ex jefe del Comando Sur, Frederick Woerner abogaba por el desmantelamiento de la institución debido a su "carácter corrupto, resultante de su cercanía al poder y al bienestar". Su sustituto, Thurman, hablaba de la necesidad de "rehabilitarlos" y de mantener algunos soldados y oficiales dentro de la nueva fuerza pública.[63] Otras fuentes señalaban que "Estados Unidos insiste que se necesita un ejército profesional para proteger el canal de Panamá y que ésta debe, lamentablemente, ser dirigida en parte por seguidores de Noriega porque difícilmente se puede encontrar algún oficial panameño no corrupto y democrático con experiencia militar".[64]

El INDAI no tardó en mandar una misión técnica "para asistir

---

[62]. "Contra la mentira y el engaño", periódico **Bayano** No. 249, Panamá, 20 de mayo de 1990, p. 2.

[63]. Larry Rother, "Changing an army poses a challenge", **The New York Times**, 23 de diciembre de 1989, p. 12.

[64]. George J. Church, "No place to run", **Time**, 8 de enero de 1990, p. 21.

al nuevo gobierno democrático panameño en la transformación de las antiguas Fuerzas de Defensa Panameñas en una fuerza policial con un control civil eficaz".[65] Tal tarea se llevó a cabo entre el 18 y el 24 de marzo de 1990. La serie de consultas que se realizaron con expertos internacionales y líderes civiles y militares fueron financiadas con casi 75 mil dólares proporcionados por la NED durante ese año (ver cuadro).

Desde enero de 1990, la "reeducación" de oficiales de las Fuerzas de Defensa estuvo a cargo de un batallón del Ejército Sur, bajo el mando del coronel James J. Steel. La reorganización de la Fuerza Pública se inició con oficiales que participaron en las asonadas contra Noriega en 1988 y 1989.[66] Por su parte, la ayuda militar comenzó a fluir nuevamente hacia el país, con la aprobación de 9 millones de dólares para la nueva Fuerza Pública Panameña.[67]

---

[65]. Informe "La misión de asistencia técnica en materia de seguridad organizada por el National Democratic Institute (NDI) para la República de Panamá", National Democratic Institute for International Affairs, **Panamá: hacia un modelo policial.** s/f, p. 1. La misión fue coordinada por Martin Edwin Andersen, director para América Latina y el Caribe del INDAI. El grupo estuvo encabezado por Julián Delgado Aguado, jefe de la policía de la Comunidad Autónoma de Barcelona, España, y estuvo conformada además por: Juan José Trejos, vice-presidente del Partido Unidad Social Cristiana de Costa Rica y parlamentario de su país; Eduardo Garay, comandante mayor (R) de la Gendarmería Nacional Argentina; John Zamora Borunda, teniente (R) de la Policía de Los Angeles y analista legislativo en temas de seguridad; y José Manuel Ugarte, asesor de la Cámara de Diputados de Argentina y miembro de la Comisión de Defensa Nacional de la Unión Cívica Radical.

[66]. Marco A. Gandásegui, "Policía militar o ejército nacional", **Panamá 90**, No. 3, "Invasión, militarismo y democracia", Instituto de Estudios Nacionales, Universidad de Panamá, diciembre de 1990, p. 25 y 34.

[67]. T. Barry, **Panama, op. cit.**, p. 15.

En términos económicos, la devastación material causada por la invasión se sumó a la de los saqueos, calculada por el Centro de Estudios Económicos de la Cámara de Comercio entre 670 y mil millones de dólares en la ciudad capital, y en 106 millones en Colón.[68] A ello habría que sumar los costos del bloqueo económico previos a la invasión que, como veíamos, algunas fuentes calculan en más de 2 mil millones de dólares.

Semejando la tarea de reconstrucción panameña con la de Japón después de la segunda guerra mundial, el segundo vicepresidente Guillermo (Billy) Ford, afirmó en una entrevista que "necesitaremos 1200 millones de dólares no sólo para los proyectos físicos, sino para crear una atmósfera atractiva y positiva para la inversión".[69]

Inicialmente, el presidente Bush ofreció un paquete de ayuda económica de mil millones de dólares: "los principales elementos del plan de asistencia eran ayuda para el desastre, créditos comerciales, apoyo al sector privado, apoyo para la balanza de pagos, inmediato alivio de la deuda, ayuda para que el sector público reestructurara un programa de inversión".[70]

> Se envió de manera inmediata un millón de dólares bajo el rubro de ayuda al desastre para programas de alimentación, remoción de escombros y refugios temporales para los desplazados. Esto se complementaría con 42 millones de asistencia humanitaria, incluyendo fondos

---

[68]. Ricaurte Soler, **La invasión de Estados Unidos a Panamá. Neocolonialismo en la posguerra fría**, Siglo XXI editores, México, 1991, p. 108.

[69]. Kenneth Freed, "1.2 billion needed for rebuilding, panamanians say", **Los Angeles Times**, 29 de diciembre de 1989, p. A18.

[70]. T. Barry, **Panama**, op. cit., p. 107.

para restituir casas a los habitantes de El Chorrillo, un programa de emergencia de trabajos públicos, asistencia para la rehabilitación de los pequeños negocios, y asistencia técnica para el gobierno.

Cerca de 500 millones de dólares en ayuda fueron anunciados en préstamos, garantías y ayuda para exportaciones "para fortalecer el sector privado panameño y crear trabajos". Esto incluyó hasta 400 millones de dólares en garantías comerciales para exportadores estdunidenses a través del EXIMBANK y de la afiliada Foreign Credit Insurance Association. La AID fue autorizada para usar 15 millones de dólares de fondos del Trade Credit Insurance Program para apoyar préstamos adicionales de Estados Unidos al sector privado. La OPIC-Overseas Private Insurance Corporation fue instruida para reabrir sus programas para respaldar la inversión extranjera estadunidense enPanamá.

El Depto de Agricultura contribuiría con 15 millones de dólares en ayuda alimentaria (PL480 Titulo I) y un programa de crédito de productos (Commodity Credit Program) por otros 15 millones. Bush también indicó al Representante Comercial restaurar la cuota de azúcar suspendida en 1990 y compensar la anterior cuota de 1989, que juntas sumaban 28 millones de dólares.

Otros 500 millones de dólares fueron solicitados por el gobierno de Bush en Fondos de Apoyo Económico (ESF), distribuídos en la siguiente forma: 185 millones en balanza de pagos/fondos para créditos a negocios; un programa de inversión pública por 145 millones; 20 millones para la restructuración del sector público, 20 millones para promoción de exportaciones del sector privado y protección de la cuenca del canal; y 130 millones para ayudar a borrar cerca de 540 millones de pagos atrasados de la deuda externa.

A pesar de que parte del paquete de ayuda se designó para proporcionar ayuda humanitaria inmediata y trabajos temporales, el impulso principal de la ayuda para la recuperación está puesto en la estabilización del gobierno ayudándolo a enfrentar sus pagos de la deuda y en apoyar al sector empresarial del país con crédito y programas de promoción de exportaciones.[71]

No obstante, los recursos no llegaron de manera automática al país. Endara tuvo que viajar a Washington durante el mes de mayo para tratar de resolver que se entregaran 420 millones de los prometidos, regresando al país sin la aprobación definitiva del

---

[71]. **Ibid**, p. 107.

paquete, "anunciándose, sin embargo, la firma de los siguientes acuerdos:

1. Sobre el abordaje de naves con banderas panameñas por las autoridades estadunidenses para tomar medidas de tipo policiacas.
2. Sobre procedimientos marinos que establecen que Panamá y los Estados Unidos implementarán operaciones marítimas conjuntas para combatir el narcotráfico.
3. Sobre procedimientos de cooperación entre los dos países para controlar la compra venta y envío de productos necesarios para la elaboración de narcóticos.
4. Sobre el establecimiento del Cuerpo de Paz en Panamá.[72]

El 3 de julio de 1990 se suscribió un acuerdo "para la recuperación económica de Panamá" por un total de 243 millones 850 mil dólares. Al igual que en el caso de Nicaragua, el destino de los recursos es definido por Estados Unidos y los condicionamientos de la ayuda están orientados a profundizar el programa de reformas estructurales. La primera parte de la ayuda, 130 millones, debería destinarse a pagar parte de la deuda externa de Panama. Los restantes 113.85 millones destinados a inversiones, se sujetaron a las siguientes condiciones:

> El gobierno de Panamá debe presentar 'una carta en que identifique las primera empresas públicas que serán privatizadas'; 'un plan para rebajar los aranceles de importación'; 'reformas de la política laboral'; un tratado de asistencia legal mutua'; y finalmente, un 'control de toda la política económica'[...].

Con ello, "a la ocupación militar y política se le suma, ahora, la **dominación económica directa**, para que no quede duda de dónde está el centro de mando del nuevo régimen".[73]

---

[72]. "Contra la mentira y el engaño", **op. cit.**, p.2.

[73]. Simeón Emilio González H., "Un convenio contra la nación", en **Opinión Pública**, núm. 30, Panamá, de agosto de 1990, p. 17, citado por R. Soler, **La invasión de Estados Unidos, op. cit.** pp.

A mediados de 1992, Abraham Lowenthal respondía a un comunidado de prensa del Departamento de Estado, emitido en diciembre de 1991, en el que se reiteraba la evaluación de la invasión a Panamá como exitosa. De acuerdo con esa dependencia, después de que se logró terminar con la dictadura, Panamá goza de una democracia en la que se cuenta con "una prensa libre, partidos políticos en rivalidad, y una fuerza policiaca controlada por civiles, además de que tiene un alto índice de crecimiento económico, desempleo reducido, baja inflación y presupuestos equilibrados". Sin embargo,

> La realidad panameña es más complicada y mucho menos tranquilizadora.
>
> Quienes conocen de cerca a Panamá dicen que es muy prematuro para calificarla efectivamente de democracia, para hablar de partidos políticos como tales, o para declarar que la policía panameña está bajo control civil.
>
> El gobierno panameño actualmente está dividido y es impopular, además de que produce una sensación de que hay un vacío político y un malestar, más que de un régimen democrático como tal. Se calcula que el índice de aceptación del pueblo panameño hacia el presidente Endara es de 12 por ciento, según una prestigiosa empresa especializada [...]
>
> La economía del país [...] todavía no llega al nivel de 1987.
>
> [...] algunos funcionarios estadunidenses, y de otras nacionalidades, piensan que el narcotráfico a través de Panamá y el consumo de narcóticos en este país han aumentado a partir de la Operación Causa Justa.[74]

En efecto, varios indicadores demuestran los límites del triunfalismo estadunidense, incluyendo aquellos relacionados con las maniobras para revertir los tratados sobre el canal.

121-122.

[74]. Abraham F. Lowenthal, "Engañoso 'éxito' la invasión a Panamá", **Excélsior**, México, 13 de junio de 1992.

En el terreno político ha sido imposible consolidar la alianza de gobierno. Al igual que en el caso de Nicaragua, en Panamá se produjo una franca ruptura de la coalición, iniciada desde el momento en que se produjo un virtual desplazamiento dentro del gabinete de Endara de los miembros de la Cruzada Civilista y, en un segundo momento, de los miembros originales de la ADO, expresada concretamente en 1991 en la salida de la Democracia Cristiana del gabinete, incluído el primer Vicepresidente del país, Ricardo Arias Calderón, quien no renunció pero se apartó de sus funciones.

Este hecho resulta paradójico dado que, durante la crisis política previa a la invasión, el PDC creció vertiginosamente, atrayendo la mayoría de votos en las elecciones de mayo de 1989 dentro de la alianza opositora. Como contraparte, el presidente Endara era un hombre sin partido, pero fuertemente relacionado con las firmas de abogados ligados a los negocios de las grandes navieras y multinacionales del Canal.

Como resultado, se ha producido una evidente atomización política de cara a las siguientes elecciones presidenciales, así como la aparición de nuevos partidos, uno de ellos promovido por sectores de la Cruzada (el Partido de Renovación Civilista), y otro por el cantante y abogado Rubén Blades (Papá Egoró), colocado en primer lugar en las encuestas de opinión para los futuros comicios.

La CNN recibió en 1990 fondos de la NED por 90 mil dólares para programas de educación y cpacitación cívica. Al año siguiente se transformó en Fundación, creando un Centro para la Democracia al

que se le otrogaron 99 mil dólares, y otros 75 mil en 1992, para llevar a cabo talleres de capacitación y una campaña de educación cívica (ver cuadro).

De otro lado, se han producido serios distanciamientos entre Endara y el sector empresarial debido a la política económica del gobierno. Una expresión nítida de lo anterior fue la reacción ante el anuncio del otorgamiento de un préstamo por 1 009 millones de dólares del BID (el 7 de agosto 1992). Dentro del Sindicato de Industriales de Panamá se produjeron reacciones adversas recogidas por la prensa panameña, debido a la falta de confianza en el gobierno por su carencia de un proyecto económico, expresando preocupación porque lo único que se produciría en el país sería un mayor endeudamiento sin claros beneficios para el sector.

Las contradicciones de los empresarios también se han manifiestado en relación a Estados Unidos, por su falta de apoyo al sector. Debido a ello se conformó la Comisión de Reclamaciones por Saqueos, que ha presentado demandas ante las cortes de Estados Unidos, recibiendo respuestas adversas, por lo que se ha llegado a manejar la posibilidad de recurrir a la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

Finalmente, el hecho más importante que puso en evidencia los límites del proyecto estadunidense en alianza con los sectores entreguistas, fue el rechazo a las reformas constitucionales propuestas por el gobierno de Endara, expresado en los resultados del referéndum del 15 de noviembre de 1992.

La propuesta gubernamental implicaba la modificación de 58 de

los 310 artículos de la Constitución panameña, con dos propósitos fundamentales:

a) Eliminar el requisito constitucional de que cualquier tratado que celebre el Organo Ejecutivo sobre el Canal de Esclusas, así como para la construcción de un canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas, sea sometido al Organo Legislativo y luego a un referendum nacional. De este modo queda libre el camino para que, sin mayor trámite, es decir, sin referéndum, el presidente Endara pueda concertar directamente con Estados Unidos, conforme a facultad concedida en el numeral 9 del artículo de la Constitución, un convenio que abrogue los tratados Torrijos-Carter.
b) Liquidar constitucionalmente al ejército panameño, cosa que en la práctica ya sucedió con motivo de la invasión norteamericana al país, y reemplazarlo por una fuerza policiaca encargada del orden público. Esta reforma renuncia al papel patriótico que juegan los ejércitos en la defensa de la soberanía nacional en otras naciones del mundo e imposibilita totalmente en la práctica el eventual cumplimiento de los Tratados Torrijos-Carter, los cuales consagran que a fines de 1999 será el ejército panameño quien deberá ocuparse de la defensa del canal interoceánico.[75]

Con la invasión, Estados Unidos logró dos objetivos centrales, la destrucción de las Fuerzas de Defensa y la imposición de un gobierno subordinado a sus intereses. Sin embargo, los límites a su proyecto se tornan visibles con el cúmulo de contradicciones que se han generado dentro de la alianza, por su desinvolucramiento para la reconstrucción material del país, por los condicionamientos para entregar la ayuda prometida y, fundamentalmente, porque la población ha reaccionado políticamente emitiendo una votación que era fundamental para el destino de los tratados canaleros. Queda aún pendiente el tema del eventual intento de privatización de la vía interoceánica, sin embargo, el surgimiento de nuevas fuerzas

---

[75]. Jorge Turner, "Panamá ante otro momento difícil en su historia: el referéndum de noviembre", Suplemento especial del 8o. Aniversario de **La Jornada**, "Panamá: el rostro oculto de una invasión", México, 24 de septiembre de 1992, p. XIII-XIV.

políticas con contenidos enraizados en las necesidades y expectativas del pueblo panameño, y no en el supuesto proyecto democratizador estadunidense, abre nuevas expectativas.

VI. EL CASO DE EL SALVADOR

Desde el estallido de la guerra civil salvadoreña, Estados Unidos hizo énfasis en la necesidad de transformar aceleradamente el sistema político salvadoreño. Ante la emergencia de las fuerzas de izquierda, el apoyo al Partido Demócrata Cristiano (PDC) se da desde enero de 1980, firmándose un pacto entre la fuerza armada y el PDC. Por medio de elecciones se promueve la instalación de una Asamblea Constituyente en 1982. Dos años después se realizan elecciones presidenciales, en las que se utilizan todos los recursos para evitar que la extrema derecha recupere el poder. Desde entonces, los procesos electorales -presidenciales, para la Asamblea Legislativa y municipales- han sucedido con regularidad.

En un principio, esta transición fue un mecanismo de la contrainsurgencia, después fue cobrando vida propia. La democratización restringida y excluyente de los sectores de izquierda fue cada vez más importante como elemento para competir por la legitimidad dentro del diseño de GBI. Cuando a mediados de la década el alto mando de las fuerzas armadas asume que la guerra era "90% política y 10% militar", queda claro que este era un proceso irreversible.

Sin embargo, hacia 1987 la lógica de la guerra parecía imperturbable en el caso salvadoreño. Los acuerdos de Esquipulas II impactaron de forma marginal su desarrollo, aunque ciertamente se abrió el espacio para una tercera ronda de diálogo entre la insurgencia y el gobierno salvadoreño.

La primera parte de este capítulo la destinaremos a analizar los diferentes elementos que incidieron en los matices que el gobierno de Bush iría introduciendo paulatinamente en su política hacia El Salvador, referidos fundamentalmente a los cambios que se produjeron en el ámbito regional e internacional.

En la segunda parte se analizará otro de los aspectos determinantes de ese cambio y quizá el más importante: los límites mismos de la estrategia contrainsurgente. Al igual que en el caso nicaragüense, se fueron incrementando las visiones críticas dentro del Congreso y dentro de los propios militares estadunidenses en torno al desempeño poco favorable de la guerra. La incapacidad de los militares salvadoreños contrastó con la efectiva respuesta militar del FMLN. Adicionalmente, también se produjo un importante cambio en la posición de la insurgencia que contribuyó al impulso de una salida negociada.

En lo que se refiere al tema de la promoción de la democracia -el cual se analizará en el tercer apartado-, la experiencia salvadoreña es radicalmente distinta a los dos casos que ya hemos analizado. En primer lugar, aquí no se trató de construir una oposición política que enfrentara a un gobierno constituído. Todo lo contrario, las inciativas de Washington estuvieron destinadas a promover un desarrollo institucional que fortaleciera las estructuras de un sistema que no se pensaba cambiar sino estabilizar políticamente. En segundo lugar, la tarea estuvo enteramente a cargo de la AID; la incursión de la NED no se dió sino hasta 1990. En lo que sí hay una similitud es en el hecho de

que al igual que en Nicaragua y Panamá, la intervención política se produjo de la mano de la intervención militar, aunque con objetivos claramente diferentes: en los primeros para desestabilizar o derrocar a los gobiernos y, en el El Salvador, la iniciativa democrática formó parte desde un principio de la estrategia contrainsurgente destinada a mantener el sistema político.

La última parte, destinada a analizar las perspectivas de la paz, servirá de marco para reflexionar en torno a los éxitos y límites de la política global de Estados Unidos en ese país.

1. El gobierno de Bush y los cambios en la política regional

Debido a la dinámica que fue imponiendo el proceso de Esquipulas en relación a la contra nicaragüense, se incrementó el peso específico de la atención a la guerra en El Salvador. Como se analizaba en el tercer capítulo, al respecto no se presentaron desacuerdos sustanciales, por lo que era previsible una linea de continuidad en la estrategia militar contrainsurgente, con un mayor énfasis en los aspectos políticos de la misma. Ello se derivaba de las críticas sobre su desempeño, expresadas por diferentes actores, tal y como se verá con posterioridad.

Un aspecto que sorprendió al nuevo gobierno de George Bush fue la propuesta política del FMLN del 23 de enero de 1989, que se planteó en un momento en el que era evidente la carencia de una política alternativa. Con ello, la insurgencia sin duda tomó una iniciativa política que tuvo incidencia en el debate interno estadunidense, a pesar de que sus expresiones públicas fueran

escasas.

La propuesta de postergar las elecciones planificadas para marzo de ese mismo año 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 la insurgencia con profundas repercusiones ya que, por un lado, la lucha política, la electoral y el diálogo, se articulaban dentro de una estrategia global del FMLN que había enfatizado, hasta ese momento, el terreno militar y el impulso al movimiento de masas.

