

Sección: Política  
Mundial

## Panamá: Crisis, Invasión y la Nueva Era de Hegemonía Norteamericana

Cario Nasi L.\*

\* Investigador, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes.

El 20 de diciembre de 1989 más de 24 mil soldados norteamericanos dieron inicio a la llamada "Operación Causa Justa", que culminó con el derrocamiento y la posterior entrega del general Manuel Antonio Noriega. Desde hacía varios meses, la imagen del "hombre fuerte" de Panamá se hallaba seriamente deteriorada en el ámbito doméstico y externo. La opinión pública nacional e internacional percibía al general como un personaje sórdido, brutal y oscuro, que en contraste con su aparente poca inteligencia, había logrado engañar a tirios y troyanos. Muchos se preguntaban cómo, durante tantos años, Noriega se había favorecido de tratos paralelos con la CÍA, con los servicios de inteligencia cubanos, con los narcotraficantes, con los negociadores de armas, e incluso con las guerrillas de varios países latinoamericanos. Era inconcebible tanta habilidad para hacer converger fuerzas contradictorias, todas en beneficio propio, sin las mínimas consideraciones de lealtad hacia nadie, y además sin sufrir consecuencias.

Pero el fin de Noriega significó más que la remoción de una figura incómoda para

demasiada gente, o la caída de un "dictadorzuelo" de un país de América Latina. La toma de Panamá, versión 1989, fue el epílogo de un largo y tortuoso proceso que se caracterizó por el progresivo agotamiento de alternativas, dada la intransigencia de algunos protagonistas del conflicto. De cierta manera, se forzaron las vías de hecho luego que la diplomacia fue expresamente confinada a un callejón sin salida.

El caso panameño fue además una excelente oportunidad para evaluar si hubo algún tipo de cambio en la dinámica de las relaciones internacionales entre Estados Unidos y América Latina, frente a una situación de crisis en la región.

### Los hechos: una historia convulsiónada

En los orígenes de la crisis panameña se combinaron varios elementos. Por una parte, el general Manuel Antonio Noriega fue el principal artífice de un fraude electoral en 1984 que determinó el triunfo, por un estrecho margen de votos, de Nicolás Ardito Barletta candidato nominado por el mismo hombre fuerte de Panamá, pero que contaba con el beneplácito de Washington, sobre Arnulfo Arias, entonces líder de una coalición opositora.

Tan sólo un año más tarde Noriega destituía a Ardito Barletta, en razón de que éste había ordenado abrir una investigación sobre el asesinato con tortura de Hugo Spadafora, un viejo antagonista del jefe de las Fuerzas de Defensa Panameñas<sup>1</sup>. En su rem-

1. Ver Marcos Wilson Parker, "La crisis panameña", en la revista **América Latina Internacional**, Vol. 5, No. 17, FLACSO, Ed., Buenos Aires, julio-septiembre, 1988, págs. 198-201.

plazo fue nombrado Erik Arturo Del valle, quien fue reconocido sin mayores cuestionamientos por parte de los gobiernos de Estados Unidos y de América Latina. Los primeros brotes de descontento en sectores de la población civil, surgieron en conexión con esas prácticas autoritarias, y con la poca continuidad que se le dio a las iniciativas democratizadoras impulsadas por el ya fallecido general Omar Torrijos.

Por otra parte, en el plano internacional Noriega empezó a perder el respaldo de los Estados Unidos, país que hasta mediados de la década de los 80 se había constituido en uno de los principales soportes del régimen. Al parecer, el cambio de actitud obedeció al surgimiento de una disputa entre dos agencias estatales norteamericanas: la CÍA y el Departamento de Estado. Durante la década de los 70 y la primera mitad de los 80, Noriega mantuvo estrechos vínculos con la CÍA a través de la provisión de información reservada. Según varios observadores, la CÍA estaba enterada desde tiempo atrás de otras actividades ilícitas o inconvenientes del general panameño (lucrativas relaciones con narcotraficantes, venta de información a Fidel Castro, tratos con guerrillas colombianas), pero, al sopesar costos y beneficios, consideraba rentable mantener a Noriega en el poder. Otra era la opinión del Departamento de Estado, que en cercanías del cumplimiento de los tratados Torrijos-Carter, veía en peligro la integridad de los intereses norteamericanos en la zona del Canal, con la permanencia de una figura demasiado ambivalente al mando del país. Al no llegar las dos agencias a un acuerdo en esta materia, en el transcurso de 1986 el Departamento de Estado procedió a divulgar mediante filtraciones claramente diseñadas

para la prensa estadounidense, algunas actividades turbias de Noriega, hecho que a la postre "obligó" al ejecutivo a buscar una rectificación de su política global frente al gobierno de Panamá<sup>2</sup>. Un elemento adicional de comprensión lo brindan las mismas declaraciones de Noriega, según las cuales el cambio de actitud de la administración Reagan se produjo por la renuencia del gobierno panameño a embarcarse como punta de lanza, en una "loca aventura contra Nicaragua"<sup>3</sup>.

Pero más allá de este trasfondo, hubo un hecho que se constituyó en el verdadero detonante de la crisis. En junio de 1987, Noriega forzó al coronel Roberto Díaz Herrera a presentar su pedido de retiro. Díaz Herrera entonces acusó públicamente a Noriega de tener vínculos con el narcotráfico y de haber ordenado el asesinato del general Torrijos y de Hugo Spadafora. Además divulgó, con lujo de detalles, los mecanismos empleados en el fraude electoral de 1984. Era la primera vez que un miembro de las altas jerarquías de las fuerzas militares afirmaba ante la opinión pública lo que para algunos era un secreto a voces, y para otros simples rumores malintencionados<sup>4</sup>. Esto dio lugar a una serie de manifestaciones de protesta contra el régimen, que fueron reprimidas por la fuerza pública<sup>5</sup>.

1 Ver "I toóle Panamá", en: revista **Semana**, No. 367, mayo 16-22 1989, pág. 28.

Allí se hace un recuento de los hechos.

2. Ver "Noriega contra-ataca", en: **Semana**, No. 369, mayo 30-junio 5, 1989, pág. 84.

3. Marcos Wilson Parker, Op . CU., pág. 198.

4. Ver "Tire y Afloje", en: **Semana**, No. 274, 4-10 agosto 1987, pág. 48.

Cabe anotar que en los inicios de la crisis, los grupos sociales estaban claramente alinderados. El sector antigubernamental encabezado por la recientemente creada Cruzada Civilista, aglutinaba básicamente gente de los estratos medio-alto y alto de la población. Eran los representantes de la burguesía empresarial y el comercio, los principales interesados en buscar el derrocamiento de Noriega. Por el contrario, el hombre fuerte de Panamá había logrado consolidar una significativa base de apoyo en vastos sectores populares, mediante el adelanto de políticas populistas y la apelación al nacionalismo. En este contexto, se dio la paradoja de que el 27 de julio de 1987 hubo una orden de paro patronal, que fue rechazada por el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados, CONATO, uno de los mayores sindicatos panameños<sup>6</sup>. El matiz eminentemente burgués de la rebelión panameña, se puede explicar de manera tentativa por el obstáculo que representaba a los intereses de la empresa privada, la injerencia del sector castrense en el Estado.

