

ESTADOS UNIDOS Y SUS VECINOS: LA POLÍTICA INTERNACIONAL EN AMÉRICA DEL NORTE A FINES DEL SIGLO XX

HOWARD H. LENTNER

INTRODUCCIÓN¹

LOS ESCASOS AÑOS QUE FALTAN para el final del siglo no abarcan más que un momento en el recorrido de la historia; sin embargo, este lapso puede localizarse en la matriz de nuevos procesos históricos. Conforme Europa pasaba del periodo medieval a lo que conocemos como el mundo moderno, se desarrollaron y extendieron por el mundo dos conceptos precisos: el Estado y el mercado. Estas ideas, institucionalizadas a veces, sintetizaban los anhelos de poder y de riqueza respectivamente. Aunque cada una se basa en las ideas centrales de soberanía y capitalismo, y en el mismo principio de diferenciación —consideración mínima de los otros actores—,² las dos suelen concebirse como maneras contrastantes de organizar los asuntos humanos.³ Estos contrastes pueden resumirse en dos modelos.

En el primero, el modelo neorrealista del sistema internacional, los Estados fuertes e independientes ocupan posiciones diversas en una configuración internacional y entre ellos duplican las mismas tareas.⁴ Cada Estado mantiene el orden dentro de sus fronteras y vela por su

¹ Esta investigación fue financiada en parte por City University of New York (CUNY) Scholar Incentive Award, en la primavera de 1988. El presente artículo es la versión revisada del que se presentó en la Conferencia Anual sobre Ciencias Políticas de CUNY en Nueva York, el 23 de febrero de 1989. El autor agradece los comentarios de los profesores Kenneth P. Erickson y Dankwart A. Rustow.

² John Ruggie, "Continuity and Transformation in the World Polity: Toward A Neorealist Synthesis", *World Politics*, 35 (2), 1983, pp. 261-285.

³ Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

⁴ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

seguridad frente a los otros estados. En este modelo, el Estado constituye la unidad elemental y duradera, y su norma —derivada de un proceso racional de toma de decisiones— es la autoconservación mediante la acumulación y el mantenimiento del poder. La prudencia es la virtud principal, y la característica más notoria del sistema es la desigualdad entre las unidades, al concentrarse el poder en sólo unas cuantas. Aunque por razones de prudencia y autoconveniencia, los Estados pueden cooperar,⁵ el valor fundamental es la preocupación por sí mismos, lo cual suele suponer conflicto. En este modelo se destaca la distinción entre la política interna y la internacional; asimismo, la política rige a la economía. Tal como lo implica su norma de decisión, el Estado se funda en una ética de preservación, la de proteger la integridad de la comunidad y los valores comprendidos en la unidad. Los partidarios de este enfoque ven un mundo plural, lleno de diferentes culturas e intereses en conflicto y, en el futuro que pronostican, el Estado seguirá existiendo para salvaguardar tales diversidades. Enfrentados a la visión de un mundo unificado, les repugna la pesadilla de un Estado omnipotente y totalitario.

El segundo modelo es el del mercado. Siendo primordialmente una entidad concebida dentro de los confines del Estado, el mercado, considerado desde la perspectiva internacional, posee características muy parecidas a las de la sociedad civil.⁶ Así los defensores de este concepto de sistema mundial hacen hincapié en las semejanzas entre la vida nacional y la internacional. Resaltan la creciente interdependencia, la especialización de las tareas y la integración económica. A diferencia del primer modelo, éste tiene como unidades elementales al individuo, la empresa y la economía nacional, siendo el sistema de precios el criterio de racionalidad. El Estado es visto como proveedor o intruso, pero siempre más como instrumental que como fundamental, algo que ha de utilizarse o superarse. Las virtudes cardinales son la búsqueda de la ganancia y la eficiencia, y el valor principal es la competitividad. La desigualdad adopta la forma de concentración de la riqueza en individuos, empresas, clases y estados. Además, hay un proceso de cambio que ocurre como resultado del desarrollo desigual. En este modelo lo que rige es la economía. Una variante neofuncionalista concibe un

⁵ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

⁶ Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, Jr., "International Interdependence and Integration", *Handbook of Political Science*, volumen 8, Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.) *International Politics*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1976.

efecto de derrame de la economía a la política, con la creación de unidades políticas más grandes e integradas. En su ética fundamental, el mercado capitalista es expansivo, no conoce límites políticos ni comunitarios y, de tal suerte, supone una dinámica que conduce al cambio. Los partidarios de esta visión consideran que hay tendencias mundiales en expansión que están creando vínculos entre los pueblos, y prevén un futuro común para la humanidad, bueno o malo, dependiendo de la capacidad que las comunidades del mundo tengan para hallar soluciones a sus problemas. Por ser protector de culturas distintas o de formas peculiares del quehacer humano, el Estado es visto como un obstáculo para la consecución de esas soluciones.