Por otra parte, la propuesta omitía una demanda que había sido reiterada durante la etapa anterior, referida al otorgamiento de espacios propios de poder para la insurgencia, es decir, compartir el poder y, además, se aceptaba la posibilidad de un ejército depurado, dejando de lado el cuello de botella que había significado la discusión sobre los dos ejércitos. La iniciativa fue rechazada. Sin embargo, tendría un altísimo impacto tanto en el interior como en el exterior del país.

Con posterioridad, a finales de 1989 y a principios de 1990, se produciría un vuelco en la correlación regional de fuerzas favorable los intereses estadunidenses. Ello traería dos consecuencias: por un lado, que Centroamérica dejara de ser la prioridad en la política hemisférica de Estados Unidos como lo

había sido durante la era de Reagan y, segundo, la reformulación de la política regional. Ello se derivaba también del surgimiento de otras prioridades de pólítica exterior emanadas de la crisis del mundo socialista.

En un primer orden de importancia, el elemento que hubo que considerar en la reformulación de la política regional fue el legado de Reagan quien, a través de la exitosa aplicación del diseño GBI, permitió a Bush recoger los frutos del mismo con la derrota del sandinismo en las elecciones de 1990, con el logro de la impunidad en la desestabilización y en la posterior decisión de Bush de invadir a Panamá, y con el freno de las posibilidades de triunfo de las insurgencias en la región y su orientación hacia las mesas de diálogo.

Los cambios en la política de Bush hacia Centroamérica se pueden sintetizar de la siguiente forma: 1) la transferencia del énfasis de lo militar a lo político y económico dentro del marco de la nueva agenda de seguridad global; 2) la pacificación de la región paralelamente al mantenimiento de la GBI contra los movimientos insurgentes en tanto que fructificasen las presiones para una salida negociada; 3) el apuntalamiento de la regionalización económica a través del involucramiento de Centroamérica en la Iniciativa de las Américas; 4) el "compromiso democrático"; 5) la delegación de responsabilidades a terceros estados que pudieran proyectar algunos puntos de la agenda, como el de la integración económica; y, 6) la paulatina desmilitarización

de la región.[1]

Dentro de ese marco, la percepción de Washington cambió al respecto del histórico apoyo mexicano a una solución político-negociada, lo que había implicado una relación especial con el movimiento insurgente salvadoreño, que sin duda tensionó en varios momentos la relación bilateral. Esto se reforzaba por el cambio sustancial en la posición misma de la insurgencia al respecto de la salida al conflicto, al enfatizar en la última fase de su lucha el papel de los medios políticos sobre los militares y al manifestar su voluntad de convertirse en una fuerza política legal. Estos dos elementos sin duda incidieron en el papel que México jugó en la negociación de los Acuerdos de Paz.

Una síntesis de las causas y efectos de los cambios de la política de Estados Unidos hacia Centroamérica la proporcionó el embajador de Estados Unidos en Honduras, Cresencio S. Arcos. Desde su perspectiva, con la derrota electoral de los sandinistas y los dramáticos cambios en el bloque soviético, la justificación de los altos niveles de involucramiento estadunidense de la década anterior se habían desvanecido. De otra parte, señalaba que Washington sería menos paciente en la canalización de recursos a países o sectores -como el judicial, las fuerzas armadas o la agricultura- en los que la asistencia hubiese fallado en la producción de mejoras significativas.

---

[1]. Ver Lilia Bermúdez, "La política de Estados Unidos hacia Centroamérica después del Golfo", en **Centroamérica ante las nuevas relaciones internacionales**, FLACSO-Guatemala, Fundación Friedrich Ebert, enero de 1992, pp. 27-43.

Afirmaba que los efectos más inmediatos del cambio en el ambiente de seguridad centroamericano se dejarían sentir en las fuerzas armadas de la región, que durante la década se expandieron a un tamaño que simplemente resultaba insostenible a largo plazo. La tendencia debía ser revertida, reduciendo los gastos militares a niveles acordes con la ausencia de grandes programas de asistencia. Tales imperativos se volvían aún más claros por el hecho de que los gastos de la operación Tormenta del Desierto y la reconstrucción de Kuwait forzarían a ulteriores reducciones en los niveles de ayuda militar estadunidense.

Por lo anterior, la asistencia más útil que el gobierno de Estados Unidos podía ofrecer era ayudar a las fuerzas armadas centroamericanas a redefinir su papel en una era menos conflictiva. Ello se podría lograr a través de su asistencia militar, de programas de entrenamiento civil y reforzando constantemente la importancia del control civil sobre las fuerzas armadas. Una vía era la canalización de la asistencia militar a través de las autoridades civiles, en lugar de descansar en las relaciones de militares a militares como se habían hecho en el pasado.[2]

2. Los límites de la contrainsurgencia

En la coyuntura de la firma de los Acuerdos de Esquipulas, la estrategia contrainsurgente en El Salvador se encontraba en un franco estancamiento. Ello produjo serias contradicciones entre el

---

[2]. Cresencio S. Arcos, "Managing Change in Central America", **Foreign Service Journal**, Vol. 68, No. 4, April 1991, American Foreign Service Association, Washington, pp. 19-20

presidente Napoleón Duarte, el jefe del Estado Mayor, general Adolfo Blandón, y el ministro de Defensa, Eugenio Vides Casanova -quienes se habían plegado de lleno al diseño estadunidense de GBI-, con sectores de la clase dominante y de las fuerzas armadas que se oponían férreamente al mismo, abogando por una guerra total que acabara a la mayor rapidez posible con la guerrilla.

El fracaso de los planes contrainsurgentes Bienestar para San Vicente y Usulután (1983) y Unidos para Reconstruir (1986), contrastaba con las muestras de la fortaleza militar del FMLN evidenciada en los ataques de este año a dos de los más importantes cuarteles del ejército salvadoreño: el de El Paraíso en Chalatenango (al norte del país) del 31 de marzo, y el de San Francisco Gotera en Morazán (al oriente, fronterizo con Honduras), del 2 de mayo.

Esta situación propició el surgimiento de agrupaciones de la extrema derecha y de los militares. El Movimiento de Acción Nacional fue formado a finales de 1986, y estuvo constituído mayoritariamente por mujeres y dirigido por empresarios. Sus críticas planteadas, en documentos públicos, incluían la relativa a la conducción de la guerra por el mando castrense y los asesores estadounidenses, "por hacerle el juego al principio guerrillero de guerra popular prolongada". Sugerían que existía falta de profesionalismo, experiencia, asesoramiento o voluntad para ganar la guerra. Ello se expresaba en el éxito de la guerrilla en operativos como la toma del cuartel de El Paraiso. Asimismo, insinuaban que la guerra se había prolongado para amasar fortunas

a la sombra de la ayuda militar de Estados Unidos.[3]

Por otra parte, dentro de la fuerzas armadas apareció el Consejo Militar Nacional, de carácter clandestino, quien achacaba la continuación de la guerra a la incapacidad del alto mando. Su primer manifiesto apareció el 17 de junio del mismo año y en él se acusaba a la cúpula militar y al gobierno de subordinarse a patrones y lineamientos "ajenos a los intereses de El Salvador". Su línea dura quedó mejor expresada en su segundo documento fechado en julio, en el que afirmaban que no existía voluntad para ganar la guerra, y que la fuerza armada debía ser "fuerte, agresiva, enérgica y firme". Desde su perspectiva, la "domesticación" de los militares era el producto de un "lavado de cerebro". Según la agrupación, "los terroristas están ganando y fortaleciéndose al permitírseles crear sus organizaciones de fachada, lo que les permitirá resistir la guerra por muchos años".[4]

Otro problema que enfrentaban tanto el gobierno salvadoreño como los estrategas estadunidenses era el alto costo de los sabotajes económicos de la insurgencia. A finales de 1985 se estimaba que éste ascendía a 300 millones de dólares al año, lo que siginificaba una suma igual a la de la asistencia económica de Estados Unidos. Además del impacto meramente monetario, la táctica guerrillera tenía también serias implicaciones militares, tal como fue reconocido por el coronel Orlando Zepeda en febrero de 1989:

---

[3]. **Inforpress Centroamericana**, núm. 737 Guatemala, 7 de mayo de 1987, p. 7.

[4]. **Ibid.**, núm. 750, 6 de agosto do 1987, pp. 13 y 14.

ésta "nos ata a una postura defensiva; 65 por ciento de nuestros soldados están resguardando la infraestructura económica".[5]

Otro hecho importante de la estrategia del FMLN fue que empezó a reconstruir sus organizaciones urbanas, preparándose para llevar la guerra a las ciudades. Para 1988 pequeños comandos urbanos de la capital atacaban regularmente blancos militares y económicos. Ello daba cuenta del crecimiento de la capacidad operativa del FMLN desde el punto de vista de la geografía del país. Mientras que en 1984 el FMLN era fuerte en siete de los departamentos de El Salvador, para finales de 1989 se encontraba activo en todos, es decir, en los 14 departamentos del país.[6]

En la coyuntura previa a las elecciones de marzo de 1989 que le darían el triunfo al candidato del partido ARENA, Alfredo Cristiani, del lado estadunidense se podían ubicar dos visiones críticas en relación a la instrumentación de la guerra en El Salvador, aunque sus premisas y conclusiones diferían sustancialmente.

Dentro de las **fuerzas armadas**, los abogados de la GBI en su eje de contrainsurgencia se mostraban descontentos con los resultados de la guerra, concentrando su crítica en el problema operativo, no de su concepción, particularmente en lo que se refería a "la otra guerra" (los instrumentos no militares que

---

[5]. Anjali Sundaram "Taking Centre Stage: the Reagan era", Anjali Sundaram y George Gelber, **A decade of war. El Salvador confronts the future**, Catholic Institute for International Relations (CIIR), London, U.K. y Monthly Review Press, New York, USA, 1991, p. 146.

[6]. **Ibid**, p. 147.

globalizan la estrategia).[7]

Los autores de la evaluación, cuatro tenientes coroneles, llamaban a rescatar la experiencia de El Salvador para rediseñar una estrategia contrainsurgente que sirviera **para ganar la guerra**, no sólo para pelearla. Asumían que lo que estaba en juego, una vez más, era el prestigio estadunidense y reconocían que un eventual retiro de la ayuda implicaría la derrota de las fuerzas armadas salvadoreñas y el colapso del gobierno.

Aceptaban el hecho de que la guerra se encontraba estancada y que su fin estaba lejos de alcanzarse debido a una serie de errores operativos:

- La ayuda económica no había trascendido más allá de poder mantener la economía del país en un crecimiento cero.
- No se habían definido objetivos políticos claros.
- Se necesitaba profundizar la "profesionalización" de las fuerzas armadas salvadoreñas, su subordinación al poder civil, y su respeto por los Derechos Humanos para lograr el apoyo popular.
- Se necesitaban mejorar las capacidades de combate en un sentido contrainsurgente, ya que a pesar de los esfuerzos estadunidenses, los salvadoreños seguían usando un ejército convencional y tácticas convencionales para pelear una guerra no convencional.

---

[7]. Ttes. Coroneles A.J. Bacevich, James B. 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.

- Se debía evitar el uso de tecnología inapropiada por sus limitaciones para enfrentar pequeñas guerras. La utilidad de la aviación se reduce cuando la insurgencia se descompone en pequeñas unidades.
- Se requería perfeccionar "la otra guerra" para lograr el apoyo popular, incrementando la participación política, modificando el papel de los militares, diseñando una amplia estrategia de operaciones psicológicas, creando una efectiva fuerza de defensa civil y promoviendo un gobierno responsable y honesto.

Como contraparte se ubicaba el informe de tres **congresistas**, dos republicanos y un demócrata, presentado ante el Arms Control and Foreign Policy Caucus en noviembre de 1987, en el que concluían que la política del gobierno de Reagan hacia El Salvador había sido un completo fracaso.[8] Proponían una nueva política dirigida a resolver las raíces de la guerra y sugerían promover una solución política para ello. Las principales propuestas eran:

1. La promoción de un arreglo político, sugiriendo que el Congreso retuviera el 50% de las transferencias de efectivo y de la asistencia militar hasta que el gobierno informara acerca de sus esfuerzos para concluir la guerra.
2. Vincular la ayuda policial a la reforma judicial, en la que se promoviera juzgar a los oficiales que abusaban de los Derechos Humanos o cometían otros crímenes.

---

[8]. Senador Mark Hatfield (R-Oregon) y Representantes Jim Leach (R-Iowa) y George Miller (D-California), **Bankrolling failure: United States policy in El Salvador and the urgent need for reform**, Arms Control and Foreign Policy Caucus, november 1987.

3. Dar prioridad a la asistencia para reformas, desarrollo y necesidades básicas, en lugar de privilegiar los fondos destinados al esfuerzo de guerra, como había sido hasta ese momento.
4. Control de la corrupción.

Otros problemas que también se percibían en relación al desempeño de las fuerzas armadas salvadoreñas y que implicaban serias vulnerabilidades en su funcionamiento, eran su resguardo en el recultamiento forzoso, que implicaba una falta de compromiso y baja moral de la tropa, y su sistema de tandas, que implicaba el ascenso automoático de oficiales pertenecientes a una misma promoción.

Debido al primer problema, se registraba una alta desersión y sólo el 25% se reenlistaba para un segundo período de 2 años, dejando al ejército con una fuerza de combatientes inexperta.

En lo que se refiere al sistema de tandas el principal problema era que el ascenso a las posiciones más altas se daba en función de su lealtad a su promoción, no por consideración de sus méritos o competencia. Ello generó resentimientos y desconfianza tanto entre oficiales más jóvenes como entre los mayores.

El 2 de junio de 1987 se produjeron cambios en el mando de las fuerzas armadas, en los cuales la "tanda sinfónica", o "tandona" promoción de 45 miembros, 28 de ellos coroneles de reconocida linea dura no partidarios de una salida negociada a la guerra, avanzaron en la ocupación de mandos estratégicos, 7 de ellos a nivel nacional, como la subjefatura del Estado Mayor, la jefatura de la

Guardia Nacional y de la Escuela Militar (CEMFA), además de 5 brigadas. De los 85 cambios con puestos de dirección anunciados por el jefe de Estado Mayor Conjunto, general Adolfo Blandón, los más importantes (18) fueron ocupados por "la Sinfónica", lo que les permitiría una mayor influencia en la estrategia de la guerra, frente a la que habían mantenido su postura crítica.[9]

Para 1989 la Tandona había asumido el control sobre 10 de las 14 zonas militares, 5 de 7 destacamentos militares, 5 de 6 brigadas prestigiosas, las tres fuerzas de policía, y tres de los comandos militares (inteligencia, operaciones y personal). Algunos generales fueron remplazados por coroneles de menor rango pertencientes a la Tandona.

Por otro lado, la unidad de los militares también se veía debilitada por la relativa independencia de la Fuerza Aérea. Con la ayuda de Estados Unidos se transformó de ser poco más que una pequeña división de transporte, a ser uno de los comandos aéreos más poderosos y mejor equipados de América Latina. Pero más que responder a la autoridad del ministro de Defensa y del comando militar central, la Fuerza Aérea estableció sus propias prioridades y políticas. De acuerdo con una evaluación militar estadunidense:

---

[9]. **Inforpress Centroamericana.**, núm. 742, 11 de junio de 1987, pp. 6 y 7. Entre los miembros de la Tandona se encuentran el dirigentes de ARENA Roberto D'Aubuisson; el coronel (R) Sigifredo Ochoa Pérez, nombrado por el presidente Cristiani como jefe de la corporación pública que genera electricidad; el Coronel Juan Orlando Zepeda, subsecretario de Defensa de Cristiani; el Coronel René Emilio Ponce, nombrado Jefe de Edo. Mayor en noviembre de 1988, y después ministro de Defensa; el Coronel Mauricio Vargas, el principal teórico de la contrainsurgencia, subjefe de Estado Mayor Conjunto durante el gobierno de Cristiani.

"la fuerza aérea Salvadoreña es en teoría parte de un establecimiento unificado de defensa, pero en realidad es un feudo autónomo, que despliega su infantería sin previa coordinación". La tensión entre el Ejército y la Fuerza Aérea casi rompe en conflicto abierto en mayo de 1989 en relación al reemplazo del saliente ministro de Defensa Vides Casanova. El General Juan Rafael Bustillo, comandante de la Fuerza Aerea, fue el elegido por la línea dura dentro de ARENA, mientras que la embajada de Estados Unidos y el cuerpo de oficiales apoyaban al Coronel René Emilio Ponce. Una solución temporal a la disputa fue la propuesta del Gen. Rafael Humberto Larios.

Otro motivo de críticas ha sido el de la corrupción de las fuerzas armadas salvadoreñas. Una vez que los oficiales ascendían a posiciones de mando, controlaban un lucrativo sistema de patronazgo y soborno. Una fuente de fondos extra era la práctica común de rentar tropas como guardias de seguridad a propietarios de plantaciones y fábricas, cobrando entre 200 y 300 dólares por hombre al mes.

Otro descubrimiento fue la venta de ayuda militar a la contrarrevolución nicaragüense, denuncia hecha por los congresistas ya citados: "combustible para avión dado a El Salvador bajo el programa de ayuda militar, fue ilegalmente vendido a la red de abastecimiento de la contra cuando sus aviones cargaban combustible en la base aérea de Ilopango"[10]

Por otra parte, según Joe Millman, en un artículo de **The New**

---

[10]. M. O. Hatfield et al, **op. cit.**, p. 8

York Times, "la ayuda militar estadunidense ha servido para fortalecer aún más a la élite militar salvadoreña que siempre se ha mostrado hostil a las reformas y que ahora pretende imponer su poder político y financiero por encima de las instituciones civiles..." Según el periodista, exitía una práctica extensiva de agregar nombres "de soldados fantasmas" en las nóminas de las brigadas, para de esta manera incrementar sus fondos mediante el desvío de salarios. De acuerdo a la fuente, cada año los catorce jefes militares más altos se repartían 20 mil salarios entre ellos, y calcula que si cada paga alcanza la suma de 100 dólares mensuales, se estaría hablando de unos 24 millones de dólares que se desviaron para ese "fondo sucio".

No obstante, Milman señala que lo anterior es una mínima parte si se compara con la verdadera reserva principal del ejército: "una rama del fondo de seguridad social, llamada Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA). Dicho fondo, que en la actualidad supera los 100 millones de dólares, ha convertido al ejército en la mayor fuente de capital líquido del país, según afirmó un empresario salvadoreño. El IPSFA se ha convertido en un conglomerado multimillonario en dólares que financia hipotecas, administra sus pequeños negocios propios a través de bancos civiles que cooperan con ellos, y desarrolla proyectos de bienes raíces, incluyendo grandes propiedades como un centro comercial y una torre de trece pisos para las oficinas del nuevo Banco de la Fuerza Armada".

Según el periodista si ese banco abre sus puertas, como estaba

planeado, "el equilibrio del poder entre los militares y los civiles quedará alterado para siempre". "Luigi Einaudi, representante estadunidense ante la OEA, advierte que con su propio sistema bancario, el ejército podría convertirse en el amo del Estado. Hay que tener presente que el ejército se ha rehusado a obedecer las órdenes de Cristiani en cuanto a depositar los fondos del IPSFA en el Banco Central de Reserva".[11]

El problema de la corrupción no sólo permeó a los militares. De acuerdo con el reporte de los congresistas, en noviembre de 1987 y en relación a FEDECREDITO, agencia gubernamental responsable del programa de empleo para los desplazados, se reportó que el 70% de los trabajos no se le otorgaron a los desplazados en algunas áreas y sí a miembros del Partido Demócrata Cristiano (PDC). En síntesis, los congresistas concluyeron que existía "mal manejo y politización, y la corrupción, que es una consecuencia natural, ha sobrepasado niveles tolerables y ha puesto en peligro la factibilidad del programa.[12]

Igualmente, la ayuda al desastre del terremoto por 129 millones de dólares fue desembolsada como donaciones para propietarios de casas y negocios afectados, sin embargo, "19 millones fueron otorgados de forma inapropiada a funcionarios del

---

[11]. "Militarismo y democratización", **Estudios Centroamericanos (ECA)**, Año XLVII, No. 529-530, noviembre-diciembre 1992, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", San Salvador, p. 1018.

[12]. M. O. Hatfield et al, **op. cit.** p. 6.

PDC". Adicionalmente, se descubrió que en las áreas en donde el partido no tenía apoyo, los damnificados recibieron muy poca ayuda.[13]

El ascenso de ARENA al poder a mediados de 1989 implicaba la posibilidad de que se consolidaran posiciones que diferían 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 otrogamiento de la ayuda para el año fiscal de 1990, que asciendía a 386.2 millones de dólares.

Según Larry Storrs, del Congressional Research Service, tal petición debía considerarse a 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, se 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 podían incrementar las bajas civiles en el país al proporcionarle 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

---

[13]. Ibid, p. 7.

la conveniencia de alentar una solución negociada al conflicto.[14]

A pesar de las presiones internas y debido seguramente a las externas, los llamados a la guerra total fueron vetados también por el gobierno de ARENA y por el nuevo jefe militar, Coronel René Emilio Ponce.

Sin embargo, la ofensiva militar del FMLN de noviembre de 1989 demostró la incapacidad del ejército para combatir una guerra contrainsurgente en las ciudades. Se tuvo que recurrir al bombardeo aéreo de barrios pobres para hacer retroceder a la guerrilla. La ofensiva hizo pedazos la creencia de que, a pesar de los problemas señalados, los militares dominaban la guerra y que el FMLN era un fuerza guerrillera en proceso de desintegración. Las dificultades de los militares para hacer retroceder el desafiante avance de la guerrilla dañó seriamente su prestigio agravando las tensiones dentro de sus filas.

3. Promoción de la democracia, estabilización económica y pacificación: el papel de la AID

Como se señaló en el primer capítulo, uno de los aspectos importantes dentro de la revisión de la estrategia contrainsurgente posterior a Vietnam es la búsqueda de la legitimidad política de los gobiernos apoyados por Estados Unidos, cuyo propósito fundamental es lograr tanto el apoyo bipartidista como el de la opinión pública.

---

[14] Larry K. Stors, "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.

En El Salvador, la intervención política de principios de los ochenta tenía dos objetivos: tratar de instaurar un gobierno civil que frenara las tentaciones de los militares para recuperar el poder perdido en 1979 y que éste representara al "centro político", es decir, que fuera el punto medio entre la extrema derecha, ubicada en la fracción de ARENA encabezada por Roberto D'Aubuisson y sus escuadrones de la muerte, y la extrema izquierda representada por el FMLN. Su apuesta, por tanto, era a favor de la democracia cristiana. Sin embargo, la tarea estuvo llena de tropiezos.

En las elecciones de 1982 para elegir una asamblea constituyente, que redactara una nueva constitución, ganó la coalición de derecha encabezada por ARENA, partido que, además aún no tenía un año de haber sido formado. Lo que frenó que D'Aubuisson fuera electo presidente provisional, fue el veto de Estados Unidos, expresado a través de los militares. Quien fue nombrado en el cargo fue Alvaro Magaña.

Con posterioridad, el Informe Kissinger sería enfático en dos aspectos que ya han sido señalados con anterioridad: la adopción del estilo estadunidense de contrainsurgencia, y la legitimación del gobierno emanado de las elecciones presidenciales de 1984, una de cuyas tareas debería ser la disminución en las violaciones a los derechos humanos, otro requisito del diseño de GBI para ganar las "mentes y corazones" de la población.

En un discurso en donde expresaba su apoyo al presidente Magaña por el anuncio de las elecciones, Reagan señalaba al respecto:

> Aunque el abuso de los derechos humanos permanece en un alto nivel inaceptable, como se anotó en la certificación del gobierno del mes pasado, sin embargo se ha moderado mesurablemente desde el inicio de la ayuda económica y militar estadunidense y continúa moderándose...
>
> El logro de una reconciliación estable en El Salvador no es de ninguna manera una tarea fácil; requiere de nuestro entendimiento y, sobre todo, de nuestra paciencia. Tratar de forzar una solución tal como negociaciones inmediatas con la izquierda sobre compartir el poder, corre el riesgo de fragmentar el desarrollo del centro. Tal fragmentación removería todo incentivo para la izquierda para negociar de buena fé.[15]

En las elecciones de 1984, "la CIA y el IADSL canalizaron cerca de 2 millones de dólares a El Salvador para asegurar la elección de Duarte", el candidato de la democracia cristiana.[16] Como se verá poco después, un aspecto importante del apoyo a la candidatura de Napoleón Duarte fue el respaldo al sindicalismo para tales objetivos, concretamente a la Unión Popular Democrática (UPD). Otros aliados de Estados Unidos que también ayudaron financieramente al PDC fueron la Fundación Konrad Adenauer de Alemania Occidental y el Instituto Venezolano para Educación Política (IVEPO).

De acuerdo con los datos, el 25 de marzo de 1984 se emitieron 1.4 millones de votos, de los cuales 1.2 fueron válidos. Duarte obtuvo el 43.41%, D'Aubuisson 29.76%, por lo que se tuvo que

---

[15]. Ronald Reagan, "Presidential elections in El Salvador", President's statement, mar. 6, 1983, **Department of State Buletin**, may 1983, p. 85.

[16]. Chris Norton, "The hard right: ARENA comes to power", Anjali Sundaram y George Gelber, **A decade of war. El Salvador confronts the future**, Catholic Institute for International Relations (CIIR), London, UK, y Monthly Review Press, New York, USA, 1991, pp. 199-200.

realizar una segunda ronda electoral debido a que ninguno de los candidatos alcanzó el 50%. En la segunda vuelta, Duarte obtuvo el 53.6% de los votos, 100 mil más que D'Aubuisson.[17] Por lo que se refiere a la Asamblea Nacional, su control fue retenido por ARENA.

La elección de Duarte institucionalizó el gobierno civil que se había iniciado con la presidencia provisional de Alvaro Magaña a mediados de 82. Bajo su mandato, se colocó al presidente como comandante en jefe de las FA, pero este cambio no debilitó el poder militar, por lo contrario, éste se profundizó en la medida en que su presupuesto y posición se expandió con la inyección de la ayuda estadunidense.

En 1985, el PDC le quita a ARENA la mayoría dentro de la Asamblea Legislativa. Adicionalmente, debido a las contradicciones que se generan al interior de ARENA por la derrota en las elecciones presidenciales, D'Aubuisson fue sustituído por Alfredo Cristiani, millonario productor de café y algodón, descrito como un "hombre sin manchas políticas" en clara alusión a los escuadrones de la muerte manejados por su antecesor. "Julio Adolfo Rey Prendes, entonces ministro de Cultura y Comunicaciones en el gobierno del PDC, afirmó que la presión de la embajada de Estados Unidos había estado atrás del cambio".[18]

La gestión demócrata cristiana fue calificada como una

---

[17]. Carlos Acevedo, "El Salvador's new clothes: the electoral process (1982-1989)", A. Sundaram y G. Gelber (Eds.), **op. cit.**, pp. 27-29.

[18]. **Ibid**, p. 30.

administración "incompetente, corrupta y llena de conflictos con los más diversos sectores sociales y políticos del país". Además, dentro del partido se produjo un lucha por la candidatura presidencial, que enfrentó a Fidel Chávez Mena y a Rey Prendes, ministro de Cultura y Comunicaciones. El slogan de ARENA "Cambio para mejorar" capitalizó el amplio desencanto con el PDC y en los siguientes comicios pudo recuperar nuevamente el control de la Asamblea Nacional, así como 178 consejos municipales, entre ellos San Salvador.[19]

Por su parte, el FMLN decide boicotear las elecciones del 19 de marzo de 1989 como reacción al rechazo de su propuesta del mes de enero, y el Frente Democrático Revolucionario (FDR), que había establecido una alianza política con la insurgencia, decide participar a través de la Convergencia Democrática, con Guillermo Ungo como candidato. ARENA ganó con el 53.82%, el PDC recibió el 36% y la Convergencia 3.8%. En parte, la escasa votación a favor de esta última fuerza se debió al boicot declarado por la insurgencia. De acuerdo con el autor citado, el voto a favor de ARENA en estas elecciones no se podía interpretar como un viraje a la derecha, sino más bien como un voto de no confianza en el PDC.

El triunfo de ARENA significó nuevamente un descalabro para Washington, cuyos funcionarios tuvieron que adaptarse a esta circunstancia. El Departamento de Estado había delineado su diagnóstico sobre la situación salvadoreña y los principales

---

[19]. Ibid, p. 31.

aspectos de su política hacia el país en enero de 1989:[20]

- Apoyo al proceso de transición democrática en El Salvador.
- La principal amenaza a lo anterior era el FMLN, que continuaba siendo caracterizado como una organización terrorista, de orientación marxista-leninista, guiada y financiada por Cuba, Nicaragua y la Unión Soviética.
- Existía una amplia base política centrista en El Salvador, la cual estaba bajo el ataque de ambos extremos políticos, caracterizados como elementos marginales, sólo relevantes por su uso de la violencia.
- Las violaciones a los derechos humanos habían disminuído firmemente desde principios de los ochentas, en gran parte por el acrecentado profesionalismo de las fuerzas de seguridad y la falta de apoyo gubernamental y del ejército para extremistas de derecha.
- La ayuda militar de Estados Unidos se mantenía como necesaria para permitir a las fuerzas armadas salvadoreñas proteger las frágiles instituciones democráticos contra los terroristas del FMLN. El éxito de éstas en repeler y aislar militarmente al FMLN eliminaría la necesidad de introducir tropas de combate propias.
- La ayuda económica de Estados Unidos continuaba siendo necesaria para estabilizar la economía. Está se complementaba a través de la ayuda para la balanza de pagos y de programas

---

[20]. U.S. Department of State, "El Salvador: the battle for democracy", **Department of State Bulletin**, january 1989.

para promover la inversión del sector privado. Otros programas más pequeños de ayuda atendían las necesidades básicas de los pobres a través de distribución de alimentos, programas de salud y educación, proyectos de vivienda de bajos réditos y atención a los desplazados. La ayuda económica también apoyaba directamente al proceso de democratización a través del apoyo para elecciones, el sistema judicial, y organizaciones democráticas no gubernamentales.

Por su parte, un informe de la General Accounting Office, rama consultiva independiente del Congreso, dado a conocer la primera semana de marzo, propugnaba por cambios de importancia en la política hacia Centroamérica.

Según el articulista del **New York Times**, Robert Pear, el informe afirmaba que la política estadunidense había 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 eran más agudas que una década atrás.

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.[21]

---

[21] Pear Robert, "Exigirá el Congreso a Bush que renuncie a la hostilidad en CA", **Excélsior**, México, 9 de marzo de 1989.

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 Cristiani demostrase que el partido se comprometía con un curso más moderado.[22]

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, habían triplicado sus asesinatos entre 1987 y 1989. Sin duda, el principal dilema que se le presenta al gobierno de Bush era la indisciplina de ARENA y de un fuerte sector dentro de las fuerzas armadas.

Las críticas dentro del Congreso pronto se empezaron a traducir en la limitación de la ayuda por parte del cuerpo legislativo. En 1990 el gobierno solicitó para el siguiente año fiscal 375 millones de dólares (103 millones en asistencia para el desarrollo y ayuda alimentaria, 180 millones del Fondo de Apoyo Económico, y 91 millones en asistencia militar). El Congreso aprobó la asistencia económica, pero limitó la ayuda militar a 85 millones y retuvo la mitad para promover un acuerdo negociado.[23] Tal propuesta, conocida como Dodd-Leahy por sus auspiciadores,

---

[22]. Larry K. Stors, "El Salvador: U.S. foreign assistance facts", **CRS Issue Brief**, Foreign Affairs and National Defense Division, Congressional Research Service, The Library of the Congress, March 27, 1989, p. 16.

[23]. Nina M. Serafino, K. Larry Storrs y Maureen Taft-Morales, **Latin America: an overview of U.S. policy challenges in 1991**, Congressional Research Service Report for Congress, february 19, 1991, p. 5.

también condicionaba la entrega de esos fondos al enjuiciamiento de los militares responsables de la masacre de los seis jesuitas la Universidad Centroamericana.

Por su parte, el Departamento de Estado, intentó boicotear la propuesta Dodd-Leahy, presentando una contrapropuesta que favorecería la inflexibilidad gubernamental en la mesa de negociación, pues únicamente congelaba la asistencia militar por un breve periodo de 60 días, después de los cuales dicha asistencia sería automáticamente restituida si no se concertaba un cese del fuego. Cuando esta maniobra fracasó, procedió a manipular las condiciones establecidas en la enmienda, utilizando todo tipo de argumentos. Ante todo, el gobierno norteamericano se preocupó de mantener abierto el cauce de dólares a la fuerza armada a través de otros canales con independencia de que éstos fuesen legales o ilelgales. Así, con independencia de la decisión de los legisladores, el gobierno estadunidense construyó artificios y encontró pretextos para mantener inalterado el nivel de asistencia militar y con él, el ritmo de la guerra. El incidente del asesinato de los asesores en Lolotique (San Miguel) fue hábilmente explotado para descongelar los 42.5 millones de dólares retenidos apenas tres meses atrás. El mismo vocero del Departamento de Estado advirtió en su oportunidad que la ejecución de los militares norteamericanos no entraba en los criterios fijados por el Congreso para reestablecer la ayuda. A finales de junio, el presidente Bush decidió, finalmente, liberar 21 millones de dólares de los 42.5 millones retenidos. En otra muestra de respaldo incondicional al

ejército salvadoreño, el gobierno estadunidense reemplazó los medios aéreos destruídos por el FMLN durante la ofensiva de de noviembre de 1989 con una nueva flotilla de tres aviones de combate A-37 y con seis helicópteros artillados UH-1H.[24]

La principal agencia encargada de la distribución de los fondos y de la instrumentación de la política de Estados Unidos en los terrenos político y económico fue la AID. Su estrecho vínculo con la estrategia contrainsurgente se derivaba de los imperativos doctrinarios ya descritos en el segundo capítulo.

La **estabilización económica** fue uno de los principales objetivos de la ayuda económica de Estados Unidos. También fue uno de los aspectos más exitosos del programa de la AID, en tanto que se concentraba en el esfuerzo para mantener a flote al gobierno y a la economía, aliviando el déficit del país en el intercambio con el exterior y la resultante crisis de la balanza de pagos.[25]

La estabilización y **pacificación** (o control de la población), representó otro aspecto principal del programa de asistencia. En el contexto de una guerra civil, los objetivos de "desarrollo" de la AID fueron ampliamente interpretados de acuerdo con los imperativos del proyecto contrainsurgente de Estados Unidos. Los programas de ayuda económica estuvieron diseñados para complementar

---

[24]. Angel Sermeño, "La guerra en el segundo año del gobierno de ARENA", **Estudios Centroamericanos (ECA)**, Año XLVI, No. 516, octubre de 1991, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", San Salvador, pp. 903-904.

[25]. Tom Barry, **El Salvador: a country guide**, The Inter-Hemispheric Education Resource Center, Albuquerque, New Mexico, segunda edición, enero 1991, p. 143.

aspectos estrictamente militares de la contrainsurgenica.

La estabilidad política fue entendida como **democratización**, e implicó en un primer momento, como ya se vió, el establecimiento de un gobierno demócrata cristiano que pudiera presentar credenciales centristas y moderadas. También se financió un elaborado sistema electoral.

Las **reformas económicas** anunciadas por la junta cívico militar en marzo de 1980, constituyeron un componente principal del programa de estabilización política de principios de la década. De acuerdo con la AID, el programa de **reforma agraria** era "un imperativo político para ayudar a prevenir el colapso político, golpear a la izquierda, y ayudar a prevenir la radicalización de la población rural. Acompañando el programa de distribución de tierras estuvo una campaña rural organizada por el IADSL, financiado por la AID. Las cooperativas, asociaciones rurales y coaliciones sindicales patrocinadas por el IADSL, constituyeron la principal base popular organizada para el gobierno demócrata cristiano. (Barry, 144-145)

Otras agencias gubernamentales fueron creadas para el propósito expreso de **pacificar** a la creciente población desplazada y a las comunidades en las zonas conflictivas. Estas agencias financiadas por la AID incluyeron la Comisión Nacional de Ayuda a los Desplazados (CONADES) y la Comisión Nacional para la Restauración de Areas (CONARA).

Controlada militarmente, CONARA sirvió como el principal canal de la ayuda para la pacificación de la AID. Como lo señalaba una

evaluación de la AID: "CONARA busca desafiar la presencia de la guerrilla no a través de estrategias militares, sino creando imágenes positivas del gobierno en las mentes de la población. Los fondos de la AID fluyeron a través de CONARA para apoyar los siguientes programas de **acción cívica**: Plan Nacional, Unidos para Reconstruir, Chalatenango 88, Municipalidades en Acción, y el Plan Oriente 89 del gobierno de ARENA.[26]

Otro aspecto de la estabilización política fue el apoyo al "desarrollo institucional" que la AID y el Departamento de Justicia ofrecieron a varias instituciones gubernamentales y ONGs de El Salvador. La mayoría de esta ayuda fue administrada por la **Oficina de Iniciativas Democráticas** de la AID. Para renovar la imagen democrática del gobierno, la AID lanzó en 1984 varios proyectos para fortalecer el **sistema judicial** del país, ofreciendo cursos de entrenamiento y a través de la creación de una Unidad Especial de Investigación y una Unidad Judicial de Protección. Como parte de su programa de democratización, la AID también financió la Comisión Revisora de la Legislación Salvadoreña, la cual trabajó con la Asamblea Nacional en la revisión y modificación de leyes, regulaciones y procedimientos del sistema judicial del país.

Dentro de las iniciativas políticas, papel destacado tuvo el apoyo al **movimiento popular y sindical**. Como ya se señalaba la Unión Popular Democrática (UPD) tuvo un importante papel en el apoyo a la democracia cristiana desde las elecciones de 1984. Fue formada aglutinando organizaciones campesinas y sindicatos urbanos

---

[26]. **Ibid**, pp. 144-145.

subsidiados por el IADSL, el cual, reiteramos, recibe sus fondos de la AID. En 1987, el IADSL desembolsó 4.1 millones en El Salvador, casi un tercio del presupuesto total para América Latina.

Durante la campaña electoral de 1984, el PDC se comprometió a incorporar a miembros de la UPC en el futuro gobierno e instrumentar ciertas políticas en favor de los trabajadores. Sin embargo, pronto empezaron a aparecer desacuerdos sobre la asignación de puestos dentro del gobierno para los miembros de la UPD, como se había acordado en el pacto social, lo que causó conflicto dentro de las organizaciones. Al final, la falta de capacidad del gobierno para cumplir sus promesas creó una situación intolerable, y paralizó la capacidad de movilización de la UPD.

La instrumentación del gobierno de cortes monetaristas dentro del presupuesto en enero de 1986, conocidos como "el paquetazo", fue la culminación de un proceso que, además de resquebrajar la base social del régimen, introdujo serios conflictos entre los sindicatos apoyados por el IADSL y entre los sindicatos y el mismo IADSL.

A finales de 1985, la UPD se había dividido en dos facciones: pro y anti gubernamental. En contraste, se empezó a generar un polo organizativo alternativo en directa oposición a la estrategia contrinsurgente. A principios de 1986, el movimiento popular reorganizó y formó la Unión Nacional de Trabajadores Salvadoreños (UNTS). Esta estaba compuesta por sindicatos campesinos de oposición, asociaciones del Comité pro Primero de Mayo, la UPD no gubernamental y la CTS. De acuerdo con sus propias estimaciones,

para 1989 la UNTS tenía alrededor de 400 mil miembros organizados en cinco sectores.

Después del colapso de la UPD, el IADSL se comprometió en un esfuerzo para reconstruirla formando la Unión Nacional de Obreros y Campesinos (UNOC), la que apoyó al candidato demócrata cristiano para las elecciones presidenciales de 1989, Dr. Fidel Chávez Mena.[27]

Otra área privilegiada de apoyo por parte de la AID fueron las organizaciones no gubernamentales. La mayoría de los fondos destinados a este rubro se ha otorgado a la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), que aglutina al sector empresarial y ha sido considerada como uno de los principales medios para que la AID instrumente de forma indirecta sus programas. De 1984 a 1992, la AID proporcionó a FUSADES cerca de 102 millones de dólares, de los cuales 82 millones habrían sido utilizados para instrumentar proyectos de desarrollo y 20 millones fueron destinados para su funcionamiento.[28]

Creada en abril de 1983, FUSADES se describe a sí misma como "una organización privada, sin fines de lucro y sin posición política partidista. Sus actividades son financiadas por contribuciones de sus miembros e instituciones nacionales e internacionales. Funciona como un **centro de estudios e investigaciones y un facilitador del desarrollo**, en el campo

---

[27]. Rubén Zamora, "The popular movement", A. Sundaram y G. Gelber, **op. cit.**, pp. 185-189.

