

Santa Fe II: una introducción a la democracia imperial

Marco A. Gandásegui

El Documento *Santa Fe II*, que apareció a fines de 1988, según el periodista argentino Gregorio Selser se presenta “en medio de confusiones conceptuales, obvias falsificaciones de la realidad y sesudas advertencias de proyecciones apocalípticas acerca del futuro”. Si coincidimos con el conocido columnista, ¿por qué gastar tiempo en analizar y comentar el contenido de las 37 páginas del Documento?

A pesar de sus planteamientos incoherentes, no dejan de ser peligrosos y, a la vez, una amenaza para la región latinoamericana. El Documento de *Santa Fe I*, presentado en mayo de 1980, mejor hilvanado y redactado, recomendaba al entrante presidente Reagan una serie de medidas que —en parte— fueron ejecutadas. Entre ellas se recomendaba, la eliminación física de individuos que obstaculizaban los objetivos norteamericanos en la región. Víctimas o no de esta política, el presidente ecuatoriano Roldós y el general panameño Torrijos murieron en 1981.

Obviamente, cuando se tiene en la mano la versión preparada para el nuevo presidente de EEUU, George Bush, es importante revisarla con el detenimiento necesario.

En la presente exposición se enfocarán dos aspectos que consideramos importantes del documento. En primer lugar, se analizará la muy original concepción de la democracia que exponen los autores. Ciertamente, es una concepción que refleja su confusión teórica. En segundo lugar, analizaremos las propuestas formuladas en torno al caso específico de Panamá.

El Documento de *Santa Fe II* pretende elaborar una teoría de la democracia compatible con los intereses a largo plazo de EEUU. De manera inmediata, los autores señalan que la democracia no puede limitarse a sus aspectos formales. Es decir, los torneos electorales y la agitación partidista no agotan el objetivo de la democracia. Los autores, en cambio, subrayan la importancia de lo que llaman una democracia institucional que garantice la estabilidad.

Base débil e insegura

Para definir esta concepción que pre-

El autor es panameño, sociólogo, director del Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena (CELA), Panamá.

sente su pensamiento político, introduce la noción de *régimen democrático*. Este régimen está compuesto de dos partes. Una primera parte, es el “gobierno temporario” compuesto de funcionarios electos en torneos periódicos. Segundo, se encuentra el llamado “gobierno permanente” formado por las instituciones, debidamente estructuradas y orientadas por burócratas especialmente entrenados.

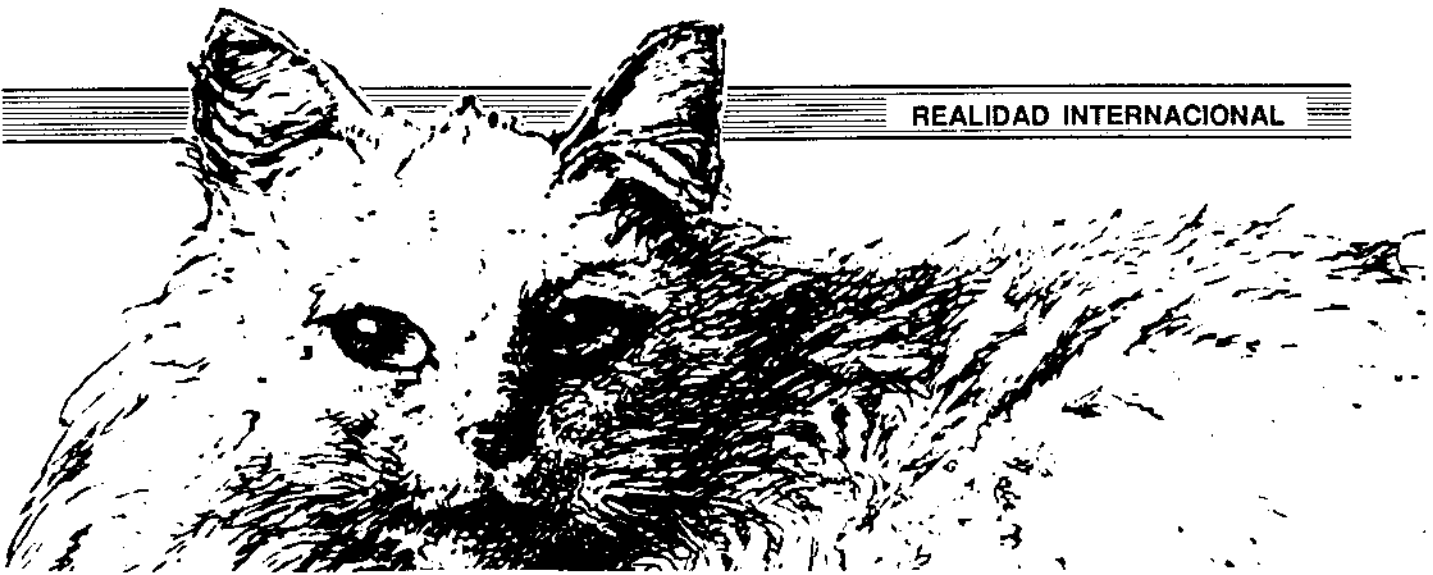
Es una concepción autoritaria y restringida, a la vez, de la democracia. La elección como herramienta de cambio es eliminada y queda reducida a lo establecido por la estructura institucional y al control de una burocracia. Los autores privilegian en su análisis a los sectores de la burocracia que juegan un papel decisivo. Por un lado, las fuerzas armadas. Por el otro, lo que llaman el poder judicial. Son estos dos sectores de la burocracia los estratégicos en el control de la sociedad y en la represión de cualquier intento de cambio a nivel de las instituciones.