Con las denuncias de Díaz Herrera también comenzó un escalamiento del conflicto, a raíz de la decisión del gobierno norteamericano de suspender toda ayuda económica y militar a Panamá<sup>7</sup>.

En los meses sucesivos, la situación parecía estancarse con un saldo favorable para Noriega. La Cruzada Civilista había logrado afectar parcialmente el ritmo de la actividad de la industria y del comercio, pero sin lograr el apoyo popular deseado.

6. *Ibid.*, pág. 48.

7. *Ibid.*, pág. 48.

A su turno, las presiones norteamericanas se revelaron poco eficaces para debilitar el poder del hombre fuerte de Panamá. A comienzos de 1988 se presentaron nuevos acontecimientos que modificaron el rumbo de la situación. En los primeros días de febrero, en los tribunales de Tampa y Miami en Estados Unidos, se presentaron cargos por los delitos de narcotráfico y lavado de dólares contra Noriega<sup>8</sup>.

Pero lo realmente interesante ocurrió unos días después. El presidente Erik Arturo Delvalle, que había ocupado ese puesto en virtud de la voluntad del hombre fuerte de Panamá, en una intervención televisada le solicitó a Noriega su retiro voluntario del cargo mientras se investigaban las acusaciones en su contra en Estados Unidos. Delvalle había sido informado de la supuesta existencia de serias fisuras al interior de las Fuerzas de Defensa Panameñas (FDP), lo que le hizo pensar que con esa acción obtendría el respaldo inmediato de un voluminoso sector militar antinorieguista y de la población civil partidaria de reformar al régimen. El cálculo resultó completamente errado, en la medida en que ni hubo movilizaciones populares como muestra de apoyo al presidente, ni se evidenciaron disputas en las fuerzas armadas. Por el contrario, el coronel Marcos Justines, nombrado por Delvalle como nuevo jefe de las FDP en reemplazo de Noriega, declinó el cargo, y un representante de las jerarquías castrenses declaró a la

prensa que el general se quedaba; el que se iba era el presidente<sup>9</sup>.

En efecto, en las horas siguientes los aliados del general lograron reunir a la Asamblea Nacional, la que a su vez, en una breve sesión de emergencia decidió ratificar en su cargo a Noriega y destituir a Delvalle. Como nuevo presidente fue nombrado Manuel Solís Palma, quien entonces ocupaba el Ministerio de Educación.

Frente a tales sucesos, hubo distintas reacciones en el ámbito internacional. En América Latina las opiniones fueron encontradas. La destitución de Delvalle produjo la suspensión de Panamá del Grupo de los 8, por su "alejamiento de la democracia"<sup>10</sup>. En cambio, Cuba y Nicaragua se abstuvieron de condenar al régimen, por ser blanco de las mismas acusaciones y preocupados por la creciente injerencia de Estados Unidos.

Por su parte, la administración Reagan decidió aumentar notablemente la presión económica para forzar la salida del general. Dio inicio a un bloqueo de las exportaciones panameñas, al tiempo que se cerraron los créditos futuros a ese país<sup>11</sup>. La política de Washington en el momento, quedó plasmada en las declaraciones de un alto funcionario norteamericano a la revista *Time*: "Noriega can hang on for a long time, but sooner or later the country is going to start paying very dearly for keeping him in power. Its at that point we'll

see a change"<sup>12</sup>. Es decir, el gobierno estadounidense se propuso virtualmente quebrar la economía panameña mientras se mantuviera Noriega en el poder. Supeditando la "salvación del país" a la caída del general, se confiaba en la conformación de un sólido frente opositor capaz de derrocar el régimen.

En el plano económico, lo que finalmente llevó a Panamá a un estado dramático fue un factor ajeno a los cálculos iniciales de Washington: la falta de circulante. El dólar se había constituido prácticamente en la moneda oficial del país, ante la casi inexistencia del Balboa. Ocurrió que el dólar, en tanto moneda extranjera, no podía ser emitido por el Banco Nacional de Panamá. A esto se sumó que fueron negados los pedidos de remesas a entidades bancarias norteamericanas, donde estaban los fondos panameños, porque el gobierno estadounidense reconocía como único presidente legítimo y competente para manejar las cuentas, a Delvalle. Panamá llegó al borde del colapso financiero. Noriega no tenía con qué pagar la extensa nómina oficial, y la recesión golpeaba también los sectores pobres, que habían respaldado al régimen.

Siguieron días difíciles en los que al cierre de bancos se sumó la casi total parálisis del comercio. Hubo incluso un fallido golpe de estado que tuvo como protagonista al jefe de la policía<sup>13</sup>.

9. Ver "Still in Charge", en la revista *Time*, marzo 7, 1988, pág. 9.

10. Ver "Los Ocho Consternados", en: *La Prensa*, mayo 11, 1989, pág. 3.

11. Ver "El general en su laberinto", en: *Semana*, No. 305, marzo, 8-14, 1988, págs. 44-45.

12. Ver "Still in Charge", en: *Op. Cit.*, pág. 9.

13. Ver "The Two Years of Siege of the Noriega Regime", en: *Op. Cit.*, pág. 6.

8. Ver, "The Two Years Siege of the Noriega Regime", en: *The New York Times*, mayo 10, 1989, pág. 6, hay un recuento cronológico. Ver también *La Prensa*, mayo 11, 1989, pág. 2. "Anuladas las elecciones".

El gobierno de Washington se hallaba en un punto de intransigencia tal, que ante la propuesta del presidente dominicano Joaquín Balaguer de recibir en su país a Noriega como exiliado político, Reagan contestó que no era lo suficientemente lejos<sup>14</sup>. Esto, sumado a la presión económica, condujo a la realización de una reunión urgente del Sistema Económico Latinoamericano, SEL A, en Caracas, en la que se condenó la agresión económica de la potencia, al tiempo que se solicitó ayuda alimenticia y financiera para Panamá<sup>15</sup>. Lamentablemente, la falta de compromiso de los Estados hizo que las recomendaciones del SELA no se tradujeran en ayuda efectiva.

Sólo el 8 de mayo de 1988 y tras dos meses de cierre empezaron a reabrir los bancos, aunque la situación estaba lejos de normalizarse. Llegó un período de relativa calma, dado que las cartas estaban sobre la mesa y no quedaba mayor juego por hacer. Noriega permanecía en el poder, contando con el respaldo cada vez más ambivalente de sectores populares y de la comunidad latinoamericana. La excesiva intromisión de Estados Unidos en los asuntos internos de Panamá, había contribuido a atenuar un poco la imagen dictatorial del general, que aparecía como víctima del intervencionismo externo. En estas condiciones, resultaba inconveniente para la administración Reagan intentar una salida militar. Sólo quedaba esperar la ocurrencia de nuevos eventos, y más concretamente

las elecciones de mayo de 1989, a la expectativa de un cambio que permitiera acciones alternativas.

En Panamá no hubo mayores sobresaltos internos y externos hasta un año más tarde. El evento más destacado de este período ocurrió el 27 de septiembre de 1988, cuando el presidente Solís Palma condenó la agresión de los Estados Unidos ante la Asamblea de las Naciones Unidas<sup>16</sup>.

1989, sin embargo, trajo cambios sustanciales a la situación panameña. La administración Reagan había concluido sin lograr el derrocamiento de Noriega, con lo que el problema pasó a manos del también republicano George Bush. El 7 de mayo era la fecha prevista para los comicios, evento que fue aprovechado para mover las fichas del ajedrez político.

Desde muy temprano, el gobierno norteamericano dio muestras de que no ahorraría esfuerzos en la remoción del general. El 21 de abril, mucho antes de las elecciones, el Departamento de Estado de los EE.UU. sostuvo que el gobierno panameño ya estaba manipulando el registro de electores y realizando otras maniobras fraudulentas destinadas a asegurar el triunfo del candidato del partido oficial, y por ende la perpetuación de Noriega en el poder<sup>17</sup>.

Tres días después, en la revista *U.S. News & World Report* y en el periódico *New York Times* se divulgaron versiones sobre un

abortado plan promovido por Estados Unidos para derrocar a Manuel Solís Palma, que iba a ser liderado por el coronel exiliado Eduardo Herrera<sup>18</sup>. Nunca hubo un desmentido oficial de la Casa Blanca, hecho que generó suspicacias. A esto se sumó la captura del agente secreto del Departamento de Estado, Frederick Muse, mientras instalaba una red clandestina de emisoras de radio y televisión que iban a ser utilizadas para confundir a la gente y sabotear el proceso electoral<sup>19</sup>. De parte de la Alianza Democrática de Oposición Civilista, ADOC, la coalición antinorie-guista que tenía como candidato a Guillermo Endara, también fluían acusaciones de irregularidades en el proceso electoral que se iba a llevar a cabo<sup>20</sup>. El clima político estaba altamente viciado, y las consecuencias se verían en breve plazo.

El día de los comicios, el fraude electoral fue burdo, evidente y de proporciones mayúsculas. Miembros de las fuerzas militares se robaron las actas electorales<sup>21</sup>. Para reforzar el malestar creado por esta situación, mientras las encuestas independientes mostraban como ganador al líder de ADOC, Guillermo Endara, por un amplio margen de 3 a 1, los resultados parciales que empezaron a ser divulgados por el gobierno, daban el triunfo al candidato oficial Carlos Duque en proporción de 2 a 1<sup>22</sup>.

14. Ver "¿El comienzo del fin?" en: *Semana*, No. 309, abril, 5-11 1988, pág. 42.

15. *Ibid.*, pág. 42.

16. "The Two Years of Siege of the Noriega Regime", en *Op. CU.*, pág. 6.

17. Roben Pear, "U.S.: Says Panamá Acts to rig election", *The New York Times*, abril 21, 1989, pág. 3.

18. "I Took Panamá", en: *Op. CU.*, pág. 27.

19. *Ibid.*, pág. 27.

20. *Ibid.*, págs. 27-28.

21. Ver "Panamá stealing elections Carter Says", en: *The New York Times*, mayo 9, 1989, págs. 1-8.

22. Ver "I took Panamá", en: *Op. Cit.*, pág. 30-31.

Se desprende de lo anterior que en Panamá la correlación de fuerzas había cambiado desde el derrocamiento de Delvalle. Noriega había perdido apoyo, que fue capitalizado por la oposición<sup>23</sup>. Probablemente, las presiones norteamericanas también surtieron efecto, en la medida en que contribuyeron a convencer a la gente que sólo con el triunfo de ADOC se podía salir del atolladero económico. Previendo una derrota y ante el desgaste de la retórica nacionalista, Noriega acudió al fraude como único mecanismo para mantenerse en el poder.

La divulgación de los manipulados resultados electorales trajo el caos a Panamá. Hubo protestas y manifestaciones que degeneraron en serios disturbios. En particular, las fuerzas militares habían entrenado y armado a los denominados "batallones de la dignidad", que eran grupos de civiles encargados de ejercer violencia e intimidar a la oposición. El candidato Endara y su compañero de fórmula y aspirante a la vicepresidencia, Guillermo Ford, fueron víctimas de las palizas de estos grupos paramilitares, lo que a la postre se tradujo en un golpe de opinión internacional<sup>24</sup>. Las fotos de los dos líderes opositores ensangrentados le dieron vuelta al mundo, restándole a Noriega el poco apoyo que le podía quedar<sup>25</sup>.

La situación se tornaba inmanejable, y en consecuencia el 10 de mayo el gobierno procedió a anular las elecciones, en un intento por devolverle la tranquilidad al país. En el decreto de anulación de los comicios, se planteaba la imposibilidad de proclamar la victoria de cualquiera de los candidatos dada la pérdida de actas electorales y otras irregularidades<sup>26</sup>. También se recriminaba la actuación de observadores extranjeros "no invitados", que descalificaron de antemano el proceso electoral<sup>27</sup>.

Sin embargo, para aquel entonces la crisis había llegado a un punto de no retorno en el que la calma difícilmente se podía restablecer. La anulación de las elecciones sumada a la falta de convocatoria a nuevos comicios, exacerbaron los ánimos de la oposición que reclamaba el triunfo de Endara<sup>28</sup>.

Por su parte, el gobierno de Estados Unidos se debatía entre la intervención directa y los mecanismos de diplomacia multilateral. En un acto claramente provocatorio, se decidió el envío de 2.000 efectivos del ejército norteamericano a Panamá -que se vinieron a sumar a los 12.000 emplazados en el Comando Sur bajo el pretexto de proteger a los ciudadanos e intereses de los Estados Unidos en ese país<sup>29</sup>. En la misma tónica, el presidente norteamericano le exigió a Noriega reconocer el resultado

de los comicios, amenazándolo con la toma de varias medidas entre las cuales no descartó una intervención militar<sup>30</sup>.

Paralelamente, Bush emprendió una intensa serie de consultas con dirigentes latinoamericanos y europeos a fin de hallarle una salida a la crisis<sup>31</sup>. Como fruto de tales acercamientos, decidió en un comienzo promover la opción de una ofensiva diplomática, a ser desarrollada desde foros como la OEA. En realidad, en Washington había expectativas de un fracaso de las negociaciones, tal como se desprende de las declaraciones de un alto ex funcionario del gobierno: "Si dentro de tres meses Noriega continúa en el poder, nosotros (los Estados Unidos) estaríamos justificados en adoptar acciones directas. Para ese entonces habrá quedado demostrada la in efectividad de la vía multilateral"<sup>32</sup>. Se deduce de lo anterior que las consultas de Bush también sirvieron a manera de sondeo, para saber qué reacciones generaría una invasión a Panamá en la comunidad internacional. Todavía la resistencia era grande, al necesitarse de un fracaso adicional para reforzar el empleo de las vías de hecho.

Del lado latinoamericano había profundas divisiones frente a los acontecimientos. En lo que respecta a las actuaciones colectivas, el Grupo de los 8 inicialmente comiciono

23. Cabe anotar que ADOC además recibió US\$10 millones de la administración Bush para la campaña, que fueron usados en tareas de proselitismo.

24. Ver "Varilla y Bala en Panamá", en: **El Espectador**, mayo 11, 1989, págs. la y 6a.

25. Ver "Yo sé dónde está mi agresor: Ford", en: **El Tiempo**, agosto 11, 1989, pág. 10a.

26. Ver "Noriega anuló las elecciones", en: **El Tiempo**, mayo 11, 1989, págs. la y 10a.

27. **Ibid.**, pág. 10a.

28. Ver "La oposición rechaza anulación de elecciones" **La Prensa**, mayo 12, 1989, pág. 3.

29. **El Tiempo**, mayo 12 de 1989, págs. la y 10a.

30. Ver "Anuladas las elecciones", en: **La Prensa**, mayo II. 19X9. pág. 2.

31. Ver "Bush envió refuerzos militares a Panamá", en: **La Prensa**, mayo 12. 1989, pág. 2.

32. Ver "Panamá prueba la política latinoamericana de EE.UU.", en: **El Tiempo**, mayo 12. 1989. pág. 10a.

a sus embajadores en Panamá, para que junto con sus similares de la Comunidad Europea, trataran de convencer al candidato oficial Carlos Duque de reconocer el triunfo de Endara<sup>33</sup>. El intento resultó fallido, y a los pocos días salió un comunicado del G-8 que exhortaba al respeto de los principios de no intervención y autodeterminación, a la vez que aludía a la vigencia irrestricta de los tratados sobre el Canal de Panamá<sup>34</sup>.

En términos individuales, hubo condenas radicales de los acontecimientos de parte de Venezuela y Perú, actitud que fue interpretada por algunos observadores como un intento de congraciarse con la comunidad financiera internacional y en especial el FMP<sup>35</sup>. El presidente venezolano Carlos Andrés Pérez llegó al límite de instigar la realización de un golpe de Estado en Panamá<sup>36</sup>, al tiempo que convocó a una reunión de emergencia de la OEA<sup>37</sup>. Pocos días después El Salvador secundó la línea de la intransigencia, al reclamar una posición dura y enérgica de la OEA frente a Noriega<sup>38</sup>.

33. Ver "La oposición rechaza anulación de elecciones", en: **La Prensa**, mayo 12, 1989, pág. 3.

34. Ver "Colombia protagonizará acción en la OEA", en **La Prensa**, mayo 16, 1989, pág. 9.

35. Ver "I took Panamá", en *Op. Cit.*, pág. 34.

36. Ver "Presionan salida de Noriega", **El Espectador**, mayo 13, 1989, pág. 7a.

37. Ver "Crisis panameña en la agenda de la OEA", en: **El Tiempo** mayo 13, 1989, págs. la-10a.

38. Ver "La OEA deber ser energética: El Salvador", en: **El Espectador**, mayo 16, 1989, pág. 7a.

En el extremo opuesto se hallaban Cuba y Nicaragua que sólo enfilaron baterías contra Washington, alarmados por el envío de un contingente de soldados norteamericanos al vecino país<sup>39</sup>. No faltó la adopción de posiciones neutrales como ocurrió en el caso de Brasil y México, que ante la convocatoria de la OEA, manifestaron que el organismo no era competente para resolver la situación interna de ningún Estado<sup>40</sup>. Percepciones tan disímiles del problema no auguraban nada bueno para la próxima reunión del organismo regional, dado que se podía facilitar que Estados Unidos impusiera de manera unilateral su agenda.

Sin embargo, ocurrió lo que parecía poco probable. Colombia invitó preliminarmente a 17 cancilleres latinoamericanos a un desayuno de trabajo en Washington, que tenía por finalidad encontrar una fórmula unificada para presentar ante la OEA<sup>41</sup>. Como resultado de ello, el 17 de mayo fue discutida y aprobada en dicho organismo una resolución presentada por 10 países del área, que encomendaba a los cancilleres de Guatemala, Ecuador y Trinidad Tobago, para que asistidos por el Secretario General de la OEA, Joao Baena Soares, fueran a Panamá a promover un acuerdo nacional que facilitara en breve plazo una transferencia del poder<sup>42</sup>. En el mismo

39. Ver "I took...", en *Op. Cit.*, pág. 34.

40. "Panamá dividió la OEA", **El Tiempo**, 17 de mayo 17, 1989, pág. 1 la.

41. "Desayuno a la colombiana con temas sobre Panamá", **El Espectador**, mayo 16, 1989, págs. la-7a.

42. Ver texto de "La resolución de la OEA", en: **El Tiempo**, mayo 18, 1989, pág. 3a.

texto fue incluido un párrafo explícitamente condenatorio de Noriega, por voluntad de Estados Unidos<sup>43</sup>.

Los meses sucesivos se caracterizaron por el poco o nulo avance de una salida concertada a la crisis, y por la ocurrencia de incidentes militares entre el ejército panameño y las tropas norteamericanas acantonadas en Panamá. La misión designada por la OEA para mediar en el conflicto se enfrentó a tal número de dificultades, que a la postre tuvo que prorrogar en dos ocasiones sus labores en Panamá, donde actuó hasta el 23 de agosto.

En un comienzo, los representantes del organismo regional propusieron la realización de un diálogo tripartito entre la coalición oficialista COLINA-encabezada por Carlos Duque-, la coalición opositora ADOC y el ejército. De inmediato, el líder opositor Guillermo Endara puso como condición que las conversaciones debían incluir un reconocimiento del triunfo de la oposición en las elecciones, y lo relacionado con la salida de Noriega de las FDP<sup>44</sup>. El gobierno interpretó esto como una exigencia de capitulación al ejército, con lo que no hubo diálogo<sup>45</sup>. El 20 de julio, la OEA aprobó una resolución que conminaba a una "transferencia del poder", a realizarse como fecha límite el 1 de septiembre, luego de lo cual se debía convocar a nuevas elecciones<sup>46</sup>. En el texto se reconocía la anulación de los

43. Ver "Estás que te vas", en: *Semana*, No. 368, mayo 23-29, 1989, pág. 41.

44. "Noriega no dialogará con la oposición dice asesor", en **La Prensa**, junio 17, 1989, pág. 3.

45. *Ibid.*, pág. 3.

46. "U.S. Sees failure on Noriega Policy", en: **The New York Times**, julio 20 de 1989, pág. 3.

pasados comicios, hecho que generó fuertes críticas de parte de dirigentes de la ADOC: manifestaron que la OEA estaba apoyando a Noriega<sup>47</sup>.

A comienzos de agosto, ADOC promocionó la alternativa de realizar un plebiscito para que el pueblo panameño se pronunciara a favor o en contra de la permanencia de Noriega en el poder, y con respecto a la entrega de la presidencia a Endara. En términos prácticos era un acto de convalidación de las elecciones de mayo, lo que fue rechazado por COLINA con el argumento de que el plebiscito no estaba contemplado por la constitución: por lo tanto no era aceptable como mecanismo para reemplazar o anular la decisión del Tribunal Electoral<sup>48</sup>.

Para entonces, tanto el gobierno panameño como la oposición buscaban resonancia internacional para otorgarle legitimidad y peso a sus propuestas. Los representantes de ADOC, Guillermo Ford y Ricardo Arias, hicieron una gira por Venezuela, Perú y Colombia, con el propósito de defender la idea del plebiscito<sup>49</sup>. A su vez, el canciller panameño Jorge Ritter presentó ante una reunión del SELA realizada en Cartagena, un video que mostraba a las tropas norteamericanas desplazándose a sus anchas en las calles de Ciudad de Panamá. Se temía la proximidad de una invasión, pero la propuesta de Ritter de

que se condenara a EE.UU. por las sanciones económicas impuestas a Panamá, no fue acogida por el foro<sup>50</sup>. El mismo video fue presentado días más tarde ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, donde el canciller panameño solicitó la intervención de los cascos azules para verificar el cumplimiento de los tratados Torrijos-Carter, y para actuar ante la inminencia de una guerra<sup>51</sup>. Se generó un agrio debate con el representante norteamericano, y el Consejo concluyó sin la adopción de ninguna resolución, ni la determinación de una fecha para continuar las deliberaciones<sup>52</sup>.

Hacia mediados del mes, en un clima de tensión creciente en Panamá, surgió una nueva propuesta de la coalición oficial COLINA en el sentido de que expirado el plazo fijado por la OEA, se formara un gobierno de transición compuesto por la oposición, el oficialismo y un partido independiente<sup>53</sup>. Era una opción relativamente realista, pero Guillermo Endara no acogió la fórmula, al condicionar el diálogo con el gobierno a gestiones en pro de la libertad de expresión, que debían ser llevadas a cabo por Joao Baena Soares<sup>54</sup>. Por encima de las justificaciones, quedaba en claro que ADOC no aceptaba salida distinta al retiro de Noriega, y una entrega

del poder a Endara<sup>55</sup>. La posición intransigente de la oposición, coincidía además con una intensificación de las provocaciones y maniobras militares del ejército norteamericano en Panamá<sup>56</sup>, lo que permite pensar en un mutuo envío de señales en favor de una salida "de fuerza". Paradójicamente, ante el aumento de los niveles de presión militar se estimó que Bush se había ablandado ante Noriega, al plantearle como exigencia que se apartara del poder, sin tener que abandonar el país<sup>57</sup>.

El 23 de agosto se llevó a cabo una nueva reunión de la OEA, donde la misión mediadora rindió su informe sobre los tres meses de infructuosas negociaciones. Previamente se alcanzaron a analizar cinco proyectos de resolución con sus respectivas modificaciones, ninguno de los cuales fue presentado ante la Asamblea General, por decisión de los mismos miembros del organismo: la insistencia de Estados Unidos de mantener la presión económica, la renuencia de Panamá a que se hiciera una mención explícita de Noriega y la polarización latinoamericana, dieron al traste con cualquier acuerdo posible<sup>58</sup>. En consecuencia, se expidió una

55. "¿Invasión a la vista?", en Op. Cit., págs. 25-26.

56. Ver "Más maniobras militares de EE.UU. en Panamá", en: **El Espectador**, agosto 14 1989, pág. 6a; "EE.UU. maniobra en Panamá", en: **El Espectador**, agosto 16. 1989. págs. 1a-6a; "Gigantesca maniobra militar de EE.UU.", en: **La Prensa**, agosto 18. 1989. pág. 2; y "Tropas de EE.UU. ocuparon edificios de Tribunales", en: **El Espectador**, agosto 19. 1989, pág. 6a.

57. "Bush se ablanda ante el hombre fuerte", en: **El Espectador**, agosto 17, 1989. pág. 6a.

58. "Ante la OEA, Venezuela pide renuncia de Noriega", en: **El Tiempo**, agosto 24. 1989, pág. 1 la, y "Ni el esfuerzo de la OEA vence a Noriega". en: **El Espectador**, agosto 25, pág. 6b.

47. "La OEA desconoció querer de los panameños", **El Tiempo**, julio 28, 1989, pág. 6a.

48. Ver "Rechazo al Plebiscito", en: **El Tiempo**, agosto 12, 1989, págs. 1a-10a.

49. Juan Carlos Iragorri y Marcial Castro, "Panamá ya no puede esperar más", en: **El Tiempo**, agosto 12, 1989. pág. 10a.

50. "¿Invasión a la vista?", en: **Semana**, No. 379. agosto 8-14, 1989. págs. 24-25.

51. "Panamá busca amparo de la ONU", en: **El Espectador**, agosto 12. 1989. págs. 1a-6a.

52. **Ibid.**, pág. 6a.

53. "Peligra diálogo en Panamá", en: **El Tiempo**, 18 de agosto de 1989, pág. 1 la.

54. "Suspendido diálogo en Panamá", en: **La Prensa**, agosto 18, 1989, pág. 2.

lacónica declaración final que exhortaba a la búsqueda de compromisos entre el gobierno y la oposición, a la vez que se aclaró que la asistencia y mediación de la OEA se renovaría sólo con una previa solicitud de los panameños<sup>59</sup>.

Cuando el 1 de septiembre expiró el plazo para la transferencia de poder, no se había cristalizado ningún acuerdo. En consecuencia, el Consejo de Estado designó un gobierno provisional encabezado por Francisco Rodríguez (amigo personal de Noriega), y no fijó fecha para la realización de nuevas elecciones: esa opción sería evaluada seis meses después<sup>60</sup>.

Aparentemente Noriega se había salido con la suya, y el propio Bush manifestaba frustración ante el fracaso de los intentos por sacar al hombre fuerte de Panamá<sup>61</sup>. En lo sucesivo el juego no mostró mayores variantes, como se desprende de las acciones tomadas por los distintos actores del proceso. La oposición hizo un llamado a la desobediencia civil y al retraso en el pago de los impuestos al régimen<sup>62</sup>. Estados Unidos insistía en mostrar al mundo los vínculos de Noriega con el narcotráfico<sup>63</sup>, rompía relaciones diplomáticas con el régimen y adoptaba nuevas medidas de presión económica: se retiró

la cuota de azúcar panameña, y se amplió la lista de compañías y personas relacionadas con el gobierno a las que no se les podría hacer pagos desde Estados Unidos<sup>64</sup>.

De parte de Latinoamérica persistían profundas divisiones, aunque la balanza se inclinaba más hacia las condenas de Noriega. En principio, los embajadores de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela, fueron retirados de Panamá como muestra de hostilidad hacia el nuevo régimen<sup>65</sup>. México y Ecuador decidieron mantener a sus diplomáticos en ese país, donde también permanecían los de Cuba y Nicaragua -que dicho sea de paso, fueron los únicos dos países que mandaron felicitaciones al nuevo presidente<sup>66</sup>. También el gobierno chileno se mostró partidario de darle continuidad a las relaciones, en el entendido que "éstas se dan entre Estados y no entre gobiernos"<sup>67</sup>.

Donde realmente afloraron los enfrentamientos de opinión, fue en la Cumbre de Países No Alineados realizada en Belgrado el 6 de septiembre. Se buscaba un pronunciamiento conjunto frente a los hechos acaecidos en Panamá, lo que dio lugar a agrias disputas. El presidente venezolano Carlos Andrés Pérez, presionó para que hubiera una condena

radical al régimen, haciendo la salvedad de que una intervención militar de los EE.UU. sería negativa<sup>68</sup>. Por su parte, el presidente nicaragüense Daniel Ortega se opuso, con el alegato de que era inadmisibles que miembros del movimiento se alinearan con el imperialismo en Panamá<sup>69</sup>. Después de un enconado debate, fue aprobada una declaración con las reservas de Venezuela y Jamaica, en la que se deploraban las medidas económicas coercitivas contra el régimen panameño, y se manifestaba preocupación por el incremento de las tropas norteamericanas en ese país<sup>70</sup>. En todo caso, la declaración de poco sirvió para unificar criterios.

Hubo un nuevo intento de golpe de Estado el 3 de octubre de 1989, cuando cerca de 200 efectivos del ejército panameño liderados por el mayor Moisés Giraldi, atacaron el cuartel general de las FDP, donde se encontraba Noriega<sup>71</sup>. Al parecer éste alcanzó a estar en poder de los rebeldes por espacio de cuatro horas, luego de lo cual fue liberado, y la rebelión aplastada<sup>72</sup>. En Estados Unidos se tenía de antemano conocimiento del complot, pero no hubo una "intervención oportuna" por problemas de comunicación y coordinación con los golpistas, y porque no se supo hasta dónde había

59. *Ibid.*, 6b.

60. "Noriega impone sus hombres", en: *El Tiempo*, septiembre 1, 1989, págs. 1a-10a.

61. "Se salió con la suya", en: *Semana*, No. 383, septiembre 5-11, 1989, pág. 52.

62. Ver "Desobediencia civil piden en Panamá", en: *El Tiempo*, septiembre 3, 1989, pág. 10a.

63. "Los millones de Noriega", *La Prensa*, septiembre 1, 1989, pág. 3.

64. "Panamá: cierra paréntesis, abre paréntesis", en: *La Prensa*, septiembre 3, 1989, pág. 9, y "EE.UU. amplía sanciones económicas contra Panamá", en: *La Prensa*, septiembre 13, pág. 3.

65. "Panamá cada vez más aislada del mundo", en: *El Tiempo*, septiembre 2, 1989, pág. 10a.

66. "Latinoamérica aísla a Panamá", en: *La Prensa*, septiembre 9, 1989, pág. 3.

67. *Ibid.*, pág. 3.

68. "No Alineados: el Grupo de los Ocho pide condena a Noriega", en: *El Tiempo*, septiembre 7, 1989, pág. 10a y "Latinoamérica aísla a Panamá", en: *Op. Cit.*, pág. 3.

69. "No Alineados Grupo de los Ocho", en: *Op. Cit.*, pág. 10a.

70. "Latinoamérica", *Op. Cit.*, pág. 3.

71. "Round para el Carepiña", en: *Semana*, No. 388, octubre 10-16, 1989, págs. 38-42.

72. "Puñalada tramera", en: *Semana*, No. 389, octubre 17-26, 1989, págs. 44-45.

autonomía para actuar. Se elevaron críticas desde sectores demócratas y republicanos del Congreso por no aprovechar la coyuntura<sup>73</sup>, ante lo cual Bush replicó que el ejecutivo estaba "maniatado" por las limitaciones legales existentes<sup>74</sup>.

El fallido golpe produjo un endurecimiento del régimen frente a la oposición. Endara y otros líderes fueron detenidos por el lapso de algunas horas<sup>75</sup>, al tiempo que el presidente Rodríguez denunció ante la Asamblea General de Naciones Unidas al gobierno de los Estados Unidos por realizar actos de terrorismo financiero, chantaje económico e interferencia política en su país<sup>76</sup>. Días después Noriega implantó leyes de emergencia, anunció una depuración de las fuerzas armadas<sup>77</sup>, y cerró a la agencia UPI acusándola de divulgar noticias falsas destinadas a desprestigiar a las autoridades<sup>78</sup>. También se decidió que en Panamá no habría elecciones en tanto el país siguiera intimidado y amenazado por Washington<sup>79</sup>.

73. "Desperdiciamos la ocasión en Panamá: Congreso de EE.UU.", en: **El Tiempo**, octubre 5, 1989, págs. 1a y 11a.

74. Ver "Noriega triumphs over army rebels; U.S. knew of plot", en: **The New York Times**, octubre 4, 1989, págs. 1 y 4; "Once again a survivor", en: **Ibid.**, págs. 1 y 4; "U.S. had inkblights of a coup attempt", en: **Ibid.**, pág. 4.

75. "Encierran a Endara", en: **La Prensa**, octubre 6 de 1989, pág. 3.

76. "EE.UU. agrade a Panamá", en: **El Espectador**, octubre 5, 1989, págs. 1a y 6a.

77. "Noriega impone leyes de guerra", en: **La Prensa**, octubre 11, 1989, pág. 3.

78. "Noriega cerró la UPI", en: **El Tiempo**, octubre 27, 1989, pág. 10a.

79. "Gobierno reitera que no habrá elecciones", en: **El Tiempo**, octubre 21, 1989, pág. 5b.

De parte de Estados Unidos se profundizaron aún más las medidas de presión económica, con la determinación de sancionar a todo norteamericano que realizara negocios con personas o empresas panameñas vinculadas al régimen<sup>80</sup>. En forma adicional, la Casa Blanca y el Comité de Servicios de información del Senado acordaron nuevas normas sobre operaciones clandestinas, para permitir a la administración Bush participar más activamente en acciones contra el régimen panameño. Se buscaba otorgar un mayor margen de libertad a los servicios secretos, siempre y cuando los actos conspirativos no tuvieran por finalidad el asesinato de Noriega<sup>81</sup>. Fue entonces cuando empezó la cuenta regresiva para la invasión a Panamá.

Durante el mes de noviembre hubo nuevos incidentes militares, y el día 17 trascendió a la prensa que se había autorizado un gasto inicial de 3 millones de dólares para que la CÍA auspiciara un golpe de Estado a través del reclutamiento de oficiales del ejército panameño; paralelamente estaba en estudio la posibilidad de emplear las tropas del Comando Sur<sup>82</sup>. Al tener conocimiento de esto, diez países latinoamericanos de la OEA, presentaron un proyecto de resolución que hacía un llamado urgente a la instauración de una democracia en Panamá, y solicitaba

80. "Nuevas sanciones contra Noriega anuncia EE.UU.", en: **El Tiempo**, octubre 21, 1989, pág. 5b.

81. Ver "EE.UU. aprueba normas que facilitarían derrocar a Noriega", en: **Op. Cit.**, pág. 3, y "White House aims to sharpen role in Panamá plots", en: **The New York Times**, octubre 13, 1989, págs. 1 y 6.

82. Ver "Operación secreta contra Noriega", en: **El Espectador**, noviembre 17, 1989, pág. 48.

taba a "todos los estados" que se abstuvieran de tomar acciones unilaterales en desmedro de una solución en ese país<sup>83</sup>. El llamado resultó inútil, porque ya se había ingresado en una dinámica de retaliaciones en la que nadie quería dar marcha atrás.

El régimen panameño se cerró aún más, verificándose persecuciones a la oposición. Noriega decidió concentrar una mayor cuota de poder en sus manos, haciéndose nombrar en un comienzo coordinador de la Asamblea de Representantes de Corregimientos (que entonces cumplía las funciones de parlamento), y luego jefe de gobierno<sup>84</sup>. No faltaron amenazas contra líderes y miembros de la oposición, y una declaración según la cual el gobierno no se hacía responsable por la seguridad de los ciudadanos norteamericanos en Panamá, en el caso de un atentado a Noriega<sup>85</sup>.

Finalmente, el 20 de diciembre de 1989 la administración Bush decidió no aplazar más la salida del general. Fue así como se dio comienzo a la "Operación Causa Justa", una invasión a gran escala llevada a cabo por cerca de 24 mil soldados, que significaba el fracaso de la alternativa de un derrocamiento por parte de miembros de las FDP Poco antes de la operación, Gui-

83. Ver "Llamado a la democracia en Panamá lanza la OEA", en: **La Prensa**, noviembre 17, 1989, pág. 11.

84. Ver "Aplazan moción para dar poder total a Noriega", en: **El Espectador**, noviembre 23, 1989, pág. 6a y "Noriega suma poder", en: **La Prensa**, noviembre 23, 1989, pág. 4.

85. Todas las amenazas se hicieron en el marco de la llamada "operación ojo por ojo, diente por diente", que fue la respuesta a los planes de conspiración de los Estados Unidos, **Ibid.**, pág. 4.

llermo Endara se había posesionado como nuevo presidente de Panamá ante un juez de la república, en un acto realizado en una base militar norteamericana: se buscaba evitar un vacío de poder, luego de la caída del dictador<sup>86</sup>.

Washington se adjudicó un triunfo relativamente fácil, en términos que los focos de resistencia se entregaron rápidamente al ejército de los Estados Unidos. En tan sólo 4 días se tenía un virtual dominio sobre Panamá, y las operaciones y bombardeos dejaban un saldo de alrededor de un millar de muertos en la población civil.

No obstante, hubo dos inconvenientes. Por un lado, tal vez el objetivo principal de la invasión, que era la captura de Noriega, no se cumplió. El general se había escondido para liderar la resistencia desde la clandestinidad, y nadie daba con su paradero. De nada valieron las recompensas de un millón de dólares ofrecidas por la administración Bush, ya que no hubo informantes. Tan sólo después de la rendición de las F.D.P., apareció Noriega en calidad de refugiado en la Nunciatura Apostólica. Siguió una etapa de negociaciones entre los EE.UU. y el Vaticano sobre el destino del general, mientras la sede de la Nunciatura permanecía rodeada por los "marines". A comienzos de enero, Washington se comprometió a no aplicar la pena de muerte y efectuar un "juicio justo", hecho que a la postre fue determinante para que Noriega decidiera entregarse a la justicia norteamericana<sup>87</sup>.

En la actualidad se le adelanta un juicio por varios cargos.

Por otro lado, la invasión produjo los consabidos rechazos de parte de la comunidad latinoamericana, que fueron expresados a través del G-8, el Pacto Andino y la OEA. Más allá de esto, varios países del área no reconocieron el gobierno de Endara, ante la permanencia de tropas de ocupación en Panamá<sup>88</sup>. No obstante, con el retiro del ejército de los Estados Unidos las relaciones diplomáticas se están normalizando: se han mandado varios embajadores latinoamericanos a ese país, y Panamá volvería eventualmente a ser admitido en el seno del Grupo de los 8, aunque aún no existe un amplio consenso al respecto<sup>89</sup>. Era el epílogo de la crisis.

## Conclusiones

El desarrollo y desenlace de la crisis panameña, dejó una serie de enseñanzas e inquietudes que vale la pena retomar en relación al comportamiento de los distintos actores involucrados en el proceso. Hay varias anotaciones que hacer:

1. En lo que respecta a la participación de EE.UU. que culminó con la invasión del 20 de diciembre, llama poderosamente la atención la ausencia de "la amenaza comunista" en el plano de las motivaciones. Durante el último medio siglo, toda vez que Washington decidió enviar tropas, o realizar operaciones

encubiertas destinadas a "poner orden en el patio trasero", estaba de por medio un "enemigo rojo", como se recordará en las intervenciones en Guatemala (1954), Cuba (1961), República Dominicana (1965). Chile (1973), Nicaragua (1979-1989) y Granada (1983), por mencionar las más sobresalientes. Estados Unidos siempre había mostrado una actitud por lo menos tolerante, cuando no de abierto respaldo, hacia las dictaduras de derecha en América Latina (recuérdense las relaciones con los regímenes autoritarios implantados en el Cono Sur del continente en la década de los 70, por ejemplo). Más aún, el empleo del discurso en favor de la defensa de la democracia, se esgrimía exclusivamente frente a regímenes de izquierda, que eran acusados de violar sistemáticamente las garantías y libertades individuales.

Lo novedoso del comportamiento norteamericano con respecto a la reciente crisis panameña, es que tal vez nunca antes se había llegado al límite de una invasión militar, ante la permanencia de un "dictador no comunista" en el área. Esto se explica por varios factores, algunos de los cuales trascienden el plano ideológico.

En primer lugar, es notorio que con la "perestroika", el gobierno de EE.UU. ha cambiado sus criterios de valoración del contexto internacional. Las reformas en los países socialistas y la distensión entre los bloques, le han restado importancia a la "amenaza roja", que ha dejado de ser una preocupación prioritaria de la política exterior norteamericana. En segundo lugar, así como el comunismo ha perdido puntos, la lucha contra el narcotráfico se ha elevado a la categoría de prioridad número uno en

87. Ver **Ibid.**, págs. 22-26 y "El preso No. 41.586", en: **Semana**, No. 401, enero 9-16, 1990.

88. Ver "Retiro inmediato de las tropas pide Colombia", en: **La Prensa**, diciembre 22, 1989, pág. 9.

89. Ver "Panamá regresa al Grupo de los Ocho", en: **El Tiempo**, marzo 3, 1990, págs. 1a y 8a.

86. Ver "Invasión", en: **Semana**, No. 399, diciembre 26, 1989/enero 8, 1990, págs. 22-24.

la agenda de la política exterior estadounidense. La combinación de estos dos factores, definitivamente está modificando las prácticas intervencionistas, que se justifican cada vez más por asuntos de drogas. En tercer lugar, resulta claro que la invasión norteamericana también se dio por razones de tipo estratégico. No-riega no sólo llegó a convertirse para Washington en una figura molesta por sus vínculos con el narcotráfico, si no por sus ambivalencias, que llevaron a la percepción de que estaban en peligro los intereses de Washington en la zona del Canal de Panamá. Hasta dónde exista el propósito de desvirtuar los tratados Torrijos-Carter, para asegurar en el futuro la "defensa de dichos intereses", es algo que aún está por verse. En todo caso, la cuestión estratégica fue determinante en la toma de Panamá.

2. La participación de Estados Unidos en la crisis panameña tuvo dos modalidades: la del conflicto de baja intensidad, y posteriormente, la invasión directa. Desde finales de la guerra fría, con la excepción de Granada, cada vez se empleó más la alternativa de conflicto de baja intensidad, desechándose la toma militar. En todo caso, lo peculiar del caso panameño es que se combinaron las dos formas de intervención. En el pasado, siempre hubo un manejo alternativo de dichas estrategias: la vía militar jamás se constituyó en epílogo del conflicto de baja intensidad.

3. Lo anterior no significa que en Panamá fracasó la estrategia del conflicto de baja intensidad, y por ende se acudió a los "marines". El conflicto de baja intensidad es una modalidad de intervención cuyos efectos se ven en el mediano y largo plazo, y que incluye una serie de etapas que

producen un progresivo desgaste del régimen afectado. A lo largo de la crisis panameña, se observan claramente las etapas de dicha estrategia, que prevé la aplicación de medidas cada vez más drásticas en tanto no se obtengan los resultados esperados. De manera sucinta, las etapas son: a) retiro de la ayuda económica y financiera al país considerado "enemigo"; b) implantación de un bloqueo económico, cuya intensidad se puede aumentar progresivamente; c) asistencia económica a los grupos de oposición al régimen que obran en la legalidad; d) financiación, asistencia, y provisión de armas, a grupos de opositores del régimen que actúan al margen de la ley, en la búsqueda de un golpe de Estado.

Las ventajas de este tipo de intervención son dos. Por una parte, las dificultades económicas a las que se somete la población civil, inevitablemente van conformando focos de resistencia al régimen, que termina siendo blanco de acusaciones por las penurias. Por otra parte, es una intervención que puede ser tan o más violenta que una invasión militar (si se toma en cuenta el número de víctimas), pero que por su bajo perfil y poca espectacularidad, genera menos reacciones críticas en el ámbito internacional. Su eficacia quedó plenamente demostrada en el reciente caso nicaragüense, con la derrota del sandinismo.

En Panamá, la caída de Noriega era simplemente una cuestión de tiempo: en todo caso, el general no podía resistir por un término largo las presiones del norte sumadas a las de la oposición interna, cuando hasta los oficiales de la FDP estaban conspirando. Probablemente Washington confiaba en obtener resultados en un plazo corto, tomando

en cuenta la gran dependencia de la economía panameña con respecto a la norteamericana, y el poco arraigo de una conciencia "antiyanqui" en Panamá (al contrario de lo que ocurría con Nicaragua). No se esperaba que Noriega pudiera aferrarse tanto al poder, logrando sobrevivir a dos intentos de golpe de Estado. Esto, sumado a los intereses estratégicos en la zona del Canal, y principalmente al deseo de Bush de "sacudirse" la imagen de "blando", que le fue atribuida desde comienzos de su administración, precipitó la invasión.

4. En lo que respecta a la actuación de América Latina, quedaron en claro varias cosas. Siguiendo la tradición de Contadora, los países del área se han convertido en activos promotores de buscar salidas negociadas ante contextos de crisis en la región. No obstante, las acciones emprendidas en este sentido se han revelado poco eficaces.

En primer lugar, porque toda tarea mediadora tiene límites inherentes: se puede generar un compromiso entre las partes en conflicto, siempre y cuando ellas demuestren voluntad política. Los mediadores pueden sugerir y en cierta medida presionar, para que se opte por alguna solución, pero la "puesta en práctica" corresponde solamente a los actores directos. En el caso panameño, a los países latinoamericanos les faltó imaginación e iniciativa para presentar fórmulas convincentes, que pudieran facilitar salidas concertadas. No basta con hacer llamados para que las mismas partes lleguen a un acuerdo, cuando es evidente que no existen ni siquiera las bases para ello. En segundo lugar, se habría podido tener un peso específico mucho más grande, si la unidad latinoamericana no se hubiera resquebrajado tan fácilmente.

En esto, el error de muchas naciones fue no haber tomado una distancia crítica frente a los hechos. Cada vez que la situación panameña se tornaba realmente difícil, América Latina se polarizaba, con Venezuela y Perú del lado norteamericano, y Cuba y Nicaragua del panameño. Si se hubiera obrado con más prudencia, presentando posiciones y propuestas "en bloque", seguramente se habría obtenido una mayor resonancia internacional, hecho que habría facilitado el logro de una solución pacífica.

Pero mientras persistan las divisiones y algunos países muestren actitudes de oportunismo político, América Latina seguirá perdiendo credibilidad internacional en cuanto foro para propiciar

soluciones negociadas. De seguir así, de cara al futuro se corre el riesgo de que las iniciativas de los países de la región, se consideren simples instancias para demorar el empleo de las vías de hecho.

5. Finalmente, se quiere resaltar la presencia de dobles morales y ambivalencias, de parte de todos los involucrados en el proceso. Noriega, como es sabido, "jugaba a cinco bandas", traicionando a todos en beneficio propio. El gobierno de Estados Unidos, durante largo tiempo había respaldado a Noriega -a sabiendas de sus turbias actividades-, y en un momento dado decidió darle la espalda, para enrostrarle en nombre de la democracia, que era un dictador narcotraficante. América Latina en sus titubeos,

a veces se adhería a la cruzada norteamericana en "defensa de la democracia", a veces condenaba la injerencia estadounidense en Panamá, pero a la hora de prestar ayuda efectiva, como ocurrió cuando el SELA hizo un llamado urgente para asistir a ese país, se quedó en las palabras.

Por todo lo anterior, la crisis panameña deja un marcado sabor a postizo. Desde su origen, que fue decidido a distancia por agencias estatales norteamericanas, pasando por el surgimiento de una oposición interna, construida en buena medida a punta de restricciones económicas, hasta su desenlace, en el que América Latina acabó reconociendo la legitimidad de Endara, a sabiendas de que "fue" posesionado en una base militar norteamericana.