[28]. "Polémicos programas de AID", **El Salvador. Proceso**, Año 13, No. 535, octubre 21, 1992, pp.6-7.

económico y social, canalizando servicios empresariales y de promoción social mediante los programas que desarrolla".

Cuenta con un Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES), el cual analiza la situación del país en ambos rubros y elabora estudios para ofrecer soluciones "dentro de un sistema en el que la empresa privada es el principal elemento impulsor del crecimiento económico y de la generación de empleo".

Tiene los siguientes programas: de Promoción de Inversiones y Diversificación de Exportaciones (PRIDEX), de Diversificación Agrícola (DIVAGRO), de Promoción a la Pequeña y Microempresa (PROPEMI), de Riego.

También posee un Programa de Fortalecimiento de Asociaciones (FORTAS) para contribuir a mejorar la capacidad organizativa y técnica de las asociaciones privadas del país, tendiente a fortalecer el sistema de libre empresa y además copatrocina eventos con las organizaciones empresariales que incluyen seminarios, conferencias, viajes de observación, asistencia técnica y publicaciones. Financia, además, consultores para asistencia técnica y entrenamiento.[29]

Para la AID, las ONGs son instrumentos preferidos para sus estrategias político económicas por las siguientes razones:

- Son consideradas más eficientes y menos corruptas que las agencias gubernamentales.
- Es más fácil para una ONG trabajar en muchas comunidades, a diferencia del gobierno, los militares o la misma AID debido

---

[29]. **Qué es FUSADES**, tríptico informativo de la FUSADES.

a la suspicacia sobre los objetivos políticos de los últimos, y la y por el tiempo que las primeras tienen en lograr la confianza de la comunidad.

- Las ONGs atraen recursos adicionales y personal al país.
- Debido a su carácter religioso o humanitario, las ONGs pueden servir para legitimar la presencia económica y militar de Estados Unidos.
- El uso de las ONGs como intermediarias corresponde al nuevo compromiso de la AID de involucrar al sector privado en la instrumentación de los objetivos de política exterior de Estados Unidos.[30]

Como se señaló al inicio de este capítulo, el esfuerzo en términos de promoción democrática en El Salvador ha estado a cargo de la AID. El papel de la NED ha sido completamente secundario y sus esfuerzos se han orientado al apoyo a la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), fundamentalmente para que este organismo cúpula de los empresarios salvadoreños tenga incidencia en el debate legislativo (ver cuadro 17).

---

[30]. T, Barry, **El Salvador**, **op. cit.**, pp. 117-118.

CUADRO 17
FONDOS ENTREGADOS POR LA NED A EL SALVADOR
1989-1992

AÑO/DONANTE	RECEPTOR y/u OBJETIVO	MONTO
1989		**00 000**
1990		
CEPI	Permitir a la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) brindar un servicio de consultoria económica a legisladores y distribuir análisis legislativo de asuntos económicos a periodistas, asociaciones empresariales y grupos de abogados para reforzar el papel legislativo del Congreso.	75 000
Subtotal 1990		**75 000**
1991		
CEPI	Permitir a la ANEP brindar un servicio de consultoria económica a legisladores y distribuir análisis legislativo de asuntos económicos a periodistas, asociaciones empresariales y grupos de abogados para reforzar el papel legislativo del Congreso.	75 000
CD:		
• Center for Latin American Studies (University of Pittsburgh)	En conjunto con el Instituto de Estudios Latinoamericanos (IDELA), llevar a cabo un proyecto para promover el diálogo en asuntos nacionales entre los sectores políticos, económicos y sociales de la sociedad salvadoreña.	60 000
• Delphi Research Associates	Cubrir los altos costos de importación de material y equipo de Diario Latino.	22 000
Subtotal 1991		**157 000**
1992		
CEPI	Permitir a la ANEP llevar a cabo un programa de consultoría económica, ofrecer recomendaciones para el aprovechamiento de políticas económicas en marcha y dos seminarios para legisladores sobre proceso de toma de decisiones.	90 000
CD:		
• Center for Latin American Studies (University of Pittsburgh)	En conjunto con el IDELA, llevar a cabo un proyecto para promover el diálogo en asuntos nacionales entre los sectores políticos, económicos y sociales de la sociedad salvadoreña.	65 000
Subtotal 1992		**155 000**
TOTAL		**387 000**

FUENTES: NED, Anual Reports, 1989, 1990, 1991 y 1992.

4. El proceso de negociación y la perspectiva de los Acuerdos de Paz

En El Salvador, el diálogo entre la oposición encabezada por el FDR-FLMN y el gobierno tuvo dos antecedentes en 1984. El 15 de octubre se dio el primer contacto oficial en la localidad de La Palma y el 30 de noviembre en Ayagualo.[31] posteriormente hubo otros intentos que se frustraron, como el de Sesori en 1986. Con la instrumentación de las medidas adoptadas en Esquipulas, se celebró una tercera ronda de conversaciones en San Salvador, en la cede de la Nunciatura Apostólica, los días 4 y 5 de octubre de 1987. En ella, ambas delegaciones, representadas al más alto nivel, se comprometieron a disponer e instrumentar los acuerdos y a buscar los mecanismos para darle una solución política y pacífica a la guerra civil. En dicha reunión se crearon dos comisiones con representantes de ambas partes, una para instrumentar el proceso de cese del fuego, y la otra para los restantes aspectos de Esquipulas. Ambas comisiones serían presididas por monseñor Arturo Rivera y Damas.[32]

Los resultados de esta tercera ronda de diálogo se trataron de concretar en dos reuniones de trabajo (en Caracas, del 21 al 23 de octubre, y en México, el 1° de noviembre), de las que no se obtuvo un acuerdo real.

El diálogo fue suspendido por el FMLN como protesta por el asesinato de Heber Anaya, señalando que ello demostraba la falta de

---

[31] **En el Camino hacia la Paz. La Palma Ayagualo**, Ministerio de Cultura y Comunicaciones, El Salvador, diciembre de 1984.

[32] **En el Camino hacia la Paz**, El Salvador, 1984.

garantías existentes en el país. De antemano existían propuestas diferenciadas en las concepciones mismas del diálogo y de su contenido.

El gobierno quería circunscribirlo a la negociación de cese del fuego, en tanto que el FDR-FMLN planteaba una agenda que incluía además de ese tema el cese del abastecimiento logístico externo, la humanización de la guerra y una negociación de carácter nacional en la que participaran todos los sectores del país.

Asimismo, hay que destacar el manejo del gobierno salvadoreño en torno a dos aspectos del diálogo que evidenciaban el intento de presionar al gobierno sandinista: en primer lugar el planteamiento de homologación del FDR-FMLN con la contra y, en segundo lugar, el manejo de la simultaneidad del diálogo en Nicaragua y El Salvador. Ambas propuestas fueron rechazadas tanto por el gobierno de Nicaragua como por la fuerza político-militar salvadoreña.

La última etapa de negociación que condujo a la firma de los Acuerdos de Paz fue posible por tres razones fundamentales: la fortaleza militar demostrada por el FMLN durante la ofensiva de noviembre de 1989, la percepción del fracaso del diseño contrainsurgente por parte del Congreso estadunidense y su giro favorable a la búsqueda de una salida negociada, así como el cambio de posición del ejecutivo derivada de las consideraciones ya explicadas con anterioridad, particularmente el cambio en la correlación de fuerzas dentro de la región y el surgimiento de otras prioridades de política exterior.

Del contenido de los Acuerdos de Paz destacan tres puntos: a) la depuración y reducción de las Fuerzas Armadas, así como la redefinición de su doctrina; b) la disolución de los cuerpos represivos y la formación de una Policía Civil; y, c) el abordaje del tema económico social con inclusión del respeto a la tenencia de la tierra en las zonas conflictivas y el reparto agrario.

Los Acuerdos de Paz marcaron un hito en la historia del país. Abrieron otra etapa que posibilitaría una concertación nueva de la sociedad. Su cumplimiento eliminaría obstáculos y abrirá las perspectivas para lograr una verdadera transformación democrática. Sin embargo, los retos de su instrumentación eran enormes ya que si bien en su contenido fueron incorporados temas y problemas centrales, cuya traducción en la práctica sería extraordinariamente compleja ya que requería del acopio de una gran voluntad política y necesitaría de grandes volúmenes de ayuda económica.

Un problema fundamental en el proceso de pacificación y de democratización continúa siendo la necesaria subordinación del poder militar al civil. Con los Acuerdos de Paz se logra una disminución sustancial de los efectivos de las Fuerzas Armadas y la desaparición de los batallones de élite. A partir de ello, se tiene que iniciar una labor enorme relativa a la reeducación de los militares que permanezcan en la institución armada y adecuada a una nueva concepción de la seguridad nacional. La instrumentación de ello partiría de las sugerencias de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ).

En el Acuerdo de Nueva York I se perfilaron los contenidos de la nueva doctrina de las Fuerzas Armadas, que eliminaría el combate al "enemigo interno" como su tarea principal. Su nueva misión será la de la defensa de la soberanía y de la integridad del territorio; su actuación se enmarcará dentro de los principios que emanan del Estado de Derecho, de la primacía de la dignidad de la persona y el respeto a sus derechos; su noción será la de una institución al servicio de la nación, ajena a toda consideración política, ideológica o de posición social; y, se subordinará a las autoridades constitucionales.

El alcance de esta reforma en el papel tendría que enfrentar serios obstáculos para su puesta en práctica. Un problema inicial será el de la reincorporación a la vida civil de los militares desplazados. Ello implica la apertura de nuevas fuentes de trabajo, lo que exige recursos económicos que habrá que conseguir. En caso contrario, se apuntalarían los temores del reinicio de una actividad armada similar a la que ocurre en Nicaragua, la cual es consecuencia directa de la incapacidad del gobierno para cumplir con las promesas derivadas de esa reinserción.

Un aspecto particularmente conflictivo de los acuerdos fue el relacionado con el reporte de la Comisión de la Verdad. El informe culpa a 102 oficiales, 15 de alto rango, entre los que se encuentra el ministro de Defensa, general René Emilio Ponce, quien encabeza la lista, acusado de haber ordenado el asesinato de los seis jesuitas en noviembre de 1989.

No obstante la importancia del acuerdo, la desmilitarización por sí misma tampoco es garantía de una paz duradera. Se requiere de una reforma general del Estado bajo un nuevo sistema verdaderamente democrático que busque la solución de los problemas políticos, económicos y sociales que dieron origen a la guerra. En los Acuerdos se aborda el tema económico al plantearse el respeto a la tenencia de la tierra en las zonas controladas por el FMLN y el reparto agrario, así como la búsqueda de mecanismos que ayuden a paliar el negativo impacto social de la política económica neoliberal. Sin embargo, este tema ha sido particularmente conflictivo, empezando por el debate sobre la definición del área bajo control de la insurgencia. Ello motivó la negativa del sector empresarial para participar en el Foro de Concertación Económica Social.

Las reformas que habrán de impulsarse para lograr una paz duradera tendrán que enfrentar problemas estructurales gravísimos que fueron incrementados por la guerra. Según estimaciones del Ministerio de Planificación salvadoreño, para 1988 el desempleo urbano era del 50 por ciento y el rural del 71 por ciento. Desde 1980 el ingreso per cápita bajó el 25 por ciento, en tanto que la inflación se elevó al 360 por ciento. Adicionalmente, los salarios reales bajaron por lo menos un 30 por ciento desde que la guerra comenzó. Datos de la CEPAL establecen que cerca de la mitad de las familias salvadoreñas viven bajo niveles de absoluta pobreza, es decir, no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas de alimento. Envolviendo al dato anterior, la pobreza alcanza al 87 por ciento

de la población, lo que significa que se carece de la capacidad económica para alcanzar una vida digna en vivienda, educación, salud, etc.

A esos datos habría que añadir los costos y las necesidades que se derivarían del retorno de esa cuarta parte de la población (más de tres millones) que ha abandonado el país o ha sido desplazada internamente como resultado de la guerra.

La economía de posguerra se enfrentará a varios problemas y necesidades: a) la inmediata ayuda internacional para iniciar la reconstrucción, calculada en 1,800 millones de dólares; b) la disminución del ingreso de divisas remitidas desde Estados Unidos por salvadoreños que retornen; c) la devastación ecológica derivada en parte de la guerra; d) la nula inversión extranjera.

La guerra impactó seriamente a la economía salvadoreña. Se dió prioridad a los gastos de defensa aunque ello repercutiera en el déficit presupuestario y en los problemas de inflación. Se descuidaron los gastos sociales relacionados con educación y salud. Las condiciones de inseguridad y los daños a la infraestructura impactaron a la producción agrícola y a la industria. Para 1989 se calculaba en 2 mil millones de dólares el costo del sabotaje de la guerrilla a la infraestructura, monto similar al que la AID había otorgado al gobierno para la estabilización económica.

Otro problema que se tendrá que enfrentar en la nueva coyuntura es el relacionado con la enorme dependencia de la ayuda externa, principalmente estadunidense, que era mayor que los ingresos que el propio gobierno generaba.

La agricultura es el eje de la economía salvadoreña. Su aporte significa un cuarto del PNB, dos tercios del ingreso por exportaciones y el empleo de una tercera parte de la fuerza de trabajo. Desde 1979 las exportaciones agrarias tradicionales han disminuido cerca del 50 por ciento y la producción de granos fue insuficiente para satisfacer la demanda interna.

Con la paz en las manos e independientemente de la reforma agraria, los productores seguirán enfrentando el problema de precios bajos en el mercado internacional, precios altos de pesticidas y fertilizantes, y el problema del crédito y de la asistencia técnica para los pequeños agricultores.

La crisis en la producción de alimentos durante la guerra pudo ser sorteada debido a la inmensa ayuda estadunidense en tal sentido. El problema que ahora se enfrentará será la disposición de Washington para recanalizar sus fondos hacia la reconstrucción del país. Una obligación moral establecería un volumen similar al de los 4 mil millones de dólares entregados en su mayoría para la guerra durante 12 años. Sin embargo, los ejemplos de Nicaragua y Panamá dejan poco lugar a las esperanzas en tal sentido, esperándose más bien una aportación de carácter simbólico.

Los Acuerdos de Paz abren las puertas para la eliminación de las estructuras sociales y económicas profundamente injustas que persisten en El Salvador. Por lo mismo son el inicio del camino hacia la instauración de una democracia que además de incorporar aspecto político y formal -enormemente importante-, sea también una democracia en lo económico y lo social.

Corresponderá a la sociedad salvadoreña la vigilancia del cumplimiento de los acuerdos y a la comunidad internacional la solidaridad económica para lograr la reconstrucción del país y para garantizar una paz duradera.

VII. RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA DEMOCRACIA EN LOS ESTUDIOS DE CASO. EVALUACION DEL PAPEL DE ESTADOS UNIDOS

Las aspiraciones de democratización del sistema político, de redistribución económica y justicia social, fueron el fundamento del agudo conflicto que desembocó en su expresión extrema de guerra civil durante la década de los setenta en Nicaragua y en el siguiente decenio en El Salvador.

La participación colectiva y la experiencia organizativa se expresaron tanto en insurgencias revolucionarias, sindicatos y organizaciones campesinas, como en una diversidad de agrupaciones de la sociedad civil que, al tiempo que le dieron una especificidad a la experiencia centroamericana, enriquecieron y ampliaron la agenda reivindicativa, incorporando demandas concretas de pobladores de barrios marginados, mujeres y etnias.

El proceso consolidación de un régimen democrático implica la profundización y transparencia de los aspectos formales de la democracia, tanto los referentes al respeto de las libertades cívicas y políticas de los ciudadanos, como de los procesos electorales. Requiere de un alto grado de institucionalidad de los poderes republicanos, de los partidos políticos, y de las organizaciones gremiales y ciudadanas. Depende del nivel de legitimidad que le otorgue la ciudadanía a los gobiernos elegidos, entendida no sólo en su dimensión jurídica, sino prioritariamente en función de su voluntad y capacidad para responder a las necesidades y demandas del conjunto de la población.

En relación a los dos primeros condicionamientos es posible detectar avances desiguales en los casos estudiados, pero en relación al tercero existen serios obstáculos. Nuestras reflexiones dentro de este capítulo conclusivo se centrarán en las perspectivas del avance democrático en los países estudiados, considerando tanto la dimensión interna, como la del papel jugado por Estados Unidos.

El reto de la institucionalidad

A lo largo del análisis, se ha destacado que un objetivo central dentro de la política de promoción de la democracia estadunidense ha sido el apoyo a las instituciones que en su conjunto constituirían el soporte de un régimen democrático. En la mayor parte de la literatura revisada se coincide con el diagnóstico de que, salvo algunas excepciones, en las "nuevas democracias" latinoamericanas la institucionalidad democrática continúa siendo rudimentaria.[1]

En cuanto a los poderes ejecutivos, la preocupación fundamental se ubica en su falta de capacidad para ejercer un control efectivo sobre los militares. Evidentemente tal problema no se presenta en Panamá debido a que las Fuerzas de Defensa fueron destruídas con la invasión estadunidense.

---

[1]. Ver, por ejemplo, el artículo del ampliamente citado Larry Diamond, promotor y alto funcionario de la NED, "Promoting Democracy", **Foreign Policy** No. 87, verano de 1992, p. 26, y el de Peter Hakim y Abraham F. Lowenthal, "Latin America's fragile democracies", **Journal of Democracy** Vol. 2, No. 3, Verano de 1991, Washington, pp. 22-23.

En El Salvador existió una dualidad de poder a lo largo de la guerra, compartida por la institución castrense y los gobiernos que se sucedieron a lo largo de la década. Tal hecho se alteró a raíz de que el gobierno estadunidense, principal promotor de la modernización e incremento cuantitativo de las fuerzas armadas, cambió su estrategia favoreciendo la finalización negociada del conflicto bélico, aceptando tanto la depuración, como la disminución de los efectivos militares. No obstante el impacto que significó la pérdida de su principal sustentador, el cumplimiento de tales acuerdos fue obstaculizado por la institución, la cual presionó para que el jefe del ejecutivo decretara la amnistía, impidiendo el castigo a la mayor parte de los acusados de graves violaciones a los derechos humanos durante el conflicto. Adicionalmente, el mantenimiento de su gravitación dentro de las esferas de poder salvadoreñas, también se deriva del hecho de que el manejo corrupto de la ayuda económica recibida, también los convirtió en fuerza económica.

En Nicaragua, el ejército ha tratado de demostrar su profesionalismo no partidista cumpliendo con la tarea del mantenimiento del orden interno, acatando las instrucciones del nuevo gobierno, aún cuando el uso de la violencia haya afectado a militantes de organizaciones afines al sandinismo, o a sus antiguos compañeros de armas que fueron desmovilizados por la sustancial reducción de sus efectivos. Sin embargo, ha rechazado de forma contundente el intento de la presidenta por sustitur al jefe de la institución. Tal iniciativa no se fundamenta en un cuestionamiento

de su capacidad o profesionalismo, entendido en los términos referidos, sino que responde a las exigencias del sector más derechista y antisandinista de la UNO. Independientemente de la razón política de fondo, tal hecho demuestra objetivamente la autonomía relativa del ejército frente a la autoridad presidencial.

En cuanto a los poderes legislativos, la preocupación manifiesta dentro de la literatura estadunidense se centra en su debilidad, carencia de recursos y competencia para llevar a cabo sus funciones. Más allá de estos planteamientos generales, la situación de los casos estudiados es diversa. En Panamá, se presenta una situación de excepcionalidad debido a que después de la invasión estadunidense, el Tribunal Electoral efectuó un nuevo conteo de los votos emitidos en 1989, a partir de lo cual se conformó el nuevo Congreso, en el que el anterior partido de gobierno, el PRD, quedó representado por una minoría de 13 legisladores. Menos de diez casos tuvieron que ser resueltos con la convocatoria a elecciones parciales, que se llevaron a cabo en enero de 1991. La nueva contienda electoral para renovar al cuerpo legislativo está programada para el mes de mayo de 1994.

En El Salvador, las últimas elecciones legislativas abrieron espacios para la oposición legal de centro izquierda. Para 1994 el conjunto de las fuerzas políticas podrán estar representadas dado que el FMLN, ya como partido político, podrá participar por primera vez en la contienda electoral. En términos de apertura del sistema político ello significa un avance sustancial. Sin embargo, la credibilidad de ese proceso sólo podrá lograrse si se resuelven de

manera confiable las irregularidades del empadronamiento y credencialización que han sido denunciadas por sectores de la oposición.

Existen otros problemas que pueden ser ilustrados con el caso nicaragüense. Como lo señalan Hakim y Lowenthal, "los poderes legislativos deben tener la autoridad para restringir al poder ejecutivo, pero también deben estar listos para cooperar y aceptar compromisos razonables".[2] Lejos de esto, en Nicaragua lo que se ha producido es una paralización del cuerpo legislativo, como una de tantas manifestaciones de la división de la UNO, de los acuerdos asumidos por la fracción de la presidenta con el FSLN, de la intolerancia política que caracteriza a la derecha de esa coalición, y de la atomización partidaria.

En las elecciones de febrero de 1990, la UNO ganó 51 de los 92 asientos de la Asamblea Nacional, una mayoría simple que no le permitió realizar las reformas constitucionales que pretendían, para lo cual se requiere el 60% del voto del cuerpo legislativo. Los sandinistas obtuvieron 39 asientos.

La bancada de la UNO se dividió en una mayoría ultraconservadora (45 diputados), encabezada por el entonces presidente de la Asamblea Nacional, Alfredo César, vinculado al grupo del vicepresidente Virgilio Godoy, y un "Grupo de Centro" (6 diputados) que ha establecido una tenue alianza con el FSLN (con lo cual el número de votos que pueden ser controlados por esta organización se eleva a 47). Tal hecho ha impedido que se

---

[2]. P. Hakim y A. Lowenthal, **ibid**, p. 26.

establezca ningún tipo de consenso desde el mes de septiembre de 1992.

En enero de 1993 César fue sustituído como presidente de la Asamblea por Gustavo Tablada, del Partido Socialista y miembro del Grupo de Centro. También se eligió una directiva del cuerpo legislativo conformada por por tres sandinistas, tres miembros del Grupo de Centro, y un miembro "neutral" de la Asamblea.
La respuesta de la derecha de la UNO ha sido el boicot, con lo que se ha producido la paralización de dicho poder.[1]

Por lo que se refiere a los poderes judiciales, las preocupaciones se derivan de su falta de autonomía necesaria para proceder con imparcialidad y al margen de consideraciones políticas, su incompetencia o franca corrupción, la carencia de una adecuada capacitación, así como de las deficiencias en su financiamiento para conducir investigaciones y administrar justicia de manera expedita. Ello también requeriría de un cuerpo policiaco eficaz bajo el estricto control civil.

En el caso de El Salvador, el programa de entrenamiento policiaco reiniciado durante el gobierno de Reagan tuvo un alto contenido contrainsurgente y represor. Por su parte, el Programa de Ayuda de Capacitación para la Investigación Criminal Internacional, iniciado en 1985 bajo la autoridad operativa del subprocurador general de Estados Unidos,

proporcionó capacitación a varios cientos de funcionarios

---

[1]. Ver Shelley McConnel, "Who controls the National Assembly?, **NACLA Report on the Americas**, Vol. XXVII, No. 2, septiembre-octubre 1993, p. 23.

> asignados a las policías nacionales y otras entidades de investigación en Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Uruguay, así como en el Caribe. A pesar de los esfuerzos y del gasto invertido, existen pocas pruebas de que haya mejorado la ejecución de las leyes en estos países en algún grado perceptible. Los casos de abuso y corrupción de las organizaciones policiacas siguen siendo fuente de preocupación e interés de las organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales.[4]

En el caso de Nicaragua, el poder judicial también ha sido impactado por la pugna política ya descrita. Ante la carencia de una ley reguladora de procedimientos para destituir a jueces de la Suprema Corte, cuyo periodo es de seis años, asesores legales de la UNO han dado a conocer dos propuestas no oficiales al respecto. Entre las causales de destitución incluyen la embriaguez o el juego, el mal comportamiento o conducta pública contraria a la moralidad y a la respetabilidad, frente a las cuales no puede hacerse abstracción de la subjetividad y cargas valorativas implícitas, por lo que su aceptación volvería más pantanoso un procedimiento de esa naturaleza. Otra iniciativa de la misma fracción es la de incrementar el actual número de nueve jueces.[5]

Por lo que se refiere a los partidos políticos de las "nuevas democracias", éstos siguen sido objeto de fuertes críticas dentro de la literatura estadunidense: son deficientes en su organización

---

[4]. James R. Sutton, "Reforma de los sistemas de justicia criminal latinoamericana con financiamiento estadunidense: ¿a quién beneficia más?, **Estados Unidos. Informe Trimestral**, Vol. III, No. 1, primavera de 1993, CIDE, División de Estudios Internacionales, México, p. 64.

[5]. Un análisis detallado del tema se encuentra en Shelley McConnel, "Rules of the game. Nicaragua's contentious constitutional debate", **NACLA Report on the Americas**, Vol. XXVII, No. 2, septiembre-octubre 1993, pp. 20-25.

y recursos; no tienen una vinculación significativa con grupos de interés y electores de base; son poco más que vehículos para disputas electorales y distribución de clientelas; en general no ofrecen programas coherentes, y con frecuencia son manipulados para servir a las ambiciones personales de sus líderes; además, carecen de habilidad y experiencia para gobernar de forma efectiva.

Dentro de los casos estudiados, llama particularmente la atención el fenómeno de proliferación y atomización partidaria en Nicaragua y Panamá. A la gran mayoría de los partidos de estos países se les pueden atribuir las características enunciadas. Durante los comicios electorales de febrero de 1990, en Nicaragua se inscribieron nueve partidos y la UNO, constituída a su vez por diez partidos reconocidos legalmente y tres fracciones de otros. En Panamá se contabilizan en la actualidad 18 partidos políticos.

La principal limitación estructural de la intervención política estadunidense en estos países ha sido precisamente la fragmentación y la naturaleza fraticida de las fuerzas que recibieron su apoyo. Las contradicciones y la fragilidad de las alianzas artificiales que fueron impulsadas por Estados Unidos no trascendieron las respectivas coyunturas electorales, y en Panamá la coalición tampoco pudo mantenerse después de la invasión.

En tanto que en febrero de 1993 la fracción de la UNO encabezada por el vicepresidente Virgilio Godoy se declaró formalmente en oposición al gobierno, el FSLN ha mantenido su unidad fundamental como partido a pesar de las contradicciones que se han expresado en su seno, motivadas por su derrota electoral, y

ha actuado de manera coordinada al interior de la Asamblea Nacional, con lo que continúa siendo el partido político más sólido y relevante dentro del espectro nicaragüense.

En Panamá llama la atención el hecho de que las encuestas de opinión realizadas de cara a los comicios de 1994 señalen como favoritos a los candidatos del partido que detentaba el poder antes de la invasión, Ernesto Pérez Balladares, del PRD, y del nuevo partido Papa Egoró (Madre Tierra en idioma emberá), Rubén Blades, los cuales han compartido el primer lugar en las preferencias de los electores.

Los orígenes de este último se ubican en 1990 con posterioridad a la invasión estadunidense, en el Movimiento Buscando Panamá, apoyado en la figura de Blades, popular músico y abogado, que incorporó inicialmente a sectores sociales provenientes de los movimientos cristianos de base, de partidos y movimientos de izquierda, así como del mundo artístico cultural. En enero de 1993 Papa Egoró fue reconocido como partido por el Tribunal Electoral y está integrado mayoritariamente por capas medias, segmentos de los sectores populares y jóvenes urbanos. Definido como un partido humanista que reivindica a la mujer, las étnias y lo ecológico, no se asume como un partido ideológico-doctrinario, sino como "un movimiento que recoge lo mejor del socialismo y del capitalismo, para construir una propuesta nueva".[6] Esta expectativa probablemente sea la que explique su vertiginoso

---

[6]. "Síntesis histórica de los partidos políticos en Panamá, **Coyuntura 94**, No. 1, octubre de 1993, Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena", Panamá, p.14.

ascenso dentro del escenario político panameño.

En el caso de El Salvador, hasta antes de los acuerdos de paz, existían nueve partidos políticos. El actual partido de gobierno, ARENA, ha demostrado su nivel de organización y una base social de apoyo, lo cual le permitió sortear en su momento las preferencias estadunidenses a favor de la democracia cristiana y de sus candidatos. Dentro de los países estudiados, es sin duda el partido más eficiente de la derecha.

Por lo que se refiere al FMLN, su conversión en partido político no sólo ha tenido que enfrentar las tácticas dilatorias para que se legalizara su reconocimiento como tal (en lugar de mayo hasta diciembre de 1993). También habría tenido que superar las dificultades que implica alcanzar su propia institucionalidad como partido, radicalmente diferente a la de una organización insurgente, y ahora deberá encarar su reto más importante: la elaboración de una propuesta programática alternativa que sea viable en los campos económico y social en la actual coyuntura de transición. Dicha tarea involucra a los cuatro partidos de oposición que ahora conforman la Convergencia Democrática, con los cuales ha formado una alianza electoral para postular a la presidencia de la república a Rubén Zamora, del Movimiento Popular Social Cristiano.

Otra fuente de preocupación en relación a la institucionalidad democrática en América Latina es la carencia de "una vigorosa serie de instituciones no gubernamentales" a través de las cuales puedan ser expresadas y transmitidas a las autoridades las demandas de la

gente ordinaria: sindicatos, grupos de negocios, organizaciones profesionales y asociaciones cívicas.[7]

Como ya se ha esbozado, en este aspecto los casos estudiados sí representan una excepción dentro de esa regla, particularmente los de Nicaragua y El Salvador. En lo que se refiere a los empresarios, los organismos cúpula de este sector, la ANEP y el COSEP, respectivamente, han demostrado su capacidad organizativa y su nivel de incidencia en la esfera política, lo cual se acentúa en la experiencia salvadoreña por el papel que ha tenido FUSADES como **think tank** encargado del diseño y planificación de la política económica. El apuntalamiento estadunidense del empresariado salvadoreño en ambos sentidos ha sido uno de los mayores logros de su política en ese país. Durante el gobierno sandinista, la ANEP fungió como núcleo de la actividad política de oposición por encima de los partidos políticos, papel que de alguna forma sigue jugando en la actualidad dadas las contradicciones que mantiene con la línea asumida por la presidenta, identificándose más con el sector de la UNO encabezado por el vicepresidente Godoy.

Por lo que se refiere al sector laboral, el sindicalismo apoyado por Estados Unidos tanto en Nicaragua como en El Salvador, no ha sido capaz de debilitar a las organizaciones surgidas del seno de su propia y auténtica lucha reivindicativa, cuya legitimidad y arraigo han sido logrados por su persistencia frente a las adversidades.

Durante la década pasada, el sindicalismo identificado con el

---

[7]. P. Hakim y A. Lowenthal, **op. cit.**, p. 23.

sandinismo se subordinó a la prioridad que significó el enfrentamiento de la guerra contrarrevolucionaria, relegando a un segundo plano las tareas reivindicativas para sus afiliados, cuyas necesidades se fueron incrementando tanto por los efectos mismos de la guerra, por el impacto del bloqueo económico decretado por Estados Unidos, así como por la asunción gubernamental de la política de ajuste estructural con su consabido impacto social.

Bajo el gobierno de Violeta Chamorro se produjo una reactivación del movimiento sindical, con claras demostraciones de una creciente autonomía en relación a la dirigencia sandinista. A ello ha contribuído tanto la frustración en relación a las expectativas que se generaron a raiz del cese de la guerra, como los intentos de reversión de los cambios socioeconómicos decretados e instrumentados por el gobierno sandinista. Los enfrentamientos violentos producidos en algunas de las huelgas y protestas populares, con la participación del ejército y la policía, tendencialmente pueden incrementar el grado de autonomía expresado hasta el momento.

El mismo fenómeno se presenta con las organizaciones del campo. Con la reforma agraria sandinista, el 60% de la superficie agrícola cambió de régimen de propiedad, con lo que fueron beneficiadas dos tercios de las familias campesinas del país.[8] La tensión en el campo se ha incrementado ante los intentos de reversión de tal medida, pretendiendo devolver a sus antiguos

---

[8]. Carlos M. Vilas, "Después de la revolución: democratización y cambio social en Centroamérica", **Revista Mexicana de Sociología** No. 3, 1992, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, p. 14.

dueños tierras y empresas agrícolas confiscadas.

A pesar de su afinidad con el sandinismo, la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG) sí matuvo una autonomía reivindicativa frente a ese gobierno, lo que en las nuevas condiciones con más razón tenderá a incrementarse. Un hecho que resultaba difícil de imaginar en el pasado inmediato es que una organización simpatizante del sandinismo pudiera incluir también las demandas de campesinos que pertenecieron a la contra. Según el vicepresidente del organismo, Ariel Bucardo, en la actual coyuntura se comparten problemas comunes del sector, por lo que las diferencias se han borrado en aras de trabajar por un proyecto de reconciliación verdadera en el campo, lo cual pasa por la satisfacción de sus necesidades y demandas.[9]

En el caso de El Salvador, a pesar de los altísimos niveles de represión que las organizaciones sindicales no gubernamentales sufrieron durante el periodo bélico (la cual pasó de un carácter generalizado a uno selectivo que incluyó el recurrente asesinato de dirigentes), éstas demostraron su alta capacidad de resistencia y de recomposición de dirigencias. Con los acuerdos de paz, ahora se les abre el espacio legal de funcionamiento, con nuevas garantías que les posibilitarán una mayor consolidación, así como su participación en el debate de las reformas socioeconómicas.

Por último, hay que considerar el amplio espectro de los organismos no gubernamentales de la sociedad civil constituídos por organizaciones eclesiales de base, de mujeres, etnias y pobladores

---

[9]. Entrevista con la autora, 13 de agosto de 1992.

que, como ya se decía, le dieron una especificidad al proceso político centroamericano, incluyendo demandas concretas de cada sector que amplían los contenidos reivindicativos tradicionales de los sectores antes mencionados. La situación posbélica les plantea nuevas oportunidades y retos, pero lo cierto es que los gobiernos no pueden ignorar sus demandas específicas.

El reto de la legitimidad

La legitimidad está estrechamente relacionada con la satisfacción de las necesidades de la población. Las elecciones vuelven **legales** a los gobiernos civiles, "pero sólo el Buen Gobierno los puede volver legítimos".[10] Hasta el momento, los gobernantes de los países que analizamos han sido incapaces de empezar a enfrentar los graves problemas socioeconómicos que dieron origen a la polarización del conflicto, mismos que se agravaron durante la pasada "década perdida" que afectó al conjunto de América Latina, y que se profundizaron aún más por el efecto destructor de las guerras. El impacto social de la profunda crisis económica se expresa, por ejemplo, en indicadores de desempleo y pobreza que abarcan a más de la mitad de la población. A ello se suma el incumplimiento de puntos fundamentales de los acuerdos de pacificación, particularmente los referidos a la dotación de tierras.

Consecuentemente, ni el conflicto ni la violencia política han

---

[10]. Edelberto Torres Rivas, "La democracia y la metáfora del Buen Gobierno", Polémica No. 19, enero-marzo 1993, FLACSO, Guatemala, p. 37.

sido eliminados de los escenarios nacionales, evidenciándose serios problemas de gobernabilidad en los tres casos estudiados.

Dentro de los diferentes enfoques teóricos del conflicto, en la sociología existen dos que destacan por la diferencia de sus aproximaciones. Uno es el que subraya la funcionalidad del mismo, es decir, "las consecuencias del conflicto social que incrementan más que disminuyen la adaptación o ajuste de determinadas relaciones o grupos sociales", con lo cual, en lugar de "ser sólo un factor 'negativo' que disocia, puede realizar muchas funciones específicas, en los grupos y en otras relaciones interpersonales; por ejemplo, puede contribuir al mantenimiento de las fronteras de grupo, y evitar que los miembros de un grupo se separen de él".[11]

Otro es el que se centra en el análisis de la capacidad disruptiva del conflicto social. Dada la experiencia pasada y la evidencia presente, la reflexión en torno a las perspectivas políticas de los países centroamericanos tiene que ser abordada desde este enfoque en tanto que las demandas por la transformación de las estructuras económicas, políticas y sociales continúan permeando a amplias capas de la población.

En los tres países que se han analizado, en la etapa posbélica se han producido brotes de violencia de diferente intensidad, bien sea en el contexto de manifestaciones o huelgas que se han producido dentro del marco de la legalidad o, como en el caso extremo de Nicaragua, como respuesta a grupos que no han depuesto

---

[11]. Lewis A. Coser, **Las funciones del conflicto social**, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, p. 8.

las armas debido al incumplimiento gubernamental de los acuerdos pactados, produciendo varios cientos de muertos en los departamentos del norte del país. De acuerdo con un estudio, desde la llegada al poder de Violeta Chamorro hasta 1992, se produjeron "150 ocupaciones de tierra de ex-contras o de desmovilizados de las fuerzas armadas, 88 ocupaciones de edificios públicos por huelguistas reclamando alzas de salarios, 8 ataques a mano armada de edificios oficiales, 4 revueltas, la mayoría en la capital, 24 'acciones terroristas', entre las cuales está el lanzamiento de aparatos incendiarios en las residencias de los diputados de la mayoría presidencial".[12]

En El Salvador, tanto maestros como empleados del Estado estallaron movimientos de huelga en junio y julio de 1992 y, al mes siguiente una de las acciones represivas del gobierno también se produjo en contra de antiguos insurgentes y de elementos retirados de las fuerzas armadas. Lo dramático del hecho fue que se trataba de mutilados de guerra que reclamaban la ayuda gubernamental. Adicionalmente, otra manifestación de la violencia política que subsiste en este país ha sido el impune asesinato de cuadros dirigentes del FMLN.

Como lo señala Gurr, el descontento que se origina por la percepción de **privación relativa** es la condición básica e

---

[12]. Gilles Bataillón, "La violencia en Nicaragua y en El Salvador 1991-1992, **Polémica** No. 19, enero-marzo 1993, FLACSO, Guatemala, p. 18.

instigante de la violencia política.[13] El autor define a la privación relativa como la discrepancia percibida entre expectativas de valor y capacidades de valor. Utiliza tres categorías de valor: de bienestar (la satisfacción de necesidades físicas y de autorealización, como alimentos, vivienda, servicios de salud y educación), de poder (la capacidad para participar en el proceso de decisión política, como el ejercicio del derecho del voto y la posibilidad de ser elegido en la contienda política), e interpersonales (las satisfacciones psicológicas que se buscan en la interacción no autoritaria con otros individuos y grupos).

Expectativas de valor son los bienes y condiciones de vida a los cuales la gente cree tener legítimo derecho. Capacidades de valor son los bienes y condiciones que piensan son capaces de conseguir o mantener, dados los medios sociales disponibles. La limitación estructural fundamental sobre las capacidades de valor de los hombres son las existencias de valores disponibles para ser distribuídos en una sociedad.

Una de las hipótesis que sostiene el autor es que el potencial de la violencia colectiva varía de forma directa con la intensidad y alcance de la carencia relativa entre miembros de una colectividad.

Dentro de las variables sociales que conducen al estallido de la violencia política incluye el alcance de sanciones culturales para la agresión abierta, el alcance y nivel de éxito de

---

[13]. Ted Robert Gurr, **Why men rebel**, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1971.

antecedentes de violencia política, la articulación y diseminación de llamados simbólicos justificando la violencia, la legitimidad del sistema político y los tipos de respuestas que se ofrecen y han ofrecido a la privación relativa.

En el caso de Centroamérica, con las guerras civiles, el alcance de experiencias previas de violencia política revolucionaria fue nacional y su magnitud fue extrema. En Nicaragua, el éxito se tradujo en el toma del poder y, en El Salvador, en la imposición de una salida negociada que abrió el sistema político e incluyó acuerdos que posibilitan reformas socioeconómicas. Tanto en este caso, como en el anterior, las demandas populares de transformación económica y justicia social, siguen presentes en tanto expectativas de valor no alcanzadas, que ahora pueden expresarse en el marco de sistemas políticos más abiertos, pero con profundas limitaciones estructurales.

El dramatismo de la situación económica centroamericana se evidencia en indicadores proporcionados por Carlos Vilas. "En toda Centroamérica, el PIB por habitante cayó, en el decenio de 1980, en un 17%, pero en Guatemala disminuyó 18%, en El Salvador 15%, y en Nicaragua casi 41%",[14] con ello, a fines de la década, el producto real por habitante de la región era similar al de hace quince años. Adicionalmente:

> La inflación se aceleró; los precios al consumidor crecieron casi 257% en Costa Rica, 171% en El Salvador, 121% en Guatemala, 56% en Honduras y más de 37 000% en

---

[14]. Datos tomados por el autor de CEPAL, **Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1990**, cuadro 3. C. Vilas, "Después de la revolución...", **op. cit.**, p. 9.

> Nicaragua. La inversión interna se mantuvo estancada en Honduras y en El Salvador, cayó más de 5% promedio por año en Guatemala y solamente creció en Costa Rica (2.1% anual) y en Nicaragua (4% anual). El poder de compra de las exportaciones de El Salvador en 1989 era 61% menor que en 1981, el de las exportaciones de Guatemala 26% menor y el de las de Nicaragua 46% menor; el comercio intercentroamericano se redujo a la mitad. La deuda externa regional pasó de 9 843 mdd en 1981 a más de 20 000 mdd en 1989; con una población de casi 25 millones, representa una deuda por habitante de 800 dólares, incluyendo a los recién nacidos.[15]

Tales indicadores son el resultado de la crisis económica que afectó al conjunto de América Latina durante 1980, combinados, en su caso, con el deterioro infligido por la guerra civil en El Salvador y la guerra contrarrevolucionaria en Nicaragua. Su impacto social se incrementó debido a la adopción generalizada del modelo económico neoliberal y a las políticas de ajuste impuestas por el mismo que, como es de sobra conocido, incluyen la contracción del gasto público, el adelgazamiento del Estado, la restricción o privatización de los servicios de salud, vivienda y educación, la venta de las empresas estatales a particulares y la desnacionalización de industrias. Tal política ha vendido profundizando la percepción de privación relativa de amplias capas de la población.

Durante la década de 1980, el desempleo abierto aumentó, "en El Salvador, de 16% a más de 25%; en Nicaragua, de 18% a casi 30%, pero a principios de 1992 la subutilización total de la fuerza de

---

[15]. Datos tomados por el autor de CEPAL, **Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1989** y de Banco Mundial, **Informe sobre el desarrollo mundial 1989**, 202-203. Carlos M. Vilas, "De una década a otra: Centroaméria de cara a los '90s", **Polémica** No. 12, 1990, Segunda Epoca, FLACSO, Guatemala, p. 3.

trabajo (desempleo abierto más subempleo) se estima en dos tercios de la PEA y en algunas regiones, como la Costa Atlántica, en 90%.[16] Adicionalmente:

> La reducción del gasto público en salud, educación y servicios básicos contribuyó a una mayor degradación de las condiciones de vida. Sólo la mitad de la población centroamericana dispone de servicios básicos de salud, e indicadores como nutrición e ingesta de calorías cayeron a lo largo de la década. Uno de cada diez niños de Centroamérica muere antes de cumplir cinco años de edad, y dos tercios de los sobrevivienrtes están mal nutridos [...] En los países directamente asolados por la guerra el analfabetismo fluctúa entre 40% y 50% de su población adulta. La pobreza generalizada empeoró. En 1980 se calculaba que había 13 millones de centroamericanos, alrededor de 60% de la población regional, en situación de pobreza (vale decir, cuyos ingresos eran insuficientes para cubrir sus necesidades básicas), y 8.5 millones en condiciones de 'pobreza extrema'. En 1985 la población debajo del nivel de pobreza representaba 65% de los centroamericanos y 10 millones de ellos en situación de pobreza extrema.[17]

Por último hay que considerar la dramática situación de los desplazados por razones económicas o por la guerra, así como la de los refugiados que huyeron de la violencia política y los conflictos bélicos. A fines de la década de 1980, entre el 11 y el 13% de la población total de Centroamérica se ubicaba dentro de estas calidades migratorias, "es decir, alrededor de 1 800 000 personas".[18] El retorno a sus lugares de origen también significa

---

[16]. Datos tomados por el autor de Iica/FLACSO, **Centroamérica en Cifras**, San José, Costa Rica, 1991, pp. 213 y 153. Las estimaciones para 1992 en Nicaragua fueron presentadas a la Asamblea Nacional de ese país por el representante William Ramírez (sesión del 1 de abril de 1992). C. Vilas, "Después de la revolución...", **op. cit.**, p. 9.

[17]. C. Vilas, "De una década...", **op. cit.**, pp. 3-4.

[18]. C. Vilas, "Después de la revolución...", **op. cit.**, p. 8.

un problema económico para los gobiernos.

La incapacidad de los gobiernos para atender las privaciones relativas de la población, que de acuerdo con los datos anteriores más bien se han convertido en carencias casi absolutas de amplísimos sectores, han creado las condiciones tanto para la reaparición de la violencia política, como para el incremento de los índices de criminalidad y delincuencia común. También han producido la pérdida de confianza y legitimidad de gobiernos que, con la paz en las manos, generaron expectativas que no pueden ser mínimamente cumplidas.

Ante ese modelo económicamente excluyente de sectores mayoritarios de la población, que se conjuga con una apertura política, los gobiernos han requierido de la instrumentación de mecanismos de gobernabilidad. Frente a los conflictos laborales, el abanico de opciones puede incluir desde la negociación, hasta la represión abierta. Frente al desempleo, la informalización de la economía. Frente a la pobreza extrema, los programas de solidaridad. Frente al avance de la izquierda, la ingeniería electoral que garantice el mantenimiento del poder. Sin embargo, "las formas más ingeniosas de gobernabilidad tienden a agotarse". Ante la magnitud de los problemas, "la potencialidad conflictiva puede significar, a corto plazo, confrontaciones de gran trascendencia con un alto costo".[19]

El tema de la gobernabilidad-ingobernabilidad ha sido motivo

---

[19]. Eduardo Ruiz Contardo, conferencia impartida en la mesa redonda "Democracia, Pobreza e Ingobernabilidad", Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, 10 de octubre de 1993.

de creciente reflexión, no sólo en relación a los procesos de transición democrática, sino también en función de los problemas que hoy enfrentan las democracias industrializadas. Al respecto, resultan de particular interés las opiniones de Crozier por las inferencias y el contraste que se puede hacer con respecto a las transiciones en Centroamérica.[20]

Según Crozier, hace 20 años las tendencias ideológicas, la erosión de los valores morales y el desarrollo de la contracultura, eran factores importantes en la declinante capacidad de los gobiernos de las democracias industrializadas, fenómenos que hoy han perdido fuerza. Por otra parte, al haber enfocando entonces el problema en relación a la sobrecarga gubernamental, se enfatizaron los elementos cuantitativos del gobierno, en tanto que hoy el desafío es de carácter cualitativo. En la actualidad, el problema de la gobernabilidad subsiste en los países desarrollados debido a que las burocracias políticas y administrativas han sido incapaces de proporcionar respuestas constructivas a los problemas reales que enfrenta la población de esos países, dentro de los cuales destaca el desempleo como el más importante, al que se suman

---

[20]. Convocados por la Comisión Trilateral a mediados de los setenta, con el objetivo de reflexionar sobre los retos que enfrentaban de las principales democracias de Europa, América del Norte y Asia, el politólogo Samuel Huntington y los sociólogos Michel Cozier y Joji Watanuki, elaboraron el famoso reporte titulado **The crisis of democracy** (New York University Press, 1975). Veinte años después, fueron reunidos nuevamente por el sociólogo político Seymour Martin Lipset. En la nota de los editores del nuevo reporte, se sostiene que el "pesimismo de los autores acerca de la democracia es al menos tan fuerte como hace 20 años". "The ungovernability of Democracy", **The American Enterprise**, Vol. 4, No. 6, noviembre-diciembre 1993.

la decadencia industrial, la inmigración, la creación de ghettos étnicos, y los problemas urbanos.

Desde la perspectiva de Crozier, Europa ha dado prioridad al incremento de la productividad sobre el aumento de trabajos. Los costos de tal política han sido increiblemente altos, aunque tal énfasis sería comprensible. Desde su punto de vista, la **creación de empleos** debe ser ahora una prioridad, y la vía para conseguirlo sería a través de la innovación social, económica y cultural.

Si las democracias europeas consolidadas enfrentan tales retos de gobernabilidad con el nivel de desarrollo económico que detentan, ante las dimensiones infinitamente mayores de los problemas señalados ¿qué perspectivas de gobernabilidad tendrán los gobiernos centroamericanos, cuando la privacion relativa de la mayoría de su población es inconmensurablemente superior?

El reto de la reconstrucción económica

La posibilidad de ejercer una administración pública eficaz implica la incorporación a las tareas gubernamentales de cuadros capacitados que puedan diseñar estrategias políticas viables en todos los terrenos, de forma relevante dar respuesta a los problemas reales de la población. Dada la magnitud de tales problemas en el periodo posbélico, resulta fundamental encarar los retos de reconstrucción de las economías de esos países, la definición de un nuevo modelo de desarrollo, de inversión e inserción internacional.

Al respecto, resulta imposible pensar que los actuales

gobiernos en el poder tengan en su horizonte la búsqueda de un modelo económico alternativo al que se ha impuesto en el conjunto de América Latina. Contrariamente, su intención manifiesta es profundizarlo, siguiendo los lineamientos estadunidenses de lo que se concibe como una modernización económica. El reto de la reconstrucción se ve profundamente limitado tanto por los problemas estructurales señalados con anterioridad, por su impacto en la capacidad de atraer la inversión extranjera y porque la ayuda internacional para tales objetivos forma parte más de la retórica que de la realidad.

En el caso salvadoreño, el volumen de recursos necesarios provenientes del exterior para la reconstrucción fue estimado en 2 000 mdd por el presidente Cristiani. En el panameño, solamente los comerciantes calcularon sus pérdidas durante la invasión estadunidense en una cantidad similar, la cual fue demandada como compensación a Washington. No contamos con estimaciones nicaragüenses, pero en todo caso no serían menores.

En términos regionales, se han hecho cálculos específicos sobre la necesidad de recursos externos para lograr un crecimiento sostenido del PIB, y atender los problemas de refugiados, deuda y comercio. De acuerdo con la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica, se requeriría de

> un programa de asistencia externa para Centroamérica que contiene cuatro elementos principales: un flujo de ingresos netos de dos billones [dos mil millones] de dólares anuales durante cinco años (comparado con un nivel actual de 1.5 billones [1 500 millones]) para ayudar a impulsar el logro gradual del una tasa de crecimiento sostenible del PIB de 5.5% para 1993; un plan de tres años de acción inmediata que provee 850 millones

de dólares anuales, destinado especialmente para ayudar a los refugiados y personas desplazadas (un nivel considerado adecuado para la capacidad de absorción y porque no es deseable desestimular la producción doméstica mediante una ayuda alimentaria excesiva); la reestructuración de la deuda sobre una base país por país; y concesiones comerciales unilaterales a ser hechas por los países industrializados, incluyendo la eliminación de todas las tarifas a las exportaciones de Centroamérica durante diez años.[21]

Si Estados Unidos financió las guerras con volumenes de recursos infinitamente superiores a los señalados, tendría la obligación ética de contribuir de la misma forma a la reconstrucción de los países analizados. Sin embargo, no existe tal voluntad debido a que Centroamérica ha dejado de significar una prioridad geopolítica, estimación que se ha trasladado a Europa Oriental y que se mantiene en el Medio Oriente, otra razón que se ha argumentado son las limitaciones derivadas de los propios problemas económicos de Estados Unidos.

Debido a esto último, el monto del presupuesto aprobado para asuntos internacionales para el año fiscal 1994 es de 13 0000 mdd, 5 000 mdd menor que el autorizado para 1985. Dicha cantidad ya incluye una reducción de 1 400 mdd impuesta por el Congreso en relación a la petición original del gobierno de William Clinton. Una asignación suplementaria proveniente de fondos del año anterior, destinada a la ex Unión Soviética, aumenta el gasto total

---

[21]. Clarence Zuvekas, Jr., "Sobre la recuperación económica y el desarrollo de la América Central, **Polémica** 17, mayo-agosto 1992, FLACSO, Guatemala, p. 52.

a 14 600 mdd.[22]

Las prioridades en las asignaciones están claramente establecidas: 3 000 mdd en ayuda económica y militar para Israel y 2 100 mdd para Egipto, además de 2 500 mdd proporcionados para las ex repúblicas soviéticas. Estos países absorberán más de la mitad de los fondos, es decir, 7 600 mdd.

Como se señaló en el texto, la AID elimina de sus objetivos la ayuda bilateral a países específicos, en favor de iniciativas globales como la promoción de la democracia y el apoyo al desarrollo económico sustentable. La agencia recibirá durante el año en curso 7 500 mdd, un tercio de los cuales se destinará a las repúblicas ex soviéticas con lo que se convierten en el foco principal de sus actividades.

Dentro del presupuesto, el rubro de ayuda al desarrollo fue disminuído 226 mdd en relación a 1993. El Congreso otorgó para tal objetivo 812 mdd, recortando 110 mdd de la petición de Clinton. Como lo señala uno de los análisis citados, "por primera vez en los últimos años, los legisladores no asignaron ninguno de los fondos del programa de ayuda al desarrollo para garantizar que el dinero vaya a beneficiarios específicos. Pero reportes de los comités de Operaciones Extranjeras de la Cámara de Representantes y del Senado

---

[22]. Estos datos y los siguientes fueron tomados de Carroll J. Doherty, "Sending aid abroad", **Congressional Quarterly**, Vol. 51, Supplement to No. 49, 11 de diciembre, 1993; Carroll J. Doherty, "Aid bill moves smoothly into law despite crisis in Rusia", **Congressional Quarterly**, 2 de octubre de 1993; Carrol J. Doherty y John R. Cranford, "Where the money goes", **Congressional Quarterly**, Vol. 51, Supplement to No. 49, 11 de diciembre, 1993.

incluyeron recomendaciones sobre cómo debe gastarse el dinero la AID".[23] En este punto cabe destacar los rubros que se incluyen bajo el manto de ayuda al desarrollo, evidenciados en dichas sugerencias: 275 mdd para sobrevivencia de niños; 121 mdd para prevención y control del SIDA, de los cuales 81 mdd provendrán de la asistencia al desarrollo; un monto no especificado para escuelas y hospitales en el exterior; 7 mdd para la conservación de elefantes africanos y una cantidad no precisada para proyectos de acuacultura marina en los países en desarrrollo.

Por otra parte, el Congreso asignó 7 mdd para reestructurar la deuda de los países más pobres. Ambas cámaras precisaron que los países africanos serían los principales beneficiarios del programa. Dentro de este marco, "el Congreso rechazó la petición del gobierno por 38 mdd adicionales para reestructurar la deuda de los países latinoamericanos".[24]

Durante la década de 1980, el Fondo de Apoyo Económico (Economic Support Fund, ESF) fue uno de los mecanismos utilizados para transferir la ayuda a los gobiernos centroamericanos, con la obvia excepción de Nicaragua. A diferencia de otros programas de ayuda, en los cuales se proporcionan bienes o servicios, el ESF por lo general es otorgado directamente en efectivo o para financiar las importaciones de productos estadunidenses.

Durante 1994, se destinarán a este programa 2 400 mdd, cuya amplia mayoría se destinará a dos países: 1 200 mdd a Israel y 815

---

[23]. C. J. Doherty y J. R. Cranford, **op. cit.**, p. 76.

[24]. **Ibid**, p. 76.

a Egipto. Para el resto de demandantes quedarán sólo 400 mdd.

Uno de los pocos rubros en los cuales se precisan montos destinados a América Latina es el que se incluye dentro del presupuesto para agencias independientes. Para la Fundación Interamericana,[25] se asignan 31 mdd, de los cuales "se espera hacer donaciones de entre 1 600 000 y 2 500 000 dólares a Brasil, Colombia, El Salvador, Nicaragua y Panamá".[26]

Otro es el otorgamiento de 75 mdd para el recientemente creado Fondo de Inversión Multilateral de la Iniciativa de las Américas, con lo que se entregaría la segunda de cinco anualidades que totalizarán 500 mdd, con aportes equitativos de Japón y otros países europeos.

Los datos son contundentes, Centroamérica ha sido prácticamente olvidada por Washington. A principios de 1993 Clinton afirmó en la Casa Blanca, ante los presidentes centroamericanos, que "no cometeremos el error de abandonar a esta región mientras su dramática recuperación aún no se completa". Tal retórica contrasta con los hechos. Precisando algunos datos, si El Salvador recibió 126 mdd en 1991 en pagos directos al contado, éstos fueron disminuidos a 45 mdd en 1993. Durante el primer año de gobierno de la Sra. Chamorro en Nicaragua, la asistencia en

---

[25]. Establecida en 1969, con el objetivo de apoyar el desarrollo rural en el contiente, similar a la Fundación de Desarrolo Africano.

[26]. C. J. Doherty y J. R. Cranford, op. cit., p. 81.

efectivo fue de 226 mdd, en tanto que para 1993 fue de 10 mdd.[27]

Como se señaló en su oportunidad, las asignaciones a este país han sido retenidas y condicionadas a criterios políticos promovidos por el senador Jesse Helms, como la renuncia del general Humberto Ortega como jefe del ejército o la devolución de las propiedades confiscadas por los sandinistas a sus antiguos dueños. La asignación de 29 mdd en ayuda del ESF para 1994 no es la excepción. El comité de consulta de ambas Cámaras que resuelve puntos conflictivos relacionados con la asignación presupuestaria, aprobó una resolución del mismo legislador, que "exceptúa la ayuda a Nicaragua a menos que el secretario de Estado Warren Christopher pueda demostrar que el gobierno de la presidenta Violeta Chamorro ha investigado adecuadamente la explosión del 23 de mayo de un escondite de armas en Managua". Tal hecho y el descubrimiento de pasaportes falsos, desde la perspectiva del senador, "vinculan a los sandinistas de izquierda al terrorismo internacional". El proyecto de ley nuevamente exige que el gobierno realice "progresos significativos y tangibles" en la resolución de los reclamos de expropiación entablados por ciudadanos estadunidenses.[28]

De acuerdo con el articulista anteriormente citado, algunos funcionarios del Departamento de Estado se han sensibilizado en el sentido de que "sin un apoyo moral y material oportuno de otros países democráticos, las frágiles transiciones a la democracia

---

[27]. Steven A. Holmes, "A foreign aid of words, not cash", **The New York Times**, 5 de diciembre de 1993.

[28]. C. Doherty, "Aid bill...", **op. cit.**, p. 2661.

pueden estar perdidas", lo cual habría sido expresado en un memorándum confidencial.[29] Sin embargo, los hechos evidencian que estas consideraciones no han sido tomadas en cuenta, con lo que de forma indirecta, por omisión, se está contribuyendo a la profundización de los problemas y al incremento de las tensiones sociales y políticas.

Como lo señala Carlos Vilas, "el acceso a cooperación abundante, de largo plazo y en condiciones blandas es condición necesaria para que Centroamérica reemprenda el camino del desarrollo, con bienestar social. Pero la experiencia muestra que siendo una condición necesaria, no es una condición suficiente, y debe conjugarse con la definición de estrategias económicas que transformen la ayuda en acumulación y desarrollo".[30]

El reto de la pluralidad y de la apertura

El esfuerzo analítico realizado hasta el momento se ha movido en una dualidad. Por un lado, se han constatado los avances, por otro, las profundas limitaciones en relación a la consolidación de la democracia en los países estudiados. La definición de propuestas alternativas viables es el gran reto que enfrentan las fuerzas políticas en su conjunto, particularmente aquellas que han buscado un cambio radical de sus sistemas económico-político-sociales, utilizando el recurso extremo de las armas, y que ahora tienen que conseguirlo dentro de las nuevas reglas que impone la

---

[29]. S. A. Holmes, op. cit.

[30]. C. Vilas, "De una década...", op. cit., p. 9.

paz. También es el desafío de la sociedad civil organizada, cuya participación ha sido igualmente relevante.

En términos generales se han contrapuesto dos visiones de la democracia, una que privilegia los aspectos formales de la misma, y otra que incluye también las dimensiones económicas y sociales. Al respecto, queremos concluir con algunas reflexiones.

Con la apertura de los sistemas políticos, el espacio legal queda abierto a toda la gama de corrientes existentes en cada país, posibilitando la confrontación pacífica de posiciones sobre los temas más diversos en lo económico, lo político y lo social, empezando por el contenido mismo del concepto de democracia.

En el terreno formal, la democracia requiere de una estructura jurídico-normativa que garantice las libertades cívicas y políticas en la lucha por el poder y la representación ciudadana, a través de procesos electorales transparentes y confiables, que den como resultado el surgimiento de gobiernos avalados por el voto mayoritario de la población.

Se necesita consolidar al sistema republicano con el fortalecimiento real y autónomo de los poderes legislativo y judicial que, al tiempo que asuman sus atribuciones de forma plena, sean capaces de ejercer un contrapeso al poder ejecutivo.

Los aspectos electorales e institucionales de la democracia han sido foco de atención privilegiada de la política estadunidense. Al respecto se plantean varios problemas que deben ser considerados con suma seriedad. En primer lugar, en los casos estudiados, la injerencia de ese país ha favorecido a una de las

partes contendientes. En segundo lugar, ha sido un factor determinante en la internacionalización de la normatividad y de los criterios para evaluar los procesos electorales de algunos países.

Al respecto del primer hecho, si bien podría haber una receptividad positiva en relación a los esfuerzos de capacitación electoral, de organización ciudadana en defensa del voto, del entrenamiento y equipamiento técnico electoral, en relación a otras iniciativas, surgen una serie de preguntas de relevancia política para cualquier escenario: ¿se deben buscar mecanismos efectivos para el control de los flujos de financiamiento externo?; en caso afirmativo, ¿cómo hacerlo y bajo qué reglamentación?; ¿qué institución pública o ciudadana debería garantizar que su uso no incida de forma directa en favor de una de las partes contendientes?; en la práctica, ¿resulta posible lograr el carácter "no partidista" del financiamiento extranjero en procesos electorales?; ¿sería una condición aceptable tanto para el donador, como para el receptor?; en relación con las organizaciones ciudadanas promotoras del voto, ¿también se puede esperar una actuación no partidista y la no inducción del voto?

Por lo que se refiere al segundo hecho, un aspecto fundamental para contrarrestar la ingeniería electoral sería la de garantizar que la observación internacional se pudiera dar desde el levantamiento mismo del padrón electoral, ya que de forma contraria, se podría contribuir a la legitimación extranjera de fraudes cibernéticos, sumamente escrupulosos en su diseño. Adicionalmente a ello, ¿cómo garantizar no tanto la neutralidad

sino más bien la pluralidad de la observación internacional?, ¿cómo asegurar una presencia significativa en la mayor parte de los territorios nacionales?

Por otra parte, dentro de la nueva coyuntura de apertura de los sistemas políticos, resulta imprescindible un nuevo pacto social. Las negociaciones han demostrado la gestación de un acuerdo generalizado en torno a la necesidad de alcanzar un nivel básico de gobernabilidad, porque dada la polarización y fragmentación, ninguna fuerza sería capaz de gobernar por sí sola. Por ello, se requiere la incorporación de todas las fuerzas económicas, políticas y de la sociedad civil en la toma de decisiones nacionales. El resultado sería la legitimación de los gobiernos en tanto que habría canales de recepción, monitoreo y resolución a la problemática de los distintos sectores.

A través de lo anterior, los regímenes se verían obligados en los hechos a incorporar las dimensiones económicas y sociales de la democracia, respondiendo no sólo a los valores de poder, sino también a las expectativas de bienestar y seguridad de la población en su conjunto.

A final de cuentas, los instrumentos formales de una democracia concebida en un sentido integral, deben ser la única vía legal de convalidación o rectificación de los distintos proyectos económicos, políticos y sociales en Centroamérica y en cualquier parte del mundo.

Dentro de la dinámica de la política regional se ha producido un fenómeno particularmente relevante. De acuerdo a sondeos de

opinión, dos de las fuerzas políticas que Estados Unidos combatió durante más de una década son altamente valoradas en las preferencias electorales ciudadanas: en Panamá, el candidato a la presidencia por el PRD ha compartido el primer lugar con el del Partido Papa Egoró; en El Salvador, el candidato de la alianza FMLN-Convergencia Democrática está ubicado en el segundo lugar. Ante ello, el gobierno de Estados Unidos podría verse sometido a una nueva prueba en la que se podrá constatar nuevamente si la democracia es, como se ha argumentado, un fin altruísta basado en un preciado valor cultural estadunidense, o más bien, como se ha probado, un instrumento de intervención política destinado a lograr otros objetivos.

GLOSARIO DE SIGLAS

ADO	Alianza Democrática de Oposición
AFL-CIO	Federación Estadunidense de Trabajo/ Consejo de Organizaciones Industriales, American Federation of Labor/ Congress of Industrial Organizations
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional, Agency for International Development
ANC	Partido Acción Nacional Conservadora
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
ANPDH	Asociación Nicaragüense Pro-Derechos Humanos
APC	Alianza Popular Conservadora
APRODEM	Asociación Pro-Democracia
ARDE	Alianza Revolucionaria Democratizadora
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Centro de Asesoría para la Democracia
CADIN	Cámara de la Industria Nicaragüense
CAPEL	Centro de Asistencia y Promoción Electoral
CBI	Conflicto de Baja Intensidad
CCIA	Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura
CCN	Cámara de Comercio Nicaragüense
CCN	Cruzada Civilista Nacional (Panamá)
CCTAN	Confederación de Campesinos y Trabajadores Agrícolas de Nicaragua
CD	Concesionarias Discrecionales, Discretional Grantees
CDN	Coordinadora Democrática Nicaragüense
CEFOJ	Centro de Formación Juvenil
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPI	Centro para la Empresa Privada Internacional, Center for International Private Enterprisse
CGT-I	Confederación General de Trabajadores-Independiente
CIA	Agencia Central de Inteligencia, Central Intelligence Agency
CIAV	Comisión Internacional de Apoyo y Verificación
CINCO	Centro de Información e Investigaciones Centroamericanas
CIVS	Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento
CNC	Cámara de la Construcción
COLINA	Coalición de Liberación Nacional
CONADED	Comisión Nacional de Ayuda a los Desplazados
CONAPRO	Confederación Nacional de Profesionales
CONARA	Comisión Nacional para la Restauración
CONDECA	Confederación de Ejércitos Centramericanos
CORDENIC	Comisión de Reconstrucción y Desarrollo de Nicaragua
COSEP	Consejo Superior de la Empresa Privada
COPAZ	Comisión Nacional Para la Paz
CPD	Centro Para la Democracia
CPDH	Comisión Permanente de Derechos Humanos

CPT	Congreso Permanente de Trabajadores
CSE	Consejo Supremo Electoral
CSN	Consejo de Seguridad Nacional, National Security Council
CTCA	Confederación de Trabajadores Centroamericanos
CTN	Confederación de Trabajadores Nicaragüenses
CUS	Confederación de Unidad Sindical
DEA	Administración de Combate a las Drogas, Drug Enforcement Administration
DEES	Departamento de Estudios Económicos y Sociales
DIVAGRO	Diversificación Agrícola
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPS	Ejército Popular Sandinista
ESF	Fondos de Apoyo Económico, Economic Support Funds
FDN	Fuerza Democrática Nicaragüense
FDR	Frente Democrático Revolucionario (Nicaragüa)
FDR-FMLN	Frente Democrático Revolucionario- Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional
FDR	Fuerzas de Despliegue Rápido
FISE	Federación Internacional de Sistemas Electorales, International Federation of Electoral Systems
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FOE	Fuerzas de Operaciones Especiales
FORTAS	Fortalecimiento de Asociaciones
FPA	Fundación Política Americana, American Politic Foundation
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
FUNDE	Fundación Nicaragüense de Desarrollo
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GBI	Guerra de Baja Intensidad
IADSL	Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre, American Institute for Free Labor Development
IDELA	Instituto de Estudios Latinoamericanos
IFES	Fundación Internacional para Sistemas Electorales, International Foundation for Electoral Systems
IIR	Instituto Internacional Republicano, International Republican Institute
INDAI	Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internaconales, National Democrat Institute for International Affairs
INDE	Instituto Nicaragüense de Desarrollo
INRAI	Instituto Nacional Republicano para Asuntos Internacionales, National Republican Institute for International Affairs
IPCE	Instituto para la Promoción y Capacitación Electoral
IPSFA	Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada
ISL	Instituto del Sindicalismo Libre, Free Trade Union Institute
IVEPO	Instituto Venezolano para Educación Política

JID	Junta Interamericana de Defensa
MAP-ML	Movimiento de Acción Popular Marxista Leninista
MMN	Movimiento de Mujeres Nicaragüenses
MOLINERA	Movimiento Liberal Republicano Nacionalista
MUR	Movimiento de Unidad Revolucionaria
NCPAC	Comité Nacional Conservador de Acción Política, National Conservative Political Action Committee
NED	Fundación Nacional para la Democracia, National Endowment for Democracy
NDI	Instituto Democrático Nacional, National Democratic Institute
OEA	Organización de Estados Americanos
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales, Non-Governmental Organizations
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPIC	Corporación para la Inversión Privada en el Exterior, Overseas Private Investment Corporation
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PALI	Partido Neo-Liberal
PAM	Programa de Asistencia Militar, Military Assistance Program
PANC	Partido Acción Nacional Conservadora
PCDN	Partido Conservador Demócrata de Nicaragua
PC de N	Partido Comunista de Nicaragua
PDC	Partido Demócrata Crisitiano
PDCN	Partido Demócrata de Confianza Nacional
PDR	Partido Democrático Revolucionario
PIAC	Partido Integracionista de América Central
PLA	Partido Liberal Auténtico
PLI	Partido Liberal Constitucionalista
PLIUN	Partido Liberal de Unidad Nacional
PLN	Partido Liberación Nacional
PNB	Producto Nacional Bruto
PNC	Partido Nacional Conservador
PPA	Partido Panameñista Auténtico
PPSC	Partido Popular Social Cristiano
PRIDES	Promoción de Inversiones y Diversificaciones de Exportaciones
PRD	Partido Revolucionario Democrático
PRODEMCA	Amigos del Centro Democrático de América Central, Friends of Democratic Center in Central America
PROPEMI	Promoción a la Pequeña y Microempresa
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PSC	Partido Social Cristiano
PSD	Partido Social Demócrata
PSN	Partido Socialista Nicaragüense
PSOC	Partido Social Conservatismo
PUCA	Partido Unionista Centroamericano

PUSC	Partido de Unidad Social Cristiano
SOUTHCOM	Comando Sur de Estados Unidos, U.S. South Command
SWORD	Directorio para la Innvestigación de Operaciones de Guerras Pequeñas, Small Wars Operations Research Directorate
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
UDN	Unión Democrática Nicaragüense
UNAG	Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos
UNO	Unión Nacional Opositora
UNOC	Unión Nacional de Obreros y Campesinos
UNTS	Unión Nacional de Trabajadores Salvadoreños
UPANIC	Unión de Productores Agrícolas Nicaragüenses
UPD	Unión Popular Democrática
USCENTOM	Comando Central de Estados Unidos, U.S. Central Command
USIA	Agencia de Información de Estados Unidos, U.S. Information Agency
WFF	Fundación por la Libertad Mundial, World Freedom Foundation

BIBLIOGRAFIA

DOCUMENTOS Y DISCURSOS OFICIALES

James Baker, "The OAS: Realizing a Vision of Democracy", Adress before the 19th General Assembly of the Organization of American States, Washington D.C., November 13, 1989, **Current Policy** No. 1224, U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs.

James Baker, **US Foreign Policy Priorities and FY 1991 Budget Request**, Statement before the Senate Foreign Relations Committee, Washington D.C., Feb. 1, 1990, **Current Policy** No. 1245. US Department of State, Bureau of Public Affairs.

George Bush, **National Security Strategy of the United States**,The White House, Washington, March 1990.

Warren Christopher, "Department of State Reorganization", Message to State Department employees and his implementation directive on reorganization **Department of State Dispatch**, Vol. 4, No. 6, February 8; en español ver fragmentos del documento en "Reorganización del Departamento de Estado", **Estados Unidos: Informe Trimestral**, Vol. III, No. II, Verano de 1993, CIDE, México.

William Clinton, 12 de diciembre de 1991, conferencia en la Universidad de Georgetown sobre problemas de seguridad; 12 de abril de 1992, discurso en la Foreign Policy Association; 25 de junio de 1992, entrevista con **The New York Times**; 13 de agosto de 1992, discurso en Los Angeles World Affairs Council; 15 de septiembre de 1992, discurso en la convención de la National Guard Association; 4 de noviembre de 1992, discurso en Little Rock, Arkansas; 12 de noviembre de 1992, conferencia de prensa en Little Rock, Arkansas; y debates televisivos recogidos por la prensa estadunidense.

Stephen Dagget, "Key Issues in defense policy", **CRS Review**, april-may 1992, Congressional Research Service, Washington.

Stephen Dagget, "How much for defense?, **CRS Review**, april-may 1992, Congressional Research Service, Washington.

Lawrence S. Eagleburger, "An Agenda to Promote Inter-american Cooperation", Adress before the General Assembly of the Organization of American States in Asunción, Paraguay, june 5, 1990, **Current Policy** No. 1283, U. S. Department of State, Bureau of Public Affairs.

Gobierno de Nicaragua, **La derrota de la contrarrevolución: datos básicos 1981-1985**, Managua, 1986.

Robert L. Goldich, "Cutting military manpower", **CRS Review**, april-may 1992, Congressional Research Service, Washington.

Senador Mark Hatfield (R-Oregon) y Representantes Jim Leach (R-Iowa) y George Miller (D-California), **Bankrolling failure: United States policy in El Salvador and the urgent need for reform**, Arms Control and Foreign Policy Caucus, November 1987.

General Colin L. Powell, "U.S. Foreign Policy in a Changing World. Keeping Democracy Alive", Delivered to the Town Hall of California, Sheraton Hotel, Los Angeles, Calif., March 23, 1990, **Vital Speeches of the Day** Vol. LVI, No. 14, May 1, 1990.

Ronald O'Rourke, "Reducing the size of the military: how large a force is needed?", **CRS Review**, april-may 1992, Congressional Research Service, Washington.

Ronald Reagan, "Presidential elections in El Salvador", President's statement, mar. 6, 1983, **Department of State Buletin**, may 1983.

George Schultz, "Low-intensity warfare: the challenge of ambiguity", adress by Secretary Schultz before the Low Intensity Warfare Conference, National Defense University, Washington, D.C., enero 15 de 1986, **Current Policy** No. 783, United States Department of State, Bureau of Public Affairs, Washington, D.C.

Nina M. Serafino, K. Larry Storrs y Maureen Taft-Morales, **Latin America: an overview of U.S. policy challenges in 1991**, Congressional Research Service Report for Congress, February 19, 1991.

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

"Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica", texto entregado a los plenipotenciarios del Grupo Contadora a los Gobiernos Centroamericanos, 7 de junio de 1986, **Revista Mexicana de Política Exterior**, Nº 12, México, julio-septiembre de 1986.

Contra "reforms": Are the Miami agreements significant? A research report prepared for the members of the Arms Control and Foreign Policy Caucus, June 18, 1986.

En el Camino hacia la Paz. La Palma Ayagualo, Ministerio de Cultura y Comunicaciones, El Salvador, diciembre de 1984.

Field Manual 100-20, **Low-Intensity Conflict**, Washington, D.C., Department of the Army, 1981.

Field Manual 100-20, **Low-Intensity Conflict**, Washington, D.C., Department of the Army, 1991.

La agresión del gobierno de los Estados Unidos contra el pueblo de Panamá, Ediciones de la Asamblea Legislativa de Panamá, junio de 1989.

National Endowment for Democracy, Annual Report, 1983 a 1992.

"OEA Responsable de asegurar la libertad de los nicaragüenses", discurso del presidente Ronald Reagan en la OEA, 7 de octubre de 1987.

Panamá: hacia un modelo policial. Informe "La misión de asistencia técnica en materia de seguridad organizada por el National Democratic Institute (NDI) para la República de Panamá", National Democratic Institute for International Affairs, s/f.

"Promoting Freedom and democracy in Central America", adress by President Reagan before the American Newspaper Publishers Association, Ellis Island, Nueva York, 13 de mayo de 1987. En **Current Policy**, núm. 952, U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, Washington, D.C.

Report of the National Bipartisan Commission on Central America, 11 de enero de 1984. En español consúltese la traducción comentada de Gregorio Selser, **Informe Kissinger contra Centroamérica**, El Día en Libros, México, 1984.

Strengthening democracy aboard: the role of the National Endowment for Democracy, NED, s/f.

Supporting U.S. Strategy for Third Conflict. Report by the Regional Conflict Working Group submitted to the Commission on Integrated Long Term Strategy, June 1988.

"Text of President Reagan's Adress to Parliament on Promoting Democracy", **The New York Times**, June 9, 1982

U.S. Department of State, "El Salvador: the battle for democracy", **Department of State Bulletin**, January 1989.

LIBROS

Gabriel Aguilera et. al., **Centroamérica ante las nuevas relaciones internacionales**, FLACSO-Guatemala, Fundación Friedrich Ebert, enero de 1992.

Ttes. Coroneles A.J. Bacevich, James B. 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.

Tom Barry, **El Salvador: a country guide**, The Inter-Hemispheric Education Resource Center, Albuquerque, New Mexico, segunda edición, enero 1991.

Tom Barry, **Panama. A country guide**, The Inter-Hemispheric Education Resource Center, Albuquerque, New Mexico, 1990.

Lilia Bermúdez, **Guerra de Baja Intensidad. Reagan contra Centroamérica**, Siglo XXI Editores, México, primera edición 1987, segunda edición 1988.

Zbigniew Brzezinski, **El juego estratégico. La conducción de la contienda entre los Estados Unidos y la Unión Soviética.** Sudamericana/Planeta (Editores), Buenos Aires, Argentina, 1988.

Zbigniew Brzezinski, **In Quest of National Security**, Westview Press, Boulder, Colorado, 1988.

Karl von Clausewitz, **De la guerra**, Ed. Diógenes, México, 1973, 3 volúmenes.

Lewis A. Coser, **Las funciones del conflicto social**, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.

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, 1989.

Marco A. Gandásegui, h., **La democracia en Panamá**, Editorial Mestiza, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1989.

Ted Robert Gurr, **Why men rebel**, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1971.

Instituto de Derechos Humanos, **El Salvador 1986. En busca de Soluciones para los Desplazados**, UCA, El Salvador, 1986, y **El Salvador 1987. Salvadoreños Refugiados en los Estados Unidos**, UCA, El Salvador, 1987.

Daniel J. Kaufman, Jeffrey S. McKitrick y Thomas Leney, **U.S. National Security. a Framework for Analysis**, Lexington Books D.C. Heath and Company, Lexington, Massachusets y Toronto, 1985, parte I, "How to Analyze National Security".

Robert Keohane y Joseph Nye, **Poder e Interdependencia**, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1988.

Saul Landau, **The Dangerous Doctrine:National Security and U.S. Foreign Policy**, Westview Press, Boulder, Colo., 1988.

Raúl Leis, **Comando Sur. Poder hostil**, Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA), Panamá, noviembre de 1985.

Will Marshall y Martin Schram (eds.), **Mandate for Change**, Berkeley Books, New York, publicado por acuerdo con el Progressive Policy Institute del Democratic Leadership Council, enero de 1993.

José de Jesús Martínez, **Mi General Torrijos**, Premio Casa de las Américas 1987, La Habana, Cuba, 1987.

Malcolm McConnell, **Just Cause. The real story of America's high-tech invasion of Panama**, St. Martin's Press, New York, 1991.

Lionel Méndez D'Avila, **La invasión USA a Panamá: modelo para no olvidar (y cinco presagios estructurales)**. Primer Premio Latinoamericano de Ensayo, Fundación "Omar Torrijos", Panamá, 1991.

Heraldo Muñoz (comp.), **Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: un balance de esperanzas**, Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1987, Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas (PROSPEL) y Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires, Argentina, 1988.

NED, **A Foreign Policy Branch Awry**, Council on Hemispheric Affairs e Inter-Hemispheric Education Resource Center, Albuquerque, New Mexico, March 1990.

William I. Robinson, **A faustian bargain. U.S. intervention in the nicaraguan elections and american foreign policy in the post-cold war era**, Westview Press, Boulder, Colorado, 1992.

Angel Saldomando, **El retorno de la AID. El caso de Nicaragua: Condicionalidad y reestructuración consevadora.** Ediciones Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Managua, 1992.

Sam Sarkesian y William L. Scully (comps.), **U.S. policy and low intensity conflict. Potentials for military struggles in the 1980s**, New Brunswick (EU) y Londres (GB), Transaction Books, 1981.

Gregorio Selser, **Los Documentos de Santa Fe I y II**, Universidad Obrera de México, México, 1990.

Ricaurte Soler, **Panamá, historia de una crisis**, Siglo XXI Editores, México, 1989.

Ricaurte Soler, **La invasión de Estados Unidos a Panamá. Neocolonialismo en la posguerra fría**, Siglo XXI editores, México, 1991.

Coronel Harry C. Summers, US Army **On Strategy. A Critical Analysis of the Vietnam War**. Nueva York, Dell Publishing Co. 1984.

Anjali Sundaram y George Gelber, **A decade of war. El Salvador confronts the future**, Catholic Institute for International Relations (CIIR), London, U.K. y Monthly Review Press, New York, USA, 1991.

Victor Hugo Tinoco, **Conflicto y paz. El proceso negociador centroamericano**, Editorial Mestiza, México; y Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Managua, 1989.

Edelberto Torres, "Informe sobre el estado de la migración en Centroamérica", en **La Migración Centroamericana y la Situación de los Salvadoreños Desplazados y Refugiados**, CINAS, México, agosto de 1986.

Arnold Wolfers, **Discord and Collaboration. Essays on International Politics**, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1962.

The Military Balance 1977-1978, International Institute for Strategic Studies, London, 1978.

The Military Balance in Central America, An Analysis and Critical Evaluation of Administration Claims. Council on Hemispheric Affairs, Washington, D.C., 1985.

ARTICULOS EN LIBROS

Carlos Acevedo, "El Salvador's new clothes: the electoral process (1982-1989)", Anjali Sundaram y George Gelber (Eds.), **A decade of war. El Salvador confronts the future**, Catholic Institute for International Relations (CIIR), London, UK, y Monthly Review Press, New York, USA, 1991.

Raúl Benítez Manaut y Lilia Bermúdez, "Centroamérica, entre la guerra y los acuerdos de pacificación", en Heraldo Muñoz (comp.), **Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: un balance de esperanzas**, Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1987, Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas (PROSPEL) y Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires, Argentina, 1988.

Lilia Bermúdez, "La política de Estados Unidos hacia Centroamérica después del Golfo", en **Centroamérica ante las nuevas relaciones internacionales**, FLACSO-Guatemala, Fundación Friedrich Ebert, enero de 1992.

Chris Norton, "The hard right: ARENA comes to power", Anjali Sundaram y George Gelber, **A decade of war. El Salvador confronts the future**, Catholic Institute for International Relations (CIIR), London, UK, y Monthly Review Press, New York, USA, 1991.

ARTICULOS EN REVISTAS ACADEMICAS Y ESPECIALIZADAS

Cresencio S. Arcos, "Managing Change in Central America", **Foreign Service Journal**, Vol. 68, No. 4, April 1991, American Foreign Service Association, Washington.

Gilles Bataillón, "La violencia en Nicaragua y en El Salvador 1991-1992", **Polémica** No. 19, enero-marzo 1993, FLACSO, Guatemala.

Lilia Bermúdez y Raúl Benítez Manaut, "Los 'combatientes de la libertad' y la guerra de baja intensidad contra Nicaragua", **Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana**, Cuadernos Semestrales No. 18, 2o. semestre de 1985, CIDE, México.

Lilia Bermúdez, "Estados Unidos - Centroamérica entre el Irangate y Esquipulas II", **Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana**, Cuadernos Semestrales No. 22, 2o. semestre 1987, CIDE, México.

Lilia Bermúdez, "Los demócratas ante el conflicto centroamericano", **Estados Unidos - Centroamérica. Boletín de análisis e información**, Número Epecial 23, julio-agosto 1988, Centro de Investigación y Acción Social (CINAS), México.

Lilia Bermúdez, "Bush ante Centroamérica: debate interno, consensos previos y primeras pruebas", **Estudios Latinoamericanos** No. 6-7, enero-diciembre 1989, Centro de Estudios Latinoamericanos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

Lilia Bermúdez, "De la Guerra de Baja Intensidad a la Invasión", **México Internacional**, enero de 1990, México, y **Tareas** No. 74, enero-abril de 1990, Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosamena", Panamá.

Lilia Bermúdez y Rosalva Ruiz, "Estados Unidos en el nuevo orden internacional: el dilema europeo", en **Estados Unidos: Informe Trimestral**, Vol. I, No. 3, julio-septiembre 1991, CIDE, México.

Arturo Borja, "Las nuevas condiciones de la hegemonía estadunidense. Recuento de un viejo debate, en **Estados Unidos: Informe Trimestral** Vol. I, Núm. 3, julio-septiembre 1991, CIDE.

Zbigniew Brzezinski, "America's new geostrategy", **Foreign Affairs**, Vol. 66, No. 4, spring 1988.

Richard R. Burt, "Strenght and Strategy: U.S. Security in the 1990s", **The Washington Quarterly**, Vol. 11, No. 2, Spring 1988, Center for Strategic and International Studies.

Guillermo Castro et al, "Crisis y políticas sociales en Panamá: los años 80", **Cuadernos Nacionales** No. 2, Instituto de Estudios Nacionales, Universidad de Panamá, 1989.

Central American Historical Institute, **Who's who in Nicaragua's Military Opposition**, IPDA, Vol. 3, No. 2, Washington, D.C., 23 de julio de 1984.

Alberto R. Coll, "America as the grand facilitator", **Foreign Policy** No. 87, Summer 1992.

David Corn, "Foreign Aid for the Right", **The Nation**, december 18, 1989.

Larry Diamond, "Promoting Democracy", **Foreign Policy** No. 87, Summer 1992, Carnegie Endowment for International Peace, Washington.

Carroll J. Doherty, "Sending aid abroad", **Congressional Quarterly**, Vol. 51, Supplement to No. 49, 11 de diciembre, 1993.

Carroll J. Doherty, "Aid bill moves smoothly into law despite crisis in Rusia", **Congressional Quarterly**, 2 de octubre de 1993.

Carrol J. Doherty y John R. Cranford, "Where the money goes", **Congressional Quarterly**, Vol. 51, Supplement to No. 49, 11 de diciembre, 1993.

Marco A. Gandásegui, "Policía militar o ejército nacional", **Panamá 90**, No. 3, "Invasión, militarismo y democracia", Instituto de Estudios Nacionales, Universidad de Panamá, diciembre de 1990.

Carl Gershman, "The United States and the world democratic revolution", **The Washington Quarterly**, Vol. 12, No. 1, Winter 1989, The Center for Strategic and International Studies, Washington.

Peter Hakim y Abraham F. Lowenthal, "Latin America's fragile democracies", **Journal of Democracy** Vol. 2, No. 3, Verano de 1991, Washington.

Teniente Coronel John B. Hunt, US Army, Retired, "Emerging doctrine for LIC", **Military Review** Vol. LXXI, No. 6, junio de 1991, Fort Leavenworth, Kansas.

Instituto para el Análisis de los Medios, "'Diccionario' de organizaciones de la red de intervención", **Quién es quién** No. 2, Instituto para el Análisis de los Medios, Proyecto Elecciones de Nicaragua, Editorial Ciencias Sociales, Managua.

José Miguel Insulza, "La Primera Guerra Fría: Percepciones Estratéticas de la 'Amenaza Soviética'" (1945-1968)", **Estados Unidos. Perspectiva Latinoameircana**. Cuadernos Semestrales No. 12, segundo semestre de 1982, CIDE, México.

Henry Kissinger y Cyrus Vance, "Bipartisan objetives for american foreign policy", **Foreign Affairs**, Vol. 66, No. 5, 1988.

Irving Kristol, "Defining our National Interest", **The National Interest**, Fall 1990.

Christopher Madison, "Selling democracy", **National Journal**, 28 de junio 1986.

Christopher Madison, "The new democratizers", **National Journal** No. 49, 7 de diciembre de 1991.

Shelley McConnel, "Who controls the National Assembly?, **NACLA Report on the Americas**, Vol. XXVII, No. 2, septiembre-octubre 1993.

Shelley McConnel, "Rules of the game. Nicaragua's contentious constitutional debate", **NACLA Report on the Americas**, Vol. XXVII, No. 2, septiembre-octubre 1993.

Steven Metz, "US Strategy and the changing LIC threat", **Military Review**, Vol. LXXI, No. 6, junio de 1991, Fort Leavenworth, Kansas.

Charles Muechling, Jr., "Washington's illegal invasion", **Foreign Policy** No. 79, summer 1990.

Robert Parry y Peter Kornbluh, "Iran-contra's untold story", **Foreign Policy** No. 72, Fall 1988, Carnegie Endowment for International Peace, Washington.

Michael A. Samuels y John D. Sullivan, "Democratic Development: A New Role for U.S. Business", **The Washington Quarterly**, Vol. 9, No. 3, Summer 1986, The Center for Strategic and International Studies, Washington.

Angel Sermeño, "La guerra en el segundo año del gobierno de ARENA", **Estudios Centroamericanos (ECA)**, Año XLVI, No. 516, octubre de 1991, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", San Salvador.

Holly Sklar, "Washington wants to buy Nicaragua's elections again. A guide to U.S. operatives and nicaraguan parties", **Z Magazine**, december 1989.

Theodore C. Sorensen, "Rethinking National Security", **Foreign Affairs**, Vol. 69, No. 3, Summer 1990, Council on Foreign Relations, New York.

General Carl W. Stiner, US Army, "The strategic employment of Special Operations Forces", **Military Review**, Vol. LXXI, No. 6, june 1991.

James R. Sutton, "Reforma de los sistemas de justicia criminal latinoamericana con financiamiento estadunidense: ¿a quién beneficia más?, **Estados Unidos. Informe Trimestral**, Vol. III, No. 1, primavera de 1993, CIDE, División de Estudios Internacionales, México.

Edelberto Torres Rivas, "La democracia y la metáfora del Buen Gobierno", **Polémica** No. 19, enero-marzo 1993, FLACSO, Guatemala.

George R. Vickers y Jack Spence, "Nicaragua: Two years after the fall", **World Policy Journal**, Vol. IX, No. 3, Summer 1992, World Policy Institute, New York.

Carlos M. Vilas, "De una década a otra: Centroaméria de cara a los 90's", **Polémica** No. 12, 1990, Segunda Epoca, FLACSO, Guatemala.

Carlos M. Vilas, "Después de la revolución: democratización y cambio social en Centroamérica", **Revista Mexicana de Sociología** No. 3, 1992, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Clarence Zuvekas, Jr., "Sobre la recuperación económica y el desarrollo de la América Central, **Polémica** 17, mayo-agosto 1992, FLACSO, Guatemala.

"Hill gives contra package bipartisan launching", **Congressional Quarterly** Vol. 47, No. 15, 15 de abril 1989.

"Militarismo y democratización", **Estudios Centroamericanos (ECA)**, Año XLVII, No. 529-530, noviembre-diciembre 1992, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", San Salvador.

"Nicaragua: los participantes en las elecciones" (artículo tomado del Boletín No. 19 del Centro de Recursos, invierno 1990), **Quién es quién** No. 3, Instituto para el Análisis de los Medios, Proyecto Elecciones de Nicaragua, Managua.

"Polémicos programas de AID", **El Salvador. Proceso**, Año 13, No. 535, octubre 21, 1992.

"Síntesis histórica de los partidos políticos en Panamá, **Coyuntura 94**, No. 1, octubre de 1993, Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena", Panamá.

"Taking the show on the road", **Campaigns & Elections**, may-june 1989.

"The ungovernability of Democracy", **The American Enterprise**, Vol. 4, No. 6, noviembre-diciembre 1993.

"Tres facetas y un problema: el hambre", **Envío**, Año 11, No. 127, junio 1992, Universidad Centroamericana, Managua.

"United States defense policy", **Congressional Digest**, Vol. 71, No. 5, may 1992, Washington.

ARTICULOS EN PUBLICACIONES PERIODICAS Y PERIODICOS.

Elliot Abrams, "Yanqee interventionism pays off", **Los Angeles Times**, 10 de enero de 1990, p. B7.

Eric R. Alterman, "Entusiasmo de los civiles, prudencia del Pentágono", en **Le Monde Diplomatique en Español**, México, mayo de 1986, pp. 1, 6 y 7.

R.W. Apple Jr., "Big obstacles to victory", **The New York Times**, 22 de diciembre de 1989.

R. W. Apple Jr., "War: Bush's presidential rite of passage", **The New York Times**, 21 de diciembre de 1989, p. 1.

George J. Church, "No place to run", **Time**, 8 de enero de 1990, p. 21.

Kenneth Freed, "1.2 billion needed for rebuilding, panamanians say", **Los Angeles** Times, 29 de diciembre de 1989, p. A18.

Michael R. Gordon del **NYT**, "Thurman desempeñó un papel central en la invasión ordenada por Bush", **Excélsior**, México 3 de enero de 1990.

Michael R. Gordon, "Vital for the invasion: politically attuned General", **The New York Times**, 25 de diciembre de 1989, p. 9.

Michael R. Gordon y Andrew Rosenthal, "U.S. invasion: many weeks of rehearsals", **The New York Times**, 24 de diciembre de 1989, p. 9.

Michael R. Gordon, "Military, after achieving initial success may face difficult urban warfare", **The New York Times**, 21 de diciembre de 1989, p. A18.

Robert S. Greenberger,"U.S. Group aided Arias's Costa Rica foes", **Wall Street Journal**, 13 octubre 1989, p. A11.

William D. Hartung, "Diplomacia o fuerza, la disyuntiva del actual gobierno estadunidense", **La Jornada**, México, 11 de febrero de 1993.

Steven A. Holmes, "A foreign aid of words, not cash", **The New York Times**, 5 de diciembre de 1993.

Steven A. Holmes, "Nicaragua to get blocked U.S. aid", **The New York Times**, 3 de abril de 1993.

Alex S. Jones, "Editors say journalists were kept from action", **The New York Times**, 22 de diciembre de 1989, p. A19.

William M. Leogrande, "An anachronism but it works", **Los Angeles Times**, 28 de diciembre 1989, p. B7

Abraham F. Lowenthal, "Engañoso 'éxito' la invasión a Panamá", **Excélsior**, México, 13 de junio de 1992.

Abraham F. Lowenthal, "Are there rules just for us?", **Los Angeles Times**, 28 de diciembre de 1989, p. B7.

Ed Magnuson, "Passing the manhood test. Operation Just Cause was az triumph for american soldiers", **Time**, 8 de enero de 1990, p. 22.

Robert J. McCartney, de **The Washington Post**, "Insatisfacción en Estados Unidos por la baja actividad militar desplegada por la 'contra'", en **Excelsior**, México, 5 de marzo de 1986.

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

William Pfaff, "And all the world shall know our laws", **Los Angeles Times**, 5 de enero de 1990, p. B7.

Larry Rother, "Changing an army poses a challenge", **The New York Times**, 23 de diciembre de 1989, p. 12.

Larry Rohter, "Panama and U.S. strive to settle on death toll", **The New York Times**, 4 de marzo de 1990, p. 12.

Andrew Rosenthal, "Bush raises force in Panama by 2000", **The New York Times**, 23 de diciembre de 1989, p. 13.

David K. Shipler, "Another blunder in Nicaragua?, **The New York Times**, 13 de octubre de 1989.

Bernard E. Trainor, "Flaws in Panama attack", **The New York Times**, 31 de diciembre de 1989, p. A1

Bernard E. Trainor, "Gaps in vital intelligence hampered U.S. troops", **The New York Times**, 21 de diciembre de 1989, p. A21.

Jorge Turner, "Panamá ante otro momento difícil en su historia: el referéndum de noviembre", Suplemento especial del 8o. Aniversario de **La Jornada**, "Panamá: el rostro oculto de una invasión", México, 24 de septiembre de 1992, p. XIII-XIV.

Jaime Wheelock Román, "1986: el tiempo de la resistencia económica", en **América Central. Boletín Informativo**, Año 4, No. 49, México, Agencia Nueva Nicaragua, 1 de enero de 1987, p. 9.

Robin Wright, "U.S. in new bid oust Noriega", **Los Angeles Times**, 16 de noviembre de 1989, p. A1.

"A world turned upsidedown", **Newsweek**, 8 de enero de 1990, p. 14.

"Bombing run on Congress", **Time**, 8 de enero de 1990, p. 22.

"Cambios en el Comando Sur, ¿para qué?, **Inforpress Centroamericana** No. 719, 11 de diciembre de 1986, Guatemala, p. 8.

"Concern over news management by US Military", **Financial Times**, 27 de diciembre de 1989.

"Contra la mentira y el engaño", periódico **Bayano** No. 249, Panamá, 20 de mayo de 1990, p. 2.

"Estallido social en cámara lenta", **Envío**, Año 11, No. 127, junio 1992, Universidad Centroamericana, Managua, pp. 9-10.

"Fear and corruption polluted by killings and political feuding, **The New York Times**, 13 de febrero de 1993.

Inforpress Centroamericana, núms. 737, 742, 747, 750, Guatemala, 7 de mayo, 11 de junio, 16 de julio y 6 de agosto de 1987.

"Inside the Invasion", **Newsweek**, 25 de junio de 1990, p. 28.

Liberación popular o esclavitud, octubre de 1987.

"Panamá: un modelo acosado", Informe Especial, **Inforpress Centroamericana** No. 735, 23 de abril de 1987, Guatemala.

"Para no convertir a Nicaragua en otra Cuba EU debe suspender la ayuda a los contras", **Excélsior**, México, 29 de enero de 1987, Sección A, pp. 10 y 14.

"Pentagon drops goal of blocking new powers", **The New York Times**, may 24, 1992.

"Secret U.S. fighter jet is tried out in Panama", **The New York Times**, 24 de diciembre de 1989, p. 9.

"Violation in Panama", editorial del **Washington Post**, 3 de enero de 1990, p. A14.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Rosalva Ruiz Paniagua, "Las contradicciones inherentes de la política de promoción de la democracia: el caso de México", CIDE (Documento de Trabajo 5, Estudios Internacionales) 1993.

FOLLETOS

Reynaldo Lugo y Baltazar Aispurúa, **Guerra psicológica contra Panamá**, s/e, 1989.

Qué es FUSADES, tríptico informativo de la FUSADES.

MATERIAL INEDITO

Gabriel Aguilera Peralta, "La Reconversión Militar en Centroamérica", ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Ciencia Política "El Salvador: los Retos y Desafíos de la Reconstrucción", San Salvador, 22 al 24 de julio de 1992.

Eduardo Ruiz Contardo, conferencia impartida en la mesa redonda "Democracia, Pobreza e Ingobernabilidad", Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, 10 de octubre de 1993.

Edwin G. Corr, "Some Guidepoints and Maxims", ponencia presentada al panel "Four Practitioners Discuss Democratization", en el seminario "How the United States can Promote Democracy in Latin America: Some Lessons from the Past", International Club, Washington D.C., May 23, 1989, World Peace Foundation.

Michael S. Dukakis, "Building a new partnership", City Club of Chicago, 19 de septiembre de 1987.

Edelberto Torres Rivas, "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.

George R. Vickers, "U.S. Funding of the nicaraguan opposition. A preliminary assessment", Draft for presentation at Washington Office on Latin America conference on "U.S. electoral assistance and democratic development: Chile, Nicaragua, Panamá", January 19, 1990.

A framework for supporting democratic development in Latin American and the Caribbean, Draft, december 1988.

OBRAS DE CONSULTA

Department of Defense, **Dictionary of military and associated terms**, JCS Pub. 1, The Joint Chiefs of Staff, Washington, 1 de abril de 1984.

Jack C. Plano y Milton Greenberg, **The American Political Dictionary**, New York, Chicago, San Francisco, Toronto, Londres Holt, Rinchart and Winston, INC., 1967.