

Sección latinoamericana

ASUNTOS GENERALES

La diplomacia del dólar

Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina —políticas, económicas y militares— han tenido frecuentes cambios debido a las modificaciones en la escena internacional y a las coyunturas particulares de Estados Unidos y de los

Las informaciones que se reproducen en esta sección son resúmenes de noticias aparecidas en diversas publicaciones nacionales y extranjeras y no proceden originalmente del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., sino en los casos en que así se manifieste.

países latinoamericanos. Sin embargo, dichas relaciones han conservado, en lo esencial, su naturaleza asimétrica, en detrimento de América Latina, región a la que los estrategas de la diplomacia del gobierno de Washington tradicionalmente han considerado como “el patio trasero”.

A partir de 1970 las relaciones entre los países del orbe y entre los diversos sistemas socioeconómicos han sufrido profundas modificaciones, en buena parte propiciadas por la progresiva crisis económica que, combinada con los graves desequilibrios que se registran en materia de alimentos, energéticos, recursos financieros, etc., afecta prácticamente a todo el planeta.

En el caso del continente americano, la crisis mundial ha tenido, entre otros, los siguientes efectos: por un lado, una relativa

pérdida de la influencia económica, política y militar de Estados Unidos, atribuible a un proceso que gradualmente permitió a la región alcanzar una mayor autonomía en sus relaciones con el resto del mundo; por otro —e indudablemente vinculado con lo anterior, pero no sólo con ello—, una agudización de las contradicciones sociales, económicas y políticas en los países de América Latina, que se ha manifestado en la expansión y consolidación de movimientos guerrilleros en varias regiones y países (Centroamérica, Colombia); la instauración de regímenes nacionalistas (Nicaragua, Granada, Guyana, Trinidad y Tabago) y la evolución hacia formas democráticas de gobierno en donde había regímenes militares (Ecuador, Perú). En los países del continente donde hay gobiernos militares, las fuerzas civiles —incluso sectores que en su momento

apoyaron el derrocamiento de los regímenes constitucionales— buscan un retorno a la democracia formal (Argentina, Brasil, Chile, Bolivia). En general, en la gran mayoría de los casos las clases dominantes han expresado su voluntad de consolidar y de extender su autonomía en materia de política exterior y reducir aún más la hegemonía estadounidense en la región. Cabe señalar que, en contra de esa tendencia, el gobierno de Ronald Reagan ha hecho lo posible por reconquistar la posición hegemónica de Estados Unidos en el continente, aun pasando por alto las particularidades de cada país latinoamericano y de la región en su conjunto y haciendo caso omiso de los compromisos de su país, como en el caso del conflicto de Argentina con Gran Bretaña, por las islas Malvinas.

El entretrejo de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina es sumamente complejo y su análisis, por superficial que fuera, rebasaría con mucho el propósito de esta nota, que consta de dos partes. Sin embargo, el tema es importante por sus implicaciones en la historia latinoamericana y —más aún— en el impredecible futuro. Por ello, se ha optado por exponer las ideas fundamentales que han guiado la política estadounidense hacia América Latina en los principales momentos de la historia, sin que esto signifique un recuento histórico exhaustivo.

En esta primera parte se presenta un breve repaso de la política de Estados Unidos hacia América Latina, desde el inicio de la vida independiente de la región hasta el final del gobierno de Carter. Puede afirmarse que el hilo conductor de la política de los sucesivos gobiernos estadounidenses es la tristemente célebre Doctrina Monroe; sin embargo, la significación de ésta ha variado según gobierne el partido Republicano o el Demócrata, así como con la importancia estratégica concedida a la región. En la segunda parte —que se publicará en un número próximo— se analizarán los principales aspectos del gobierno de Ronald Reagan y sus repercusiones en diversos países de América Latina

Las ideas centrales de la política estadounidense hacia América Latina

Los primeros decenios posteriores a la independencia de Estados Unidos, consumada en 1774, se caracterizaron por el aislamiento internacional del país, necesario para lograr su consolidación. Esta postura se tradujo en una relativa indife-

rencia respecto a la situación que entonces prevalecía en otras colonias inglesas —Canadá y las Antillas— y en las de España, Francia y Portugal, en las que comenzaban a gestarse los elementos de inconformidad que provocarían —en los comienzos del siglo XIX— el derrumbe del orden colonial europeo en América.

Cuando las guerras de independencia estallaron, primero en Haití (1804), y luego en el resto de la región, Estados Unidos observó los conflictos con cierto interés y hasta con simpatía. Empero, el Gobierno de ese país se abstuvo —al menos oficialmente— de adoptar posiciones francamente comprometidas en favor de los independentistas.

En el tercer decenio de ese siglo, una vez consumada la independencia de la mayoría de los países de la región, los gobiernos latinoamericanos, temerosos de que las ex-metrópolis intentaran la reconquista o de que alguna de las potencias europeas pretendiera reconquistarlos, celebraron en Panamá (1825) el Congreso Anfictiónico para buscar la unidad ante cualquier posible intervención externa. Estados Unidos fue invitado a este congreso. Su delegación llegó cuando la reunión estaba a punto de concluir. Algunos historiadores explican esta falta de puntualidad con el argumento de que los representantes del “Sur esclavista” se oponían a la posible emancipación de los negros de Cuba y no aceptaban reunirse en Panamá con los delegados de Haití y Santo Domingo, también considerados negros.¹ Sin embargo, a pesar de esa oposición, los delegados de Estados Unidos participaron en el congreso, donde expusieron los principales aspectos de su política hacia América Latina, de acuerdo con los postulados de su célebre Doctrina Monroe.

Esta doctrina, enunciada el 2 de diciembre de 1823 por James Monroe, a la sazón presidente de Estados Unidos, rechazaba cualquier posible intervención europea en América, particularmente la napoleónica. En lo fundamental, dicha oposición obedecía más a una estrategia para establecer una zona reservada donde realizar libremente su expansión territorial y económica que a una actitud solidaria que

garantizara la vida independiente e integridad de sus vecinos. La primera fase de esta expansión se inició con la compra —a comienzos del siglo XIX— de Luisiana a Francia y Florida a España, y culminó en 1848 con la anexión de los territorios mexicanos de Tejas, Nuevo México y la Alta California.

En 1861 estalló la llamada Guerra de Secesión, impulsada por los estados del Sur para separarse de los del Norte a causa de que éstos quisieron imponerles la supresión de la esclavitud para alentar el desarrollo del capitalismo. Esta guerra terminó cuatro años más tarde, con el triunfo del Norte, lo que significó el fin del poder esclavista y el inicio de una moderna civilización industrial. Durante ese período, la cuestión de América Latina quedó relegada a un segundo plano en la política oficial, aunque no escapó de la ambición de los negociantes y políticos estadounidenses, para los que la región continuaba siendo un territorio de conquista.²

Hacia 1880, la economía de Estados Unidos había superado los daños de la guerra civil y la producción manufacturera generaba excedentes que no podían venderse en el mercado interno, por lo que se intensificaron los esfuerzos para incrementar las exportaciones.³ De 1880 a 1898, el comercio exterior estadounidense pasó de unos 3 millones de dólares a casi 223 millones. Conforme se consolidaba el poderío industrial, el Gobierno de Washington comenzó a observar a sus vecinos del sur con más interés, en tanto que representaban posibilidades para llevar a cabo su política de expansión económica. Así, durante el último decenio del siglo XIX, capitalistas estadounidenses establecieron empresas en México, Centroamérica y el Caribe, inaugurando un período de expansión sin precedente. Para 1898 las inversiones sobrepasaban los 500 millones de dólares.

Sin embargo, fue a partir de la intervención de Estados Unidos en la guerra de independencia de Cuba cuando aquel país surgió como potencia imperial moderna.⁴

En efecto, en 1898, al concluir dicha guerra, España y Estados Unidos firmaron

1. Véase Rosario Green, “Carter en el ciclo crisis-acercamiento en las relaciones interamericanas”, en *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, Cuadernos Semestrales, núm. 1, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, abril de 1977, pp. 15-28.

2. Véase Scott Nearing y Joseph Freeman, *La diplomacia del dólar*, Sociedad de Edición y Librería Franco-Americana, S.A., México, 1926, p. 26.

3. *Ibid.*, p. 27.

4. Véase Rosario Green, *op. cit.*

el Tratado de París, que estipulaba la independencia de Cuba, la cesión de Puerto Rico y Guam a Estados Unidos y el pago de 20 millones de dólares a España por las islas Filipinas. Con estas adquisiciones y la posterior anexión de Hawái y Samoa, Estados Unidos ocupó un puesto en la mesa de las potencias mundiales y, por primera vez desde su nacimiento como nación independiente, se hizo cargo de una administración colonial desembozada.

Esta nueva fase de la política estadounidense se debatió intensamente en ambas cámaras del Congreso. Los detractores la impugnaban, apoyándose en los ideales de los "Fundadores"; señalaban que el colonialismo era contrario a la Constitución y a la moral. Los defensores del nuevo camino argumentaron que la expansión territorial era "el destino manifiesto de Estados Unidos".

Vale la pena reproducir una cita del discurso del senador O.H. Platt (autor de la célebre enmienda que lleva su apellido), en una sesión del Congreso en la que se debatía la nueva situación territorial de Estados Unidos.⁵ Platt afirmó que "toda expansión de nuestro territorio ha sido de acuerdo con la ineludible ley de crecimiento [...] La historia de la expansión territorial es la historia del progreso y de la gloria de nuestra nación. Es algo de lo que debemos estar orgullosos y no lamentarnos. Debemos alegrarnos de que la Providencia nos haya dado la oportunidad de extender nuestra influencia, nuestras instituciones y nuestra civilización a regiones que hasta ahora estaban cerradas para nosotros, más bien que luchar por torcer esos designios".

Embarcado en esta política de "progreso" y de "gloria" nacionales, y para extender su influencia, Estados Unidos hizo uso de diversas políticas, según las regiones de que se tratara. Así, en el Lejano Oriente mantuvo una política de "puertas abiertas" para atraer a los capitalistas europeos, principalmente ingleses, y hacer inversiones conjuntas en empresas de importancia estratégica.⁶ Por el contrario, en América Latina, y especialmente en el Caribe, aplicó rigurosamente —desde su peculiar y mutable punto de vista— la Doctrina Monroe.

En los primeros años de este siglo, el Caribe fue el principal punto de penetra-

ción de Estados Unidos debido a sus ventajas como fuente de materias primas, como mercado para productos manufacturados y también por su estratégica posición militar. Por ello, el Departamento de Estado se empeñó en convertirlo en un "lago americano".⁷

Para aprovechar mejor las ventajas que ofrecía el Caribe, en 1904 se inició la construcción del Canal de Panamá. En 1912, dos años antes de que concluyeran los trabajos de esta importante vía interoceánica, el presidente William H. Taft delineó la futura política estadounidense en la región: "Es obvio que la Doctrina Monroe es más vital en las cercanías del Canal de Panamá y la zona del Caribe, que en cualquier otra parte. . . Por lo tanto, es esencial que los países dentro de esa esfera queden liberados de embarazos provocados por fuertes deudas extranjeras y finanzas nacionales caóticas, y por el peligro siempre presente de complicaciones internacionales, originadas por desórdenes interiores. . . Estados Unidos gustosamente ha alentado a los banqueros norteamericanos que estaban deseosos de prestar su ayuda para la rehabilitación financiera de dichos países, que poseen grandes riquezas naturales. Necesitan sólo alguna estabilidad y los medios de regeneración financiera para entrar en una era de paz y prosperidad que les produzca provecho y felicidad y al mismo tiempo engendre condiciones seguras que conduzcan a un floreciente intercambio con este país".⁸

El Departamento de Estado, congruente con esa declaración, presionó a los países del Caribe y de América Central a concentrar sus relaciones económicas y financieras con empresas estadounidenses. Un alto funcionario de la época afirmó que "en muchos casos nuestro Gobierno dirige las negociaciones. Las conferencias para el reajuste de las deudas de Nicaragua, Haití y Santo Domingo no se han llevado a cabo en esos países ni en las oficinas de los banqueros en Nueva York, sino en el Departamento de Estado y en la Oficina de los Negocios Insulares".⁹

De esas "negociaciones" surgieron diversos tratados, entre los que destacan el haitiano, de 1915, y los nicaragüenses, de 1916 y 1920. Cabe señalar que desde antes ya se habían realizado negociaciones similares, con la República Dominicana (1907)

y con México, durante la dictadura de Porfirio Díaz.¹⁰

Cuando los gobernantes latinoamericanos o sus representantes hacían algún reparo a esas negociaciones, o surgía algún obstáculo imprevisto, el Gobierno de Washington ordenaba que entraran en acción las fuerzas armadas (principalmente los *marines*) para proteger los intereses estadounidenses en aquellos países. De esta manera, sólo de 1912 a 1917, los *marines* desembarcaron en Ecuador, Cuba, Santo Domingo, Haití, México y Nicaragua; seis invasiones en el mismo número de años.

En 1917, Estados Unidos decidió participar en la guerra mundial, al lado de Gran Bretaña, Francia y Rusia. Su intervención, aunque tardía, fue decisiva en el desenlace. Además, la guerra propició un rápido crecimiento de la producción industrial y agrícola, lo que le dio a Estados Unidos el poderío económico y político suficiente para consolidar las posiciones logradas por el capital financiero en Centroamérica y el Caribe y bloquear las concesiones otorgadas por los gobernantes latinoamericanos a empresas europeas. También contó con los recursos suficientes para llevar a cabo campañas propagandísticas y de otra índole contra las políticas nacionalistas de algunos gobiernos de la región.¹¹

En 1929, cuando la crisis económica puso en grave riesgo la estabilidad del régimen capitalista en su conjunto, el Gobierno estadounidense, preocupado por evitar estallidos sociales en el propio país y por la emergencia de potencias rivales, particularmente la Alemania nazi, la Italia fascista y Japón, extendió su área estratégica hacia América del Sur. Con este movimiento, Estados Unidos perseguía el propósito de obtener el apoyo de los países sudamericanos, tanto para garantizar la expansión del capital estadounidense y asegurar una alianza militar que le permitiera intervenir en cualquier país de la región en caso de brotes revolucionarios, como para evitar posibles alianzas de alguno de estos países con el eje nazi-fascista.

Para alcanzar tales objetivos, el Gobierno de Washington postuló la existencia de una auténtica comunidad de intereses y propuso programas concretos de asistencia económica y militar, en el marco de lo que se denominó "política de

7. *Ibid.*, p. 157.

8. *Ibid.*, p. 160.

9. *Ibid.*, p. 341.

10. *Ibid.*, pp. 338-395.

11. *Ibid.*, p. 334.

5. Véase Nearing y Freeman, *op. cit.*, p. 124.

6. *Ibid.*, p. 93.

buena vecindad", que formaba parte del "New Deal" de Roosevelt.¹²

Durante la segunda guerra mundial esta política rindió pingües beneficios a Estados Unidos, pues le permitió expandir su influencia económica en América Latina a través de inversiones directas y empréstitos. Además, garantizó el abasto de materias primas y de alimentos para su mercado interno y para la producción de armamento. Al mismo tiempo, los países latinoamericanos —principalmente los de Centroamérica y el Caribe— recibieron un flujo constante de capitales y divisas, con lo que obtuvieron altas tasas de crecimiento económico y dieron ocupación a su mano de obra. Esto último, sobre todo, mitigó parcialmente las tensiones sociales, a la vez que consolidó dictaduras militares que, desde el principio, fueron las mejores aliadas de Estados Unidos en América Latina.

La posguerra

Al terminar la segunda guerra mundial Europa ocupó el primer plano en la atención de la política exterior de Estados Unidos, tanto por los requerimientos de los países europeos, cuyas economías fueron devastadas por la guerra, como para crear un bloque capaz de contener la "expansión del comunismo". El Gobierno estadounidense aplicó el "Plan Marshall", que absorbió casi la totalidad de los recursos destinados a la ayuda económica al exterior.

El trato preferencial otorgado a Europa disminuyó los flujos de capital hacia América Latina, lo cual causó efectos adversos en las economías de este continente que ya se habían orientado hacia el exterior. Las actividades económicas más dinámicas sufrieron un colapso, que repercutió en manifestaciones de descontento social. En algunos países, las clases dominantes instauraron regímenes con fuertes dosis de nacionalismo y populismo, actitud que fue interpretada por el Departamento de Estado como un intento de la Unión Soviética por extender su área de influencia y aislar a Estados Unidos de sus "aliados naturales". Ante esta situación, la diplomacia estadounidense invocó una y otra vez los principios contenidos en la Doctrina Monroe, que se expresaban en la frase "Cualquier ataque contra una república americana, es un ataque a todas ellas". Para encubrir cualquier intervención militar directa de Estados Unidos en los asuntos

internos de los países de América Latina, el Gobierno de ese país impulsó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), también conocido como Tratado de Río de Janeiro, ciudad en donde se aprobó en 1947 por la mayoría de las naciones pertenecientes a la Unión Panamericana. Un año después, en 1948, durante la IX Conferencia Internacional Americana, realizada en Bogotá, se promovió la disolución de dicho organismo —creado en 1898—, por considerarlo obsoleto, y sustituirlo por la Organización de Estados Americanos (OEA).

La Carta de la OEA fue suscrita el 2 de mayo de 1948 y entró en vigor el 13 de diciembre de 1951. Entre los objetivos y principios de esta institución figuran el mantenimiento de la paz entre los estados miembros; la ayuda mutua en caso de agresión; la resolución de todos los problemas que afectan al bienestar de los pueblos americanos, y la realización conjunta de los esfuerzos necesarios para impulsar el desarrollo cultural, social y económico de los estados miembros.

Los intentos de Estados Unidos por utilizar a la OEA en sus relaciones con América Latina fueron de escasa magnitud a causa de la guerra de Corea (1951-1954), y la ayuda —económica y militar— quedó sujeta a condiciones muy estrictas. En efecto, el Departamento de Estado exigía que los países beneficiarios aplicaran una política manifiestamente anticomunista, reprimieran con dureza los intentos populares para organizarse en forma independiente y permitieran el libre acceso a los capitales estadounidenses, incluso en ramas prioritarias o reservadas al Estado o a los inversionistas nacionales. De esta manera, Estados Unidos dio preferencia a gobiernos dictatoriales, como el de Somoza, en Nicaragua, y el de Trujillo, en la República Dominicana, para mencionar sólo a los más representativos. En cambio, a los gobiernos democráticos que impulsaban reformas sociales en beneficio de sus pueblos se les veía —desde la perspectiva anticomunista— como un verdadero peligro para la seguridad estadounidense. Este fue el caso del régimen de Jacobo Arbenz, en Guatemala, derrocado mediante un golpe militar encabezado por Carlos Castillo Armas y financiado y organizado por la Agencia Central de Inteligencia (CIA).¹³

Al finalizar el decenio de los cincuenta, con el triunfo de la Revolución cubana y

su posterior definición como socialista, el esquema de predominio estadounidense quedó en entredicho y el Departamento de Estado se vio obligado a cambiar de táctica. Según las nuevas reglas del juego, era indispensable impulsar el desarrollo económico y social de la región para impedir la repetición de la experiencia cubana.

En lo económico, el gobierno de John F. Kennedy propuso un programa denominado Alianza para el Progreso (Alpro), que comprometió a Estados Unidos a canalizar 2 000 millones de dólares al año a América Latina durante un período de diez años, en préstamos multilaterales para obras de interés social.

En lo militar, se elaboraron programas para reforzar a los ejércitos latinoamericanos y se estableció la noción de "seguridad intercontinental", mediante la cual se involucraba a las fuerzas armadas de la región —incluidas las de Estados Unidos— para luchar contra la "insurrección comunista" en cualquier país latinoamericano. Además, se elaboró un proyecto para que las fuerzas militares participasen en lo que se denominó "acción cívica"; es decir, que colaborasen en tareas civiles, tales como la construcción de carreteras, campañas sanitarias, etc., pero cuyo propósito real era el de infiltrar efectivos militares en zonas potencialmente guerrilleras o en plena efervescencia revolucionaria.

En lo político, se promovió el fortalecimiento de regímenes "democráticos", mediante el reconocimiento estadounidense de gobiernos que dudosamente representaban la voluntad popular; el no reconocimiento equivalía, por supuesto, a su exclusión de la Alpro. Estos lineamientos, que se aplicaron rigurosamente contra Cuba, no se utilizaron en los casos de las dictaduras militares anticomunistas que había en la región, lo que acabó por invalidarlos.¹⁴

La Alpro tuvo una vida efímera y sus resultados fueron escasos. En lo económico, sirvieron para acentuar las desigualdades sociales y, en lo político, para apuntalar la estabilidad de los regímenes dictatoriales y anticomunistas. Como resultado de todo ello, aumentaron las tensiones políticas en América Latina y Estados Unidos revitalizó su papel de "gendarme internacional" interviniendo en la región ante cualquier amenaza de subversión. Los momentos culminantes de esta política fueron la participación de agentes es-

12. Véase Rosario Green, *op. cit.*, p. 17.

13. *Ibid.*, p. 20.

14. *Ibid.*, p. 21.

tadounidenses en el derrocamiento del gobierno de João Goulart, en Brasil, en 1964, y la invasión de la República Dominicana en 1965.

Nuevamente, un conflicto extracontinental —el de Viet Nam— desvió la atención de Estados Unidos respecto a América Latina, aunque no por ello disminuyó su intransigencia ante cualquier “desviación ideológica” significativa.

Hacia finales del decenio de los sesenta, con la llegada de Richard Nixon a la Presidencia, Estados Unidos replanteó su estrategia política mundial: se pretendía llevar a cabo una distensión de las relaciones “Este-Oeste”, dividiendo al mundo en áreas de influencia de Estados Unidos y la Unión Soviética. Esta política exigía que el Departamento de Estado modificara su conducta con el resto de los países: en lugar de la política de “presencia directa” impulsada por Kennedy y por Johnson, Nixon adoptó la de “presencia discreta”; esto es, dar un mayor apoyo y libertad a las empresas transnacionales para establecerse en el exterior, especialmente en América Latina, de manera que pudieran cubrir la actuación de los agentes del Departamento de Estado y de la CIA.¹⁵ Al mismo tiempo, se restó importancia a la injerencia militar directa, lo que implicó reducir el personal militar estadounidense en la región y, por extensión, de la ayuda correspondiente. Empero, esto no significó que se desatendiera el curso de los acontecimientos políticos. Por el contrario, se adoptaron nuevas medidas para controlar la vida económica y política de los países latinoamericanos, consistentes en complejos mecanismos que aseguraban la presencia de agentes preparados para intervenir en los asuntos internos de esos países sin necesidad de hacer grandes maniobras militares.

El episodio más sobresaliente fue, sin lugar a dudas, la intervención de los agentes estadounidenses en Chile, durante el gobierno de Salvador Allende, para desestabilizar al régimen y provocar su caída. La actuación del Departamento de Estado y de la CIA fue encubierta por la International Telephone and Telegraph Co. (ITT) y por otras empresas transnacionales que operaban en Chile.

15 Véase Luis Maira, “Estados Unidos y América Latina: ¿perspectivas de cambio bajo la administración Carter?”, en *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, Cuadernos Semestrales*, núm. 1, CIDE, abril de 1977, pp. 49-78.

Los vaivenes de Nixon

A fines de los años sesenta y a principios de los setenta ocurrieron —de manera simultánea— hechos de primera importancia en el ámbito de la política exterior de Estados Unidos, en la correlación de fuerzas mundiales y en el funcionamiento de la comunidad internacional. Entre ellos destacan los siguientes:

- Durante la segunda mitad del decenio de los sesenta se manifestaron graves problemas monetarios y financieros que desembocaron en el colapso del acuerdo de Bretton Woods (1971). A consecuencia de ello, el sistema capitalista mundial entró en un proceso de crecientes dificultades, que encontró su máxima expresión en la crisis económica de 1973-1974. En Estados Unidos, esa crisis revistió la forma de una pronunciada recesión, seguida por una inestable recuperación y una creciente pérdida de competitividad de su industria frente al resto de los países.

- Estados Unidos comenzó a perder su posición de potencia económica indiscutida respecto del resto del mundo capitalista, como consecuencia del resurgimiento industrial de Europa y Japón. Al mismo tiempo, se aceleró la transnacionalización de los capitales y se incrementaron los sentimientos nacionalistas, como respuesta a las iniciativas de las grandes potencias.

- El desarrollo de la industria de armamentos en el mundo y el reforzamiento de los aparatos militares en los países europeos, provocaron que Estados Unidos fuera desplazado de su papel de “gendarme internacional”.

- En los primeros años del decenio de los setenta, Estados Unidos vio declinar su estrella de potencia militar a raíz de sus reiterados fracasos en Viet Nam. En efecto, el prolongado conflicto concluyó con el mayor desastre padecido por las tropas estadounidenses y su derrota llevó implícita la expansión del sistema socialista en el continente asiático. Más aún, junto con la derrota militar, la diplomacia estadounidense sufrió uno de los reveses más significativos en París, durante las conversaciones de paz con los vietnamitas, lo que erosionó el consenso interno que había sustentado la política exterior de Estados Unidos desde el fin de la segunda guerra mundial.

- La crisis de confianza en la gestión de la política exterior se combinó con una

oleada de críticas contra el gobierno de Nixon, por su identificación con regímenes autoritarios y dictatoriales del Tercer Mundo y, en el plano interno, por los sucesos de Watergate, que pusieron en evidencia la corrupción existente en los aparatos de administración pública.

Como corolario de esa situación se estableció un juicio político para hacer efectiva la responsabilidad de un Presidente de la República en ejercicio y la ruptura del consenso popular respecto a la retórica de la guerra fría y del supuesto de la “infabilidad democrática” del modelo político estadounidense.

Todos estos conflictos y contradicciones llevaron a los grupos dirigentes de Estados Unidos a exigir el replanteamiento de la política exterior. Dichos grupos cuestionaron tanto los esquemas que orientaron la conducta diplomática del Gobierno como las diferentes opciones propuestas por los grupos en el poder. Al final, Nixon renunció y su puesto lo ocupó Gerald Ford.

En lo referente a la política exterior, Ford continuó aplicando la llamada “doctrina Nixon”, según la cual Estados Unidos seleccionaría un grupo de “aliados preferenciales” a los que responsabilizaría del mantenimiento del orden y la seguridad en sus respectivas regiones. En el caso de América Latina, se eligió a Brasil como la “potencia emergente”, y en febrero de 1976 se acordó establecer un mecanismo especial de consulta entre Washington y Brasilia, para orientar los criterios de Estados Unidos y coordinar la política regional. Otros países latinoamericanos que recibieron un trato similar fueron México y Venezuela; los demás fueron manejados de una manera mucho más tradicional.

Carter: de la esperanza a la desilusión

La llegada de James E. Carter a la presidencia marcó un brusco viraje en las relaciones entre ambas partes del continente.¹⁶ Durante los primeros 18 meses, América Latina ocupó un lugar importante en la agenda presidencial. Diversos funcionarios del Gobierno estadounidense, desde el Presidente y su esposa hasta embajadores especiales, visitaron la región en múltiples ocasiones. Fue un ritmo de

16. Véase Robert Bond, “El presidente Carter y América Latina”, en *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, Cuadernos Semestrales*, núm. 1, CIDE, México, abril de 1977, pp. 39-48.

trabajo —señalan los especialistas— que no se había visto desde los primeros días de la presidencia de Kennedy.

Poco antes de cumplir tres meses en el cargo, Carter señaló un “nuevo enfoque” hacia América Latina, basado en “una alta consideración de la individualidad y la soberanía de cada nación, . . . nuestro respeto de los derechos humanos, . . . [y] nuestro deseo de ir adelante en los grandes asuntos que afectan las relaciones entre las naciones desarrolladas y las que están en desarrollo”.

Las principales iniciativas se concentran en agilizar las negociaciones de los tratados del Canal de Panamá y en explorar la posibilidad de establecer un cierto tipo de relaciones con Cuba.

Hacia agosto de 1977, los nuevos tratados sobre el Canal de Panamá estuvieron listos. El 7 de septiembre, Carter y Torrijos se reunieron en la sede de la OEA para firmar los documentos correspondientes, en presencia de 17 jefes de Estado del continente y los representantes de otros nueve. Al mismo tiempo avanzaban las negociaciones con los representantes del Gobierno cubano, en un proceso que culminó el 1 de septiembre con la apertura de oficinas, llamadas “secciones de interés”, de cada país en La Habana y Washington.

Mientras las iniciativas sobre Panamá sobrevivieron el proceso político estadounidense —recuérdese el sinuoso camino que siguieron en el Senado para su ratificación— las relaciones con Cuba no tuvieron la misma suerte. En efecto, a principios de 1978, la incipiente “luna de miel” entre Washington y La Habana se tornó en una relación agria, debido al incremento de la presencia soviética y cubana en Etiopía. El 17 de marzo de 1978, en una comparecencia entre el Congreso estadounidense, Carter afirmó que la intervención militar soviética en conflictos locales junto con “mercenarios de otros países comunistas. . . es una evolución ominosa”.

La respuesta cubana no tardó mucho. El vicepresidente Carlos Rafael Rodríguez, hablando en la ONU, calificó las palabras de Carter como absolutamente falsas y llamó a Brzezinsky un enemigo “no solamente de Cuba, sino de todos los pueblos progresistas del mundo”.

En junio del mismo año, Fidel Castro negó repetidamente la intervención política de Cuba en Etiopía y Angola y

explicó la política cubana en África con bastante detalle, con lo que logró limar algunas asperezas. Unos meses después, el Gobierno cubano anunció que estaba considerando la liberación de todos los prisioneros por delitos contra la seguridad del Estado y propuso a Estados Unidos que los recibiera en su territorio. Asimismo, anunció planes para permitir el regreso temporal a Cuba de miles de cubanos que vivían en el extranjero —principalmente en Florida— para reunirse con sus familias durante unos días. Estas medidas fueron interpretadas como acciones de buena voluntad para disminuir las tensiones en el Caribe.

En un diálogo con los representantes de la comunidad cubana en el exilio, Castro anunció que unos 12 000 ex-prisioneros podrían salir de la isla si lo deseaban, y señaló que correspondía a Estados Unidos demostrar qué tanta preocupación tenía por el destino de esas personas.

Si Cuba y Panamá ocuparon la atención del Gobierno de Carter, no puede decirse lo mismo del resto de los países, principalmente los más grandes de América Latina: Brasil y México.

En 1977 surgieron graves problemas en las relaciones entre Brasil y Estados Unidos, debido a las políticas de este país acerca de la no proliferación nuclear, los derechos humanos, el comercio bilateral y los aranceles. Todos esos tópicos ofendieron, en numerosas ocasiones, la sensibilidad y los intereses de los brasileños.

Respecto a México, el escollo principal surgió en octubre de 1977, cuando el Gobierno mexicano —después de firmar un compromiso de venta con empresas gaseras estadounidenses— empezó a construir un gasoducto desde el sureste a la frontera norte. Poco tiempo después, el Gobierno de Washington consideró que el precio del gas mexicano, que los compradores estadounidenses estaban dispuestos a pagar, era demasiado alto. En diciembre, el potencial acuerdo de gas fue rechazado de manera particularmente grosera por los funcionarios estadounidenses, lo que molestó a sus homólogos mexicanos.

A mediados de 1978, el Gobierno de Washington decidió revisar sus relaciones con México, estimulado tanto por las grandes reservas petroleras de este país como por las crecientes cifras de mexicanos que cruzaban la frontera sin documentos con el fin de trabajar en Estados Unidos.

Tiempo antes, el gobierno de Carter había presentado un proyecto de legislación que tenía por objeto reducir y controlar el número de inmigrantes, proyecto que tenía escasas posibilidades de ser aprobado, ya que lo rechazaban la coalición de chicanos, activistas de derechos civiles y empresarios que utilizaban mano de obra mexicana barata. Por su parte, el Gobierno mexicano hizo saber a Washington que no vería con buenos ojos una frontera vigilada más rigurosamente.

En cuanto al resto de los países, cabe señalar que el gobierno de Carter se guiaba por los lineamientos que estableció la Comisión sobre Relaciones entre Estados Unidos y América Latina, encabezada por Sol Linowitz. Ésta publicó su segundo y último informe el 20 de diciembre de 1976, un mes antes de que Carter asumiera el cargo presidencial. En la sección sobre “Derechos humanos”, las palabras iniciales señalaban que “Latinoamérica está sufriendo la plaga de la represión”.

La Comisión no exageraba: en ningún momento de la historia reciente de América Latina había sido tan alto el número de gobiernos militares, tan extendidas las violaciones de los derechos políticos e individuales y tan sistemático el uso del asesinato, la tortura y la brutalidad por parte de los cuerpos represivos de los gobiernos.

Ya anteriormente, el Congreso había aprobado —luego de largos debates— una serie de mecanismos para revisar, y posiblemente suspender, la ayuda económica y militar a los gobiernos que violaran sistemáticamente los derechos humanos.

A principios de 1977, el gobierno de Carter anunció que había decidido reducir la ayuda a Argentina y Uruguay, a causa de la violación de los derechos humanos; la iniciativa fue importante —no tanto por el monto que esa “ayuda” implicaba— sino porque era una actitud muy diferente de la seguida por anteriores gobiernos.

Ante esta decisión, Brasil, que no resultaba afectado por los recortes en la ayuda, anunció en marzo del mismo año que rechazaría 50 millones de dólares en créditos estadounidenses para adquirir equipo militar. Argentina, El Salvador y Guatemala siguieron el ejemplo brasileño, alegando que el informe violaba el principio de no intervención.

Esta política de Carter encontró bien

pronto sus límites. La comunidad financiera y de negocios de Estados Unidos presionaba al Departamento de Estado para que modificara los criterios establecidos, en lo cual tuvo éxito. A fines de 1977, el Gobierno no sólo había aprobado muchas de las ventas militares anteriormente prohibidas, sino que había autorizado al Eximbank para conceder un crédito a Argentina para asistencia económica.

La tentativa de identificar a Estados Unidos sólo con los gobiernos formalmente democráticos llegó a su clímax en 1978 y 1979. En el primer año, se realizaron elecciones en nueve países latinoamericanos, entre ellos, Brasil, Costa Rica, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. Estados Unidos aprovechó esas oportunidades para buscar un tipo de relaciones más conciliatorias con los gobiernos nacionalistas del Caribe, en particular los de Michael Manley, de Jamaica, y de Carlos Andrés Pérez, de Venezuela. Cabe apuntar que el régimen de este último no gozó de las simpatías del régimen de Ford, que lo consideraba antiestadounidense por su vigorosa política nacionalista y tercermundista. Al acercarse al Presidente venezolano, Carter quería dar una prueba

de que las intenciones estadounidenses eran buenas.

Si estas actividades diplomáticas aparentemente eran fáciles, la política de Carter hacia América Latina encontró un clavo ardiendo en el caso de Nicaragua. En efecto, Estados Unidos tenía un antecedente vergonzoso: crear y sostener la dinastía de los Somoza. Sin embargo, el gobierno de Carter se enfrentó en varias ocasiones con la dictadura nicaragüense. Primero, en 1977, cuando Washington articuló la política de derechos humanos, ya que en ese entonces el nivel de la represión en Nicaragua era suficientemente alto como para pasar inadvertido.

En enero de 1978, cuando Pedro Joaquín Chamorro —director de *La Prensa* y cabeza de uno de los grupos antisomocistas— fue asesinado, el Gobierno estadounidense utilizó diversas medidas diplomáticas para exigir a Somoza que respetara los derechos humanos. La gestión estadounidense tuvo un éxito relativo, pues si bien durante algunos meses disminuyeron las denuncias por violación de los derechos humanos, el respeto de éstos nunca fue tan amplio como se esperaba.

Cuando a fines de agosto del propio año, un comando sandinista tomó el Palacio Nacional, se puso de manifiesto que Somoza estaba decidido a sostenerse en el poder utilizando todos los medios a su alcance (bombardeo de ciudades y barriadas, asesinatos impunes de jóvenes, allanamientos de casas y eliminación de opositores), Estados Unidos actuó con mucha timidez, buscando una “solución democrática perdurable”. En otras palabras, esto significaba reemplazar a Somoza por medio de elecciones, en las que los sandinistas tuvieran una participación marginal. Esta actitud opacó los éxitos de la política de Carter e inició su franco declive, lo que repercutió finalmente en la posición hegemónica de Estados Unidos respecto a América Latina.

Esto trajo consigo la reacción de los sectores dominantes de Estados Unidos, que presionaron al Gobierno para que revisara su política respecto a los regímenes militares latinoamericanos, lo que se tradujo en un proceso gradual de relajación del compromiso adquirido por Carter en materia de derechos humanos. □

Ángel Serrano

recuento latinoamericano

Argentina

Primeras consecuencias de la derrota

El desenlace del conflicto de las Malvinas, favorable desde el punto de vista militar a Gran Bretaña, provocó —entre otras consecuencias de importancia— la dimisión de Leopoldo F. Galtieri a sus cargos de Comandante en Jefe del Ejército y Presidente de la República. A continuación se incluye un breve resumen de los sucesos más importantes desde el 22 de junio hasta el 28 de julio.

- **22 de junio.** Luego de intensas discusiones entre los comandantes de las tres ramas de las fuerzas armadas, el ejército decidió unilateralmente designar al general retirado Reynaldo Bignone como nuevo presidente de la nación.
- **1 de julio.** Bignone asumió su cargo en medio de una grave crisis en la estructura

de las fuerzas armadas. En su discurso de toma de posesión, anunció profundos cambios en la política económica, el restablecimiento de las actividades políticas para marzo de 1984, la institucionalización del país y la reafirmación de la soberanía argentina sobre las Malvinas. Al referirse a la situación socioeconómica del país, Bignone afirmó que “vamos a diagramar rápida y enérgicamente una economía de producción opuesta a la estructura especulativa que ha afectado las bases de la economía nacional y a la misma paz social”.

En el aspecto financiero, Bignone expresó que “es ineludible efectuar una reforma monetaria y financiera que coloque a todo el sistema al servicio de la recuperación de los sectores productivos y del empleo”.

En cuanto al problema interno, señaló que su gobierno “sancionará cuanto antes el estatuto de los partidos políticos y establecerá el resto de las normas jurídicas ne-

cesarias para la institucionalización del país”. En su discurso, en que omitió referencias al marxismo y al comunismo, afirmó que “los partidos, piezas fundamentales del sistema republicano argentino, pueden dedicarse ya a preparar sus estructuras para asumir las importantes responsabilidades que son de su competencia”.

En cuanto a las relaciones internacionales, Bignone sostuvo que su gobierno se guiará por “los tradicionales principios de nuestra política exterior: autodeterminación de los pueblos, no intervención en los asuntos internos de otros países, pluralismo diplomático y comercial e igualdad en los intercambios”.

Finalmente, al referirse al problema de las Malvinas, expresó: “aquellos que comprendieron el valor que concedemos a nuestra causa y actuaron en consecuencia, son y serán nuestros amigos. En cambio, con quienes nos sancionaron y hostilizaron el trato estará en función del trámite normal del intercambio, cuando éste sea

posible y resulte conveniente a nuestros intereses”.

• *5 de julio.* La Cancillería argentina dio a conocer los mensajes intercambiados por Ronald Reagan y Reynaldo Bignone.

Reagan expresó que “mi administración asigna gran importancia a la restauración de normales y amistosas relaciones”.

En su respuesta, Bignone manifestó que “no puede haber duda alguna que los hechos que han llevado al deterioro de las relaciones no han sido producidos por Argentina, ni son atribuibles a su responsabilidad [...] Es más, el Gobierno de Estados Unidos persiste en mantener aún hoy las medidas coercitivas que impuso en su momento a mi país, circunstancia que hace todavía más difícil la normalización de relaciones”.

• *6 de julio.* El Ministerio de Economía anunció que el peso argentino fue devaluado 27.3%. En el mercado comercial la nueva paridad es de 20 000 pesos por dólar y en el mercado financiero no tiene cotización.

• *11 de julio.* El Gobierno ordenó un aumento de 30% en el salario mínimo para empleados del sector privado, pero previno que “tiene conciencia” de que la medida podría ser insuficiente para que el “sector trabajador” argentino pueda hacer frente al creciente desastre económico que se cierne sobre el país.

• *12 de julio.* Según anunció el Gobierno británico, el conflicto bélico quedó oficialmente concluido luego de que Argentina habría aceptado la petición británica de cesar las hostilidades en el Atlántico Sur.

En Washington, Ronald Reagan levantó las sanciones económicas impuestas el 30 de abril a Argentina.

• *13 de julio.* El banco central argentino anunció normas para refinanciar las abultadas deudas de las empresas nacionales con los bancos, con una tasa de interés máximo de 6% mensual.

El Gobierno argentino desmintió oficialmente que planee refinanciar la deuda externa, estimada en más de 85 000 millones de dólares.

• *21 de julio.* Gran Bretaña levantó la zona de exclusión marítima alrededor de las Malvinas, pero pidió al Gobierno argenti-

no que mantenga sus barcos y aviones de guerra fuera de un área de 150 millas náuticas, “para disminuir al máximo el peligro de un malentendido o de choques imprevistos”.

En Buenos Aires, el Ministro de Relaciones Exteriores informó que había recibido una nota de Inglaterra sobre la zona de exclusión, pero indicó que “Argentina no aceptará ningún tipo de límites impuestos por los británicos en aguas argentinas”.

• *28 de julio.* El Ministro argentino del Interior anunció que su Gobierno aprobó el nuevo estatuto de los partidos políticos y que está dispuesto a adelantar “cuanto sea posible” las elecciones, para entregar el poder a los civiles a más tardar en marzo de 1984. □

Bolivia

Nuevo Presidente

El 21 de julio, el general Guido Vildoso Calderón juró como nuevo Presidente ante el Alto Mando Militar del país. Vildoso fue designado Jefe del Estado Mayor del Ejército después de comandar la VII División, acantonada en Cochabamba, una de las guarniciones que respaldó hasta el final al general Luis García Meza, quien instauró el actual régimen militar con un golpe de estado el 17 de julio de 1980. □

Brasil

Acuerdos comerciales con Canadá

Durante la visita oficial de João Figueiredo a Canadá, del 18 al 20 de julio, los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países firmaron varios convenios comerciales y financieros.

Entre los primeros destaca un acuerdo mediante el cual Canadá venderá a Brasil 1.5 millones de toneladas de trigo de 1983 a 1985, por un valor de 800 millones de dólares, aproximadamente.

En cuanto a los acuerdos financieros, la Sociedad Canadiense para la Expansión de las Exportaciones otorgó una línea de crédito por unos 159 millones de dólares para facilitar la venta de diversos bienes y servicios al país sudamericano. □

Costa Rica

Préstamo estadounidense

El 12 de julio Estados Unidos entregó al Gobierno costarricense, por medio de su embajador en San José, 20 millones de dólares para programas de desarrollo.

Asesores militares sudcoreanos

Según fuentes extraoficiales, unos 60 asesores sudcoreanos llegaron al país para entrenar a las llamadas “fuerzas antiterroristas”, creadas recientemente para “luchar contra el comunismo internacional” y contra “las actividades subversivas que amenazan a la democracia de Costa Rica”. □

Cuba

Falleció Raúl Roa

El 6 de julio falleció el excanciller Raúl Roa, considerado como una de las más brillantes personalidades políticas cubanas de las últimas cinco décadas. Roa fue miembro del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y del Consejo de Estado, y vicepresidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular. □

Chile

Quiebras empresariales

Durante el primer semestre de 1982 quebraron 362 empresas, según un informe de la Sindicatura General de Quiebras. Los sectores más afectados son el agrícola, el comercial y la construcción. La cifra es superior a la alcanzada en igual período del año anterior, cuando quebraron 204 empresas. □

El Salvador

Reunión de cancilleres centroamericanos

Los ministros de Relaciones Exteriores de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Guatemala se reunieron el 7 de julio en San Salvador para analizar la situación de Centroamérica y planear la coordinación

política, económica y militar de esos países.

En la declaración firmada al término de la reunión, los cancilleres censuraron a las autoridades nicaragüenses "por la desproporcionada carrera armamentista de ese gobierno" y otros hechos que "indudablemente ponen en peligro la paz regional".

Intervención hondureña

El jefe de las fuerzas armadas hondureñas, general Gustavo Álvarez Martínez, confirmó el 10 de julio que tropas de su país combaten al Frente Farabundo Martí en El Salvador.

Por su parte, el presidente salvadoreño, Álvaro Magaña, negó que las tropas hondureñas estén combatiendo al lado del ejército de su país contra los guerrilleros del FMLN.

"Mejora el respeto a los derechos humanos" certificó Reagan

El 27 de julio, Ronald Reagan certificó ante el Congreso de Estados Unidos que "hay progreso en la política de derechos humanos en El Salvador", por lo que debe mantenerse la ayuda económica y militar a ese país. El Gobierno de Washington tiene un presupuesto de 366 millones de dólares para ayuda a El Salvador. De esa cantidad, 81 millones de dólares son para asistencia militar. □

Guatemala

Seguirá el estado de sitio

El 18 de julio, el gobierno de Efraín Ríos Montt anunció la prórroga del estado de sitio por 30 días más, para "combatir la subversión", alegando que "aún subsisten las condiciones que le dieron origen".

Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala denunció que durante los primeros 100 días del régimen de Ríos Montt se produjeron 403 asesinatos, 33 secuestros y 47 desapariciones. □

Haití

Reorganización del gabinete

El 12 de julio se anunció oficialmente que

Jean Claude Duvalier reorganizó su gabinete ministerial con cambios en las carteras de Interior y Defensa, Finanzas, Agricultura, Industria y Comercio y Justicia. □

Honduras

Atentado dinamitero

El comando guerrillero Froilán Turcios reivindicó el atentado que el 5 de julio dejó casi totalmente sin energía eléctrica a Tegucigalpa y poblaciones aledañas.

Por su parte, el Frente de Unidad Nacional de los Campesinos Hondureños denunció que durante los últimos 15 días de junio fueron arrestados 145 campesinos acusados por la policía de ser guerrilleros.

Suazo se entrevistó con Reagan

El 12 de julio, el presidente Roberto Suazo Córdova se entrevistó con Ronald Reagan y con representantes de varias agencias internacionales de crédito para exponer la precaria situación financiera de su país y la necesidad de dar un vigoroso impulso a su economía. □

Nicaragua

Francia reafirmó su apoyo

Con motivo de la visita oficial de Daniel Ortega a Francia, el gobierno de François Mitterrand reafirmó formalmente su apoyo a Nicaragua.

El canciller francés Claude Cheysson declaró que en las conversaciones quedó demostrado "hasta qué punto apoyamos toda política de independencia de un país del Tercer Mundo". "Cada nación --agregó-- tiene derecho a elegir su destino, su régimen, su línea política", y que "no aceptamos que algunos países, porque son vecinos poderosos o tienen inquietudes, impongan sus puntos de vista". Agregó que ya está en marcha la ayuda militar acordada en diciembre, por valor de 13 millones de dólares.

Por su parte, Daniel Ortega declaró al diario *Le Monde*: "queremos reforzar nuestro proceso revolucionario. Pero la

voluntad no es suficiente y nuestro proyecto está amenazado por la política de Estados Unidos, cuyo objetivo es precisamente impedir que se consolide".

A juicio de Ortega, Estados Unidos revela esas intenciones al negar la ayuda económica al Gobierno de Managua y al ejercer presiones sobre Europa y América Latina, además de que "estimula las acciones militares contra nosotros desde Honduras, por lo que Nicaragua está obligada a adoptar medidas de defensa que, por otra parte, afectan nuestro proyecto original".

Mitterrand, en declaraciones al diario *Barricada*, afirmó que la visita de Ortega es "la prolongación natural de relaciones ya antiguas, caracterizadas por la franqueza y el respeto mutuo". □

Panamá

Renunció Aristides Royo

Luego de cuatro años de mandato, el presidente Aristides Royo presentó el 30 de julio su renuncia con "carácter irrevocable", argumentando "problemas de salud". Lo reemplazó Ricardo de la Espriella, quien ocupaba el cargo de vicepresidente.

El nuevo mandatario se comprometió a llevar a cabo en 1984 un proceso electoral "limpio y honesto" que permita la participación de todas las fuerzas políticas del país.

Por su parte, el secretario general del Partido Demócrata Cristiano (PDC), Ricardo Arias Calderón, denunció que Aristides Royo "fue depuesto por la Guardia Nacional". □

República Dominicana

Se suicidó Antonio Guzmán

De acuerdo con informaciones oficiales, el presidente dominicano Antonio Guzmán se suicidó a la media noche del 4 de julio, cuando se encontraba en el cuarto de baño privado de su despacho en el Palacio Nacional. El vicepresidente Jacobo Majluta ocupó interinamente el cargo presidencial, para entregarlo el 16 de agosto a Salvador Jorge Blanco, presidente electo. □

Comercio Exterior, vol. 32, núm. 9,
México, septiembre de 1982, pp. 983-985

El programa de Reagan para la Cuenca del Caribe

La máscara económica de una política militar

JAMES PETRAS*

El programa del presidente Reagan para el desarrollo económico de la que se ha dado en llamar la "Cuenca del Caribe" se apoya en un conjunto de supuestos que poco tiene que ver con la realidad histórica o con la vida actual. El programa económico no contribuirá al desarrollo de la región ni a reducir los conflictos políticos y sociales. En esencia, no ataca las características estructurales profundas que causan esos conflictos; además, hay defectos fundamentales en sus hipótesis acerca de las relaciones entre la política y el desarrollo, el Estado y el mercado. En última instancia, el "paquete" económico, aunque adornado con el lenguaje pragmático de una preocupación por el desarrollo económico, sólo encubre una mayor intervención militar. El probable fracaso del programa y la incapacidad de las propuestas económicas para resolver las grandes cuestiones económicas y sociales prepararán el terreno para las soluciones militares desembozadas. Los fracasos se atribuirán a la subversión; en el discurso ya aparece una alusión abierta a tal eventualidad ("Nuestro programa económico y social no puede funcionar si nuestros vecinos no logran proseguir en paz la búsqueda de su propio futuro económico y político..."). Las propuestas incluyen triplicar la ayuda militar y, en la sección final, se refieren ominosamente al Tratado de Río de Janeiro, de 1947, que habla de la "responsabilidad por la de-

fensa recíproca", es decir, la intervención militar directa.

El programa de Reagan se basa en una serie de afirmaciones acerca de la relación entre Estados Unidos y América Latina que enmascaran los conflictos básicos que la han definido, y que aún hoy la definen.

Al citar el legado común de ambas regiones ("somos todos americanos"), Reagan omite analizar los varios decenios de intervención armada o de participación indirecta que le permitieron a Estados Unidos definir las economías y los gobiernos latinoamericanos. En ese sentido, el único reconocimiento aparece en una referencia casual ("sí, a veces hemos sido arrogantes e impacientes con nuestros vecinos"). La creación de economías de monocultivo por las empresas estadounidenses, la captura de los mercados por los fabricantes exportadores, el control de las finanzas externas en manos de los bancos transnacionales de Estados Unidos; todo queda subsumido en el mayestático "nosotros los americanos..."

Se reduce uno de los principales problemas de la región (la deformación y el desequilibrio de las economías dependientes del capital extranjero) a un mero asunto geográfico: "por buenas que fueran nuestras intenciones, nuestro propio tamaño podía hacer parecer que ejercíamos una suerte de paternalismo".

La contradicción entre las aspiraciones hegemónicas del actual gobierno de Estados Unidos y las estrategias para un desarrollo independiente que siguen

México y Canadá hicieron fracasar el gambito inicial de Reagan: la propuesta de un mercado común que abarcase a los tres países. Es irónico que Reagan cite esta propuesta fallida para apoyar sus argumentaciones acerca de... la estrecha vinculación entre todos los americanos.

Tanto en México como en Canadá, los gobernantes saben claramente que un "mercado común" bajo la tutela de Washington beneficiaría, más allá de toda duda, a la potencia financiera e industrial más fuerte. La suerte que corrió la propuesta debilita, en lugar de reforzar, el llamado de Reagan en favor de una mayor integración en la Cuenca del Caribe.

Como no es capaz de desentrañar la esencia de la relación estructural histórica entre la región y su país, y como no entiende la naturaleza y el resultado de sus programas regionales anteriores, Reagan echa toda la culpa del "desastre económico" de la región al aumento de los precios del petróleo. Es indudable que este aumento ha contribuido a exacerbar muchos de los problemas de la Cuenca; empero, no es suficiente para explicar la caída del crecimiento, de las reservas, de los créditos. La región es vulnerable ante las fluctuaciones de los precios debido a que depende de cultivos únicos para obtener divisas, y esta dependencia ha sido promovida y estimulada por las políticas, los prestamistas y los intereses comerciales de Estados Unidos. Además, las mismas críticas que Reagan hace al aumento del precio del petróleo pueden formularse contra los productos industriales que la región

* Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad Estatal de Nueva York, en Binghamton. Traducción del inglés de Rubén Svirsky.

mporta de Estados Unidos: los precios de la maquinaria y los insumos agrícolas han aumentado mucho más rápidamente que los de los productos primarios. Por otra parte, las altas tasas de interés y los cortos plazos que han impuesto los bancos comerciales de Estados Unidos incrementaron sobremanera el pesado endeudamiento de la región. Ninguno de estos temas (los términos de intercambio, las condiciones de los préstamos o la transferencia de tecnología), que contribuyen a lo que Reagan describe como un desastre económico, se mencionan en su programa ni en su discurso. Curiosamente, él mismo refuta su argumento acerca del precio del petróleo como causa del desastre cuando, en el párrafo inmediatamente anterior, alaba a los villanos ostensibles: "México y Venezuela [exportadores de petróleo] están ayudando a compensar los costos de la energía para los países de la Cuenca del Caribe..."

LOS SEIS PUNTOS DE REAGAN

El programa económico de Reagan consta de seis partes: 1) el libre comercio; 2) estímulos fiscales a los estadounidenses que inviertan en la región; 3) 350 millones de dólares en ayuda; 4) asistencia técnica para el sector privado; 5) coordinación con otros países, y 6) medidas especiales para compensar a Puerto Rico y a las Islas Vírgenes por las pérdidas que pudieran sufrir como consecuencia del programa. Las cuatro primeras medidas son esenciales para la nueva estrategia.

La dogmática creencia de Reagan en la "magia del mercado" le impide comprender la dinámica de los conflictos sociales en la región. América Central experimentó, efectivamente, un rápido crecimiento de 1950 a 1975, cuando se expandieron sus mercados y los cultivos comerciales. Fue precisamente este crecimiento del mercado libre (protegido por regímenes dictatoriales) el que generó las desigualdades sociales y regionales, el despojo masivo de tierras a los campesinos y la polarización social, el que condujo, en fin, al agudo enfrentamiento político. Estas consecuencias políticas son, justamente, las que socavan todo esfuerzo para que los partidarios del mercado libre inviertan en la región, por lucrativos que parezcan los

estímulos fiscales. Es paradójico que el crecimiento desenfrenado, inducido por el mercado, haya creado las condiciones que hoy atentan contra las inversiones de largo plazo y en gran escala, provocando la crisis económica que condujo a incrementar el gasto público de Estados Unidos. Reagan ha caído en la misma política que imputa a los liberales: enfrentarse a los problemas arrojando a manos llenas el dinero del Estado. A menos que se resuelvan los problemas estructurales subyacentes —reestructuración de la propiedad de la tierra, del comercio, del crédito— los nuevos fondos se dilapidarán en una maquinaria burocrática ineficiente, cuando no se transfieren a cuentas bancarias en el exterior.

Si un acuerdo político es un requisito previo indispensable para que el programa económico funcione, como sostienen algunos críticos liberales de Reagan, ese acuerdo sólo puede alcanzarse si se reconocen las profundas aspiraciones de transformación social y económica de los perjudicados por el modelo de mercado. Los críticos liberales que hacen hincapié en la necesidad de un acuerdo político previo no reconocen las raíces socioeconómicas del conflicto político; en un nivel más profundo, al apoyar el aspecto económico del programa de Reagan, no toman en cuenta las consecuencias destructivas y desgarradoras forjadas por la economía de "mercado libre" durante los últimos 25 años.

Dados los profundos conflictos y cambios que ocurren en la región, no es sorprendente la masiva fuga de capitales: se han sacado más de 2 000 millones de dólares desde fines de 1979. La ayuda de 350 millones y la asistencia técnica son un paliativo inadecuado para una fuga de tales dimensiones. El programa de ayuda no revitalizará a la economía. Los asesores técnicos estadounidenses no pueden reemplazar a los gerentes y técnicos que se han ido; en el mejor de los casos, los préstamos de Estados Unidos pueden mantener a flote a los regímenes durante un corto tiempo, o subsidiar a algunas industrias exportadoras en declive, pero no pueden proporcionar la base para reactivar las economías.

El efecto de la ayuda se diluirá más aún porque debe filtrarse a través del estrato superior de una estructura de cla-

ses y de un aparato estatal pletóricos de corrupción y venalidad; la filtración hacia abajo será mínima. En tales circunstancias, los suministros se acapararán y se venderán a precios de mercado negro; los funcionarios del ejército estarán en condiciones de fraguar préstamos para inexistentes proyectos de desarrollo, depositando el dinero en el exterior. El resultado final será reforzar la injusta estructura de los ingresos, fortalecer el aparato represivo, incrementar la rivalidad entre los militares por disfrutar las sinecuras del poder, y ampliar la brecha entre conscriptos y oficiales.

Reagan propone estimular las inversiones mediante incentivos fiscales; esta presunta panacea para el desarrollo, sin embargo, tiene varios defectos. Las inversiones y los préstamos estadounidenses, estimulados por los sátrapas militares vernáculos con sus propios incentivos lucrativos, efectivamente mecanizaron la agricultura y financiaron los cultivos comerciales, desplazando a los trabajadores rurales, obligándolos a vivir apiñados en los barrios pobres de las ciudades, empujándolos a ingresar en los sindicatos organizados por católicos y socialistas, que surgen como hongos y participan activamente en la política. Del mismo modo, los nuevos inversionistas desarraigaron a las comunidades indígenas y a los pequeños campesinos, al tiempo que las inversiones industriales no absorbían la mano de obra excedente, todo lo cual incrementaba la tensión política. Fueron la *inversión* y el *crecimiento privados* los que engendraron la crisis actual, y no los *estancados sistemas feudales*. Suministrar más dosis de la misma medicina sólo puede reproducir la enfermedad; crecer mediante el desarraigo, el desplazamiento y la explotación de la mano de obra perpetuará el conflicto.

Además, los estímulos a la inversión no tendrán efectos si no hay un mercado interno adecuado; dados los deprimidos niveles de vida, es seguro que no lo habrá. Por otra parte, invertir sólo para exportar presupone que se expanda el mercado estadounidense, supuesto dudoso en esta época de recesión cada vez más profunda.

Por último, aun si los mercados externos fuesen una realidad, los incentivos fiscales no pueden compensar las pérdi-

das ocasionadas por la contienda civil. La estrategia presupone precisamente lo que quiere resolver: estabilidad política para atraer a los inversionistas.

Además, la inversión privada no responde sólo a estímulos fiscales, estabilidad política y una demanda efectiva; también necesita infraestructura, trabajadores alfabetizados y muchas otras condiciones que el sector privado no puede (o no quiere) tomar a su cargo, porque no son rentables. La intervención y la inversión estatales en gran escala y a largo plazo siempre fueron, y siguen siendo, un requisito imprescindible; deben preceder y acompañar a la inversión privada. Contrariamente a lo que propaga el folclore reaganista, el instrumento que estimuló la actividad del mercado en Corea del Sur y en Brasil fue la gran participación estatal, y no la magia. La inversión estatal en gran escala aseguró el éxito de los esfuerzos privados iniciales, y sigue apoyando a los florecientes mercados internos; las exportaciones sólo son un aspecto, aunque importante, del desarrollo.

La administración de Reagan presenta su propuesta de libre comercio como un gran favor para los países centroamericanos y del Caribe, pero en realidad es una espada de dos filos: aunque se la formula para facilitar el ingreso de bienes, sobre todo primarios, a Estados Unidos, también estimulará la exportación de manufacturas de este país a la región, lo cual perjudicará a sus incipientes industrias nacionales, que seguramente no estarán en condiciones de competir con las empresas estadounidenses.

En lugar de señalar nuevos caminos, el programa de Reagan reafirma la política económica y las relaciones estructurales tradicionales que Estados Unidos ha impuesto en la región. El libre comercio y el libre flujo de capitales transnacionales han sido característicos de nuestra relación. Como lo admite el propio Reagan, 87% de los productos ya están libres de restricciones arancelarias. Además, la evidente exclusión de textiles y vestido impide a estos países aprovechar una de las pocas líneas nuevas de producción que podrían emprender para exportar. En resumen, la propuesta ofrece pocas oportunidades, o ninguna, de aumentar la exportación.

En total congruencia con las permanentes posiciones de Washington en los

debates sobre un Nuevo Orden Económico Internacional y en las reuniones Norte-Sur, Reagan no menciona esfuerzo alguno por mejorar los términos de intercambio, garantizar un precio mínimo a los productos primarios o vincular sus precios a los de los productos manufacturados estadounidenses. La caída de unos pocos centavos en los precios que paga Estados Unidos por el café, el algodón y el azúcar compensan con creces la nueva ayuda propuesta.

Las relaciones comerciales no pueden analizarse sin considerar los aspectos crediticios y financieros. Uno de los principales factores que han contribuido a desestabilizar a la región es el de las tasas de interés, permanentemente altas, que acompañan a la creciente importancia de la banca privada en el financiamiento de los programas económicos de Centroamérica y el Caribe: esas tasas drenan recursos del desarrollo interno y contribuyen a la crisis de las balanzas de pagos. El financiamiento de corto plazo entraña la imposibilidad de emprender las inversiones básicas de largo plazo que serían necesarias para promover una estrategia de diversificación de las exportaciones. Reagan no ofreció alivio alguno para el problema de la deuda; de hecho, sus propuestas presupuestarias, que provocaron las altas tasas de interés vigentes en Estados Unidos, están atrayendo capitales del Caribe y de América Central hacia ese país, sobre todo hacia la floreciente comunidad bancaria de Florida. En realidad, esa huida de capitales es una de las principales razones de la gran emigración, legal e ilegal, de desocupados de la región hacia Estados Unidos; no lo es, en cambio, la amenaza roja que han traído a cuento recientemente Reagan y su Secretario de Estado para defender su política militar. Con el objeto de lograr apoyo interno para la ayuda militar a la región, ambos suelen evocar la imagen de las hordas de pobres latinos centroamericanos y negros caribeños que invaden el mercado de trabajo de Estados Unidos. A pesar de ello, según admitió un vocero del Gobierno, la correspondencia recibida en la Casa Blanca contiene opiniones contrarias, en una proporción de veinte a uno, a la política de ayuda militar a Centroamérica.

Aun suponiendo que la liberación arancelaria tuviera algún efecto positivo en las exportaciones de la región, esa

política sólo beneficia a los propietarios de los cultivos de exportación y no mejora directamente los niveles de vida de la mayoría desposeída que trabaja en los campos y en las ciudades, a la cual le importa poco el volumen total de ventas. En ese sentido, las ideas que sustentan a la propuesta para la Cuenca del Caribe ni siquiera se acercan al grado de reformas que preveía la Alianza para el Progreso, hace veinte años, cuando se reconocía la necesidad de que la reforma de las estructuras internas acompañase a los esfuerzos por liberar el comercio, para que los beneficios de esta última política no quedasen sólo en manos de la élite agroempresarial.

CONCLUSIÓN

En esencia, el programa de Reagan de ayuda al Caribe y América Central reafirma las políticas vigentes de Estados Unidos y refuerza las relaciones actuales entre su país y la región y las estructuras socioeconómicas internas de ésta. Al reiterar el dogma de que los movimientos y gobiernos de la región que procuran cambios socioeconómicos profundos están "respaldados por los soviéticos" y "manejados por los cubanos" (es decir, por grupos foráneos "ajenos a nuestro hemisferio"), Reagan favorece la respuesta militar ante los fracasos pasados y presentes de las economías de mercado libre. Si las políticas económicas no ofrecen esperanzas para la región, el aspecto original de la propuesta de Reagan radica en el enorme aumento de la ayuda y el entrenamiento militares: para los ejercicios fiscales 1981-1983 se han presupuestado, o se solicitarán, 328 millones de dólares con esos fines. Así, el paquete económico no es más que un cascarón que envuelve un enfoque esencialmente militar de los problemas de la región; debido a la generalizada oposición de la opinión pública estadounidense a planteamientos anteriores, puramente militares, parece que el gobierno intenta dar un "barniz económico" a sus esfuerzos por armar a sus clientes.

Como era previsible, algunos miembros liberales del Congreso y exfuncionarios de la administración de Carter han intentado distinguir entre el programa económico y el militar, sin darse cuenta de que la inadecuación del primero exige la presencia del segundo. □