La síntesis de los respectivos modelos permite una perspectiva finalmente más útil para entender los procesos históricos, pero los distintos modelos generan, no obstante, preguntas fructíferas que ayudan a esclarecer los derroteros que está tomando nuestro continente. Asimismo, las diferencias de ética, valores y normas de decisión contribuyen a aclarar momentos de decisión y sus implicaciones ideológicas y políticas. Las siguientes interrogantes, sugeridas por los modelos, dan pábulo a la comprensión de situaciones recientes y venideras en América del Norte.

1. ¿Están los estados ampliando su capacidad para duplicar las tareas que realizan otros, o están adoptando tareas especializadas en un proceso que aumenta su interdependencia?

2. ¿Dirigen los estados las actividades de individuos, empresas y clases de manera que se acumule y preserve el poder del Estado? Alternativamente, ¿la autonomía y libertad de acción de individuos, empresas y clases están cada vez menos sometidas a la dirección, regulación y restricción del Estado?

3. Cuando surge la cooperación entre estados, ¿son sus efectos mutuamente benéficos, aunque los beneficios se distribuyan de manera desigual?

4. Cuando los estados cooperan, ¿lo hacen por razones de prudencia o de eficiencia?

5. ¿Ha habido en tiempos recientes un aumento en la cooperación económicamente racional y una disminución de conflictos políticamente racionales?

6. ¿Cómo hemos de entender el apremio en favor de la "privatización" de las empresas y la práctica de disminuir el papel de las paraestatales?

7. ¿Cómo calificar las reglas que se aplican a la resolución de asuntos de primordial importancia en las relaciones de los estados de Amé-

rica del Norte?: ¿se trata de reglas relacionadas con la razón de Estado, o de reglas relacionadas con el sistema de precios?

8. ¿Siguen siendo importantes los asuntos territoriales para la existencia de los estados? Al tratar este asunto, podemos referirnos a dos aspectos del territorio: la medida en que sigue siendo una característica estructural de las relaciones del Estado y el grado en que persiste como tema recurrente en las disputas.

9. ¿Aumenta, disminuye, o se mantiene estable la autonomía de los estados? La autonomía es la capacidad del Estado para tomar sus propias decisiones acerca de su futuro.

10. ¿Cuáles han sido los papeles respectivos de los bancos y los estados en el desarrollo de la crisis internacional de la deuda, y qué normas de decisión han sido aplicadas por ambos?

11. ¿Cuáles son las implicaciones, en el contexto de América del Norte, de la racionalización mundial de la producción?

12. ¿Cuáles son las opciones de los respectivos estados y de las unidades del continente consideradas como grupos frente a los principales desafíos de política que enfrentan en este momento?

Aunque en aras de la claridad analítica, las preguntas se presenten como dicotomías, no exigen respuestas que se limiten a categorías mutuamente excluyentes, pues bien puede concluirse que los mercados y los estados crecen o decrecen simultáneamente. Para analizar y evaluar los acontecimientos recientes en las relaciones de los estados de América del Norte —Canadá, Estados Unidos, México, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y Panamá— me ocuparé de una serie de temas relativos a la política, la economía y la economía política. A lo largo de la exposición se entreteje el hilo de la hipótesis fundamental, a saber: el Estado no sólo subsiste sino que sigue desarrollándose y el mercado se subordina al Estado y frecuentemente sirve a los intereses de éste. Cuando los mercados operan autónomamente, lo hacen en virtud de que los estados han decidido no ejercer su control. En tales casos, el mercado aparece como superior.