El “gobierno permanente” tiene que organizar dos guerras simultáneas. Por un lado, una *guerra de baja intensidad* contra elementos que cuestionan las instituciones estableci-

das por medio de la vía armada. Es la guerra contra la lucha popular. Por otro lado, el gobierno permanente debe desarrollar una *guerra cultural* contra todas las manifestaciones ideológicas provenientes de los sectores sociales subordinados. Los autores subrayan la importancia de este último tipo de conflicto y el hecho de que su estudio ha sido generalmente descuidado.

En forma coyuntural, los autores identifican como enemigo del gobierno permanente al “matrimonio” entre comunismo y nacionalismo. Esta alianza, según los autores, está socavando a las instituciones establecidas que representan los intereses de EEUU en la región.

Los autores de *Santa Fe* definen los componentes del “gobierno permanente”, dejando bien establecido que las instituciones o burocracia que lo conforman no tienen elementos democráticos. Más bien, subrayan su opinión que la “democracia formal” constituye una base muy débil e insegura para garantizar los intereses de EEUU en la región. En este sentido, dicen, es necesario fortalecer lo que llaman el “gobierno permanente”, que se impone por otras vías que no se relacionan



en forma alguna con los mecanismos democráticos.

Estatistas por hábito

La confusión de los autores los conduce a construir un modelo de Estado dual en el cual la parte democrática estará subordinada a un aparato de dominación institucional de carácter permanente. Para evitar que esta institucionalidad de la dominación (¿totalitarismo?) no caiga en manos del enemigo secular —la URSS— los autores introducen una noción bastante desarrollada por los ideólogos conservadores del desarrollo capitalista: el *estatismo*.

Para distinguir el concepto de estatismo de la noción de "gobierno permanente", los autores señalan que el primero es lo que caracteriza al sistema soviético.

La definición de estatismo de los autores se refiere al momento en que la sociedad pierde capacidad para exigirle cuentas al régimen. La definición pierde validez, para los efectos del análisis de los autores de *Santa Fe*, en la medida en que el régimen democrático es dominado por una estructura institucional con su respectiva burocracia. En el fondo, lo que plantean los autores es la necesidad de evitar la caída del régimen en manos de instituciones populares o burócratas nacionalistas.

Para los autores, los países latinoamericanos son estatistas (por hábito) a pesar de las elecciones periódicas que se realizan en la región. Es decir, el régimen está controlado por instituciones nacionales que resisten la penetración norteamericana. Lo que preocupa a los autores es la apertura de la región a las relaciones de todo tipo

con el mundo socialista. Esta preocupación se manifiesta, incluso, señalando que la URSS es por definición estatista lo que le da una ventaja sobre EEUU para penetrar a las sociedades latinoamericanas.

El discurso que aparenta incoherencia conserva su hilo conductor sobre la base del conflicto este-oeste. El documento le da la bienvenida a la democracia formal siempre que esté fuertemente controlada por un conjunto de aparatos burocráticos que aseguran la hegemonía norteamericana. No es casual, entonces, la importancia estratégica que se le da a las fuerzas armadas. Más adelante veremos, el rol central que le dan al poder judicial.

Es en este marco, que presenta la instancia militar en su dimensión privilegiada, que los autores hacen su propuesta número uno: "Estados Unidos no puede preocuparse sólo por los procesos democráticos formales, sino que debe elaborar programas para apoyar la democracia dentro de la burocracia permanente, incluyendo a las fuerzas armadas...". En la propuesta número 3 insisten en que "Estados Unidos debe fortalecer su capacidad de cultivar los valores del régimen democrático junto con las fuerzas armadas de la región". Como pieza fundamental de esta estrategia, proponen "que los militares de Estados Unidos compartan su comprensión de la democracia".

Panamá: modificar instituciones

En el marco de estos puntos de referencia, los autores recomiendan un conjunto de medidas en relación con Panamá. El documento aclara en un

primer momento, que el problema personal del General Noriega no tiene mayor importancia. "La expulsión de Noriega, dicen, y la realización de elecciones no serán suficientes para instaurar un régimen democrático en Panamá." Como se observó, el documento plantea una visión dual de la democracia: por un lado, elecciones; por el otro, seguridad insitucional. La salida de Noriega y las elecciones no resuelven el problema. Más bien los enredaría. Los autores plantean que "Estados Unidos (debe) concentrarse totalmente en los asuntos ainentes a un régimen democrático: la reforma de las Fuerzas de Defensa de Panamá (FDP), el apoyo a un poder judicial independiente y la restauración de la economía".

En el análisis de *Santa Fe*, el problema de Noriega y de la democracia formal queda desechado como problemas de poca importancia. Los autores se refieren a Noriega diciendo que su "derrocamiento difícilmente resolverá los problemas de Panamá ni preparará las vías conducentes a una sólida asociación entre Estados Unidos y Panamá". Los autores pretenden encontrarle solución a problemas más profundos.

Curiosamente, en el caso Panamá, el documento no se preocupa mayormente de la penetración comunista. Más bien su blanco lo constituye el proyecto de desarrollo capitalista esbozado por algunos sectores panameños inspirados en experiencias orientales y europeas. Para controlar los diversos proyectos de desarrollo elaborados por la nación panameña, las fuerzas armadas panameñas deben ser subordinadas a los intereses de EEUU. En forma coyuntural, se refieren al

problema del tráfico de drogas y el estorbo que constituye el hecho de que Panamá tenga un sistema judicial independiente al de EEUU.

En concreto, quienes fungieron como asesores de la Casa Blanca, plantean la necesidad de modificar tres instituciones panameñas. Estos cambios impuestos por Washington, entre otras cosas, redundarán en beneficio de la democracia panameña y, además, de los intereses norteamericanos. Las tres instituciones son: 1. las FDP; 2. el poder judicial; 3. la economía.

Bases de Proyección

Con los aportes económicos provenientes de EEUU y una mayor preocupación por parte de las fuerzas armadas norteamericanas, las FDP pueden ser disciplinadas, según el documento. "La dictadura militar pseudo populista" debe ser reemplazada por un "régimen democrático" que junto con EEUU debe "planificar seriamente la adecuada administración del canal".

Lo que es aún más importante, "deberán iniciarse, dicen, las discusiones en torno a una defensa realista del canal después del año 2000". Para lograr estos objetivos los autores señalan que Noriega no constituye un obstáculo. Más adelante, el documento agrega que las conversaciones entre el nuevo gobierno democrático de Panamá y EEUU "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)". Los asesores no pretenden, tampoco, que estas bases militares sirvan para defender el canal. En forma muy clara, plantean que las instalaciones le servirán a EEUU "para una adecuada proyección de fuerza en el hemisferio occidental".

El Canal de Panamá, para estos teóricos de la democracia, pasa a un segundo plano. Lo fundamental es que en Panamá exista un "régimen democrático" que permita a EEUU proyectar su fuerza dominante en el hemisferio. Más aún, la lógica del documento *Santa Fe* indica que para servir los intereses de EEUU en la región, lo que demandan los intereses hemisféricos de EEUU es precisamente un régimen

no democrático en Panamá. Esta contradicción entre democracia e intereses estadounidenses se refuerza cuando se analizan las otras dos instituciones que el documento considera importante modificar.

Justicia y centro financiero

En el aparato conceptual desarrollado por los autores, se enfatiza la importancia de dos instituciones para la "democracia permanente". Una es la fuerza armada y la otra es el poder judicial. En el caso de Panamá, los asesores de la Casa Blanca recomiendan que la constitución de la República sea modificada para reorganizar el poder judicial. En un texto confuso, sugieren que el sistema judicial panameño entregue sus prerrogativas soberanas a agencias norteamericanas encargadas de perseguir en un plano internacional a quienes ponen en peligro la seguridad interna de EEUU.

El documento sugiere —sin decirlo— que Panamá se convierta en territorio desde donde EEUU pueda proyectar su lucha por controlar los aparatos de justicia de los países latinoamericanos. Esta política es consona con la noción propuesta de "democracia permanente". Es decir, en la medida en que EEUU controla las estructuras institucionales —en este caso el poder judicial— puede imponer su criterio político.

A pesar de la confusa redacción del párrafo que se refiere al sistema judicial, se entiende su objetivo. "La constitución panameña deberá ser modificada para permitir la extradición de ciudadanos panameños culpables de crímenes en terceros países..." La cita no merece comentario adicional en vista de sus implicaciones monstruosas.

El ataque de *Santa Fe* contra Panamá fija su atención en un tercer aspecto que considera fundamental. El creciente papel de la economía panameña, y el centro financiero que opera en el Istmo, en actividades bancarias que sirven (o sirvieron) a quienes especulan con el circulante norteamericano (el dólar) en la región. A partir de 1970, la legislación bancaria panameña convirtió al istmo en un centro financiero. La ley bancaria le asegura a los depositantes una libertad in-

condicional para introducir y retirar dólares (y otras monedas) del país. Además, garantiza el secreto bancario.

Aún cuando fueron los propios centros financieros estadounidenses los que impulsaron la legislación panameña (y quienes más se benefician), la decisión final fue tomada sin considerar los efectos posteriores que la medida tendría en relación a las operaciones del Tesoro norteamericano. El centro financiero panameño se convirtió rápidamente en un eje para las operaciones no lícitas de la banca estadounidense. Incluso, se ha insistido mucho en que el centro bancario de la ciudad de Panamá sirve de procesadora de fondos provenientes del tráfico ilícito de drogas en EEUU.

Con el fin de recuperar el control sobre la circulación regional del dólar, los autores de *Santa Fe* proponen reformar el sistema bancario panameño. En forma expresa el documento señala que "las leyes bancarias (de Panamá) tendrán que ser modificadas".

Década siguiente

La democracia a la cual apunta el *Documento Santa Fe II*, podría denominarse "democracia imperial". El régimen democrático (en este caso panameño) contaría con un funcionario elegido cuyo poder, sin embargo, estaría mediatizado por las tres instituciones mencionadas por el documento: las FDP, el sistema jurídico y la economía. Las tres instituciones, a su vez, estarían subordinadas a las fuerzas armadas de EEUU, al sistema legal norteamericano y a los intereses económicos de Washington, respectivamente.

Aunque el documento no parece haber sido aún avalado por el gobierno de Bush, no hay que desechar su posible influencia en los Departamentos de Estado, Defensa y Justicia.

Uno de los cuatro autores, Roger W. Fontaine, fue encargado de América Latina en el Consejo Nacional de Seguridad los primeros tres años del régimen de Reagan. Lewis Tambs, redactor principal del grupo en 1980, guardó distancia y no participó en la preparación de la segunda versión del documento que se proyecta a la década de 1990. (X)