TERRITORIO, GUERRA E INTERFERENCIA POLÍTICA

Aunque en términos generales se han establecido los límites territoriales en América del Norte, el territorio sigue siendo crucial en las relaciones internacionales no sólo en sus aspectos estructurales sino como tema de disputa. No obstante la pretendida porosidad de las fronteras, no existe un desafío grave al principio jurídico del control estatal sobre

el acceso al territorio. Además, en las relaciones internacionales de la América del Norte de nuestros días, existen cuatro asuntos importantes en torno a este tema: las reclamaciones por parte de Guatemala sobre Belice; la frontera no definida entre Honduras y El Salvador; el desafío estadounidense a la legislación canadiense sobre control de contaminación de las aguas del Ártico y la puesta en práctica de los tratados del canal de Panamá.

Estados Unidos ha llevado a cabo, mediante terceros, una campaña bélica de baja intensidad con el propósito de apoyar al gobierno de El Salvador y derrocar al de Nicaragua. Además, desde 1983 ha impuesto fuertes sanciones económicas a este último país y a Panamá desde 1988. Más aún, utilizando el territorio de Honduras y las aguas frente a las costas nicaragüenses, Estados Unidos ha intimidado a Nicaragua desplegando maniobras militares casi continuamente. Sólo los comandantes militares estadounidenses pudieron reprimir el intenso deseo de los líderes políticos de su país, de emplear la fuerza militar contra el general Noriega de Panamá, en donde se sostiene un nivel reducido de violencia e intimidación contra los estadounidenses, especialmente los militares estacionados en Panamá. Hasta 1986, el gobierno de Guatemala realizó una campaña contra pequeñas fuerzas guerrilleras y contra sus propios indígenas y campesinos, muchos de los cuales huyeron a refugiarse en México.

Estados Unidos, de manera franca o encubierta, regularmente "promueve la democracia" mediante adiestramiento y consejo electoral, y subsidios a grupos privados, partidos políticos y periódicos. Con excepción de Canadá, todos los otros países de América del Norte son huéspedes de la interferencia política o blanco de ella.

En México, Guatemala, Honduras, Costa Rica y El Salvador, grupos locales que no necesariamente se oponen a sus gobiernos aceptan abiertamente los recursos que les brindan oficinas del gobierno estadounidense. En ciertos casos hay cooperación entre representaciones gubernamentales de ambos países. Durante mucho tiempo después de la Segunda Guerra Mundial, las agencias militares fueron las más activas en esta cooperación, pero en años recientes se han vuelto importantes en este aspecto también las civiles. Por ejemplo, las autoridades mexicanas cooperan con las estadounidenses en el combate al tráfico internacional de estupefacientes. Tal colaboración entre las ramas de investigación y las judiciales de ambos gobiernos se remonta a principios de este siglo.

En los países hostiles, algunos grupos, editoriales, partidos políticos, etcétera, aceptan ayuda de la Fundación Nacional para la Democracia. Por ejemplo, el periódico de oposición *La Prensa* de Nicaragua

es subsidiado por el gobierno de Estados Unidos, al igual que ciertos partidos de oposición y grupos de interés.

CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO

Estos tres asuntos —el territorio, la guerra y la intimidación, y la interferencia política— son importantes para la consolidación del Estado. Entre las características de un Estado está su capacidad para controlar la vida política dentro de su territorio. Otra, es su habilidad para resistir los intentos que otros estados hagan por conquistarlo o subvertirlo. Otra más, es su autonomía, es decir, la capacidad para tomar sus propias decisiones, sobre todo las que se refieren a la identificación de los peligros para su seguridad. Para muchos de los países de Centroamérica, por ejemplo, Estados Unidos es, en este sentido, la principal amenaza, aunque generalmente no hayan podido definir su problema de seguridad en tales términos. Para protegerse, el primer recurso a su alcance ha sido cooperar con Estados Unidos contra lo que este país define como peligroso.

Como el Estado más desarrollado aparte de Estados Unidos, Canadá ha elegido aliarse con la superpotencia frente al enemigo común. Las amenazas provenientes del gigante vecino del Sur no han adoptado recientemente una forma militar, pues la posición geográfica de Canadá lo sitúa en una estructura bipolar para la defensa conjunta con Estados Unidos. La penetración cultural, las presiones económicas y tecnológicas, la contaminación del frágil ambiente ártico y el proteccionismo económico son las amenazas que la superpoderosa nación hace pesar sobre Canadá. Siguiendo su política tradicional, Canadá ha intentado conservar su libertad de opción frente a estas intimidaciones. La legislación sobre protección del Ártico queda como testimonio de la capacidad canadiense para actuar unilateralmente. Sin embargo, con la aceptación y puesta en vigor del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre Estados Unidos y Canadá, este último ha considerado al proteccionismo estadounidense como un mayor peligro para su bienestar, más grave que la penetración cultural y el dominio económico. Las implicaciones de esta decisión comercial serán analizadas más adelante.

México, con un Estado más débil que Canadá, se alió también con Estados Unidos en contra de la amenaza extracontinental y durante el periodo de la posguerra siguió una estrategia de sustitución de importaciones que terminó en una crisis de deuda en los años setenta y ochenta. Además, México enfrenta un problema de legitimidad política que se ha agravado en años recientes y, a pesar de su profundo rece-

lo de Estados Unidos, se ha vuelto cada vez más dependiente económicamente de su gigantesco vecino. En parte por temor a una mayor dominación, México se ha visto renuente a firmar, como lo ha hecho Canadá, un acuerdo de libre comercio para América del Norte.

Durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, todos los países más pequeños al Sur de México —de los que se ocupa este artículo— permanecieron dentro del sistema de alianzas norteamericano. Cuando Guatemala trató de implantar un plan de desarrollo no aprobado por la superpotencia, Estados Unidos reprimió primero al gobierno y luego, por medios clandestinos, consiguió derrocarlo. En los últimos diez años Nicaragua ha sido capaz de resistir la intervención extranjera y de combatir en una guerra —conservando así su libertad de elección en asuntos internos— pero en este empeño ha perdido su capacidad de conducir la economía y de velar por el bienestar social. Más recientemente, Panamá ha resistido presiones económicas encaminadas a destituir a su principal dirigente político. Como consecuencia de la intervención estadounidense, El Salvador no ha podido resolver sus profundos conflictos internos. Después de las considerables presiones ejercidas por Estados Unidos sobre el anterior gobierno, el de Arias en Costa Rica ha sorteado las presiones de aquel país hacia la militarización, mediante una hábil diplomacia pacifista. En términos generales, Honduras se apoya en el ejército estadounidense, aunque el verano pasado crecientes oleadas de descontento se reflejaron en manifestaciones e incendios de vehículos en las proximidades de la embajada de Washington en Tegucigalpa.

TEMAS ACTUALES

Además de los mencionados, existen diversos problemas en cuya resolución pueden intervenir los estados y/o los mercados desde ahora hasta el fin de este siglo. Entre ellos están las prácticas, pautas e implicaciones del comercio internacional. En la Ronda Uruguay se discute el crecimiento potencial del comercio internacional en lo que se refiere tanto a servicios como a bienes. Algunos observadores han predicho el desarrollo de bloques de comercio regional. Existe la posibilidad de que diversos estados sean más proteccionistas y mercantilistas.

Otro problema es el de la inmigración. Numerosos latinoamericanos han emigrado de sus países hacia Estados Unidos. El colapso social en situaciones como la de El Salvador; graves crisis económicas como la de Nicaragua; las economías deprimidas que enfrentan la explosión demográfica como en México; todo ello conduce a que los refugiados

y la gente económicamente afectada busquen seguridad y empleo.

El tráfico de estupefacientes es también un asunto que probablemente se mantenga en la agenda de la política internacional de América del Norte hasta finales del siglo. La red de producción y distribución de enervantes es un componente creciente y muy poderoso de la sociedad civil que, en Colombia y tal vez en Panamá, ha demostrado ya su capacidad de corromper al Estado.

Con todo, cabe mencionar tres asuntos que parecen ser todavía más críticos para el futuro del continente: la puesta en práctica del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos; la solución del problema internacional de la deuda; y las perspectivas de cohesión social, crecimiento económico y consolidación del Estado en los países de América Central. Todos se presentan en un contexto de relaciones desiguales entre Estados Unidos como el protagonista dominante, por un lado, y las entidades directamente interesadas, por otro. En cada caso, existen naciones extracontinentales que al prever la posibilidad de efectos futuros, están pendientes, y a veces incluso participan activamente, en algunas de estas relaciones.

El Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá

Este acuerdo, que entró en vigor el 1 de enero de 1989, es resultado de un trato entre dos países con intereses distintos. Conforme a los términos de la Ley de Comercio de 1974 y la legislación subsecuente, Estados Unidos ha usado impuestos compensatorios y derechos *anti-dumping* —“protección contingente”, en palabras de Wonnacott—,⁷ para forzar a sus socios comerciales a abrir mercados y adoptar criterios estadounidenses en materia de comercio. En la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, Estados Unidos ha estado imponiendo su parecer de que los mercados internacionales deberían abrirse tanto a los bienes como a los servicios. Así, en este terreno de ventaja relativa para Estados Unidos en actividades como banca, seguros, publicidad, etcétera, ese país tendría acceso al mercado de otros.

El interés de Canadá en el Acuerdo de Libre Comercio es hacerse de una “red de seguridad”⁸ o garantizar “predicción y seguridad de

⁷ Paul Wonnacott, *The United States and Canada: The Quest for Free Trade; An Examination of Selected Issues*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1987.

⁸ Ivan Bernier, “Comments on John Quinn’s Article”, Maureen Irish y Emily F. Carasco (eds.), *The Legal Framework for Canada-United States Trade*, Toronto, Carswell, 1987, p. 12.

acceso'' en el mercado de Estados Unidos.⁹ Como productores dentro del ''único país industrial importante sin un mercado interno grande en el cual colocar una base industrial. . . los empresarios canadienses reconocen que el acceso seguro y libre al gran mercado estadounidense es condición indispensable para promover un sector manufacturero viable en Canadá''.¹⁰

Para Estados Unidos, el ALC es un modelo digno de ser imitado en la Ronda Uruguay. De llegar a un punto muerto en esas negociaciones, en el que Estados Unidos no pudiera asegurar el acceso de sus industrias de servicios a otros mercados, el ALC con Israel —que entró en vigor en 1985— y el acuerdo con Canadá constituirían el núcleo de un amplio mercado regional. Aunque, por lo que puede verse, no es probable que México pueda unirse a un plan regional de esa índole, las condiciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Plan Baker son ya una presión sobre este país para que abra su economía a la inversión extranjera. Si el mercado europeo se cierra al exterior después de 1992, México se verá aún más restringido en sus posibilidades de elección. Japón es otro miembro potencial de una zona norteamericana de libre comercio si llega a concretarse la visión de Gilpin sobre la ''economía Nichibei''.¹¹ Sin embargo, no parece probable que llegue a desarrollarse un plan tan grandioso en lo que queda del siglo.

Para Estados Unidos el mercado de América del Norte representa una mayor riqueza, basada en su ventaja comparativa, y conseguida a bajo costo. Aunque las empresas canadienses tendrán igual acceso al mercado de Estados Unidos, no están en posibilidad de lesionar ni la cultura ni la capacidad de ese país para tomar sus propias decisiones. No obstante la vastedad del mercado afectado, no ha surgido ninguna oposición al ALC en Estados Unidos. Las empresas estadounidenses simplemente obtienen mayor acceso a un mercado que ya ''genera el máximo volumen de comercio mundial, y que alcanzó 130 mil millones de dólares en 1986''.¹² La desigualdad privilegia y protege a las compañías norteamericanas, algunas de las cuales, tomadas individualmente, invierten más en investigación y desarrollo que todo el sector privado canadiense —que en 1986 invirtió en tal renglón menos de

⁹ Wonnacott, *op. cit.*, p. 70.

¹⁰ Isaiah A. Litvak y Timothy N. Warner, ''A Necessary Marriage: The Case for the US-Canadian Trade Agreement'', *Multinational Business*, núm. 2, verano, 1988, pp. 8-14.

¹¹ Gilpin, *op. cit.*

¹² Esta es la suma del comercio entre Canadá y Estados Unidos en 1986. Litvak y Warner, *op. cit.*, p. 8.

dos mil millones de dólares.¹³ Además, el sistema político estadounidense brinda grandes oportunidades de acceso a las leyes de protección, en caso de que cualquier compañía o industria llegue a ser lesionada en el futuro.

En contraste con la situación del país vecino, en Canadá ha surgido una oposición considerable al ALC. En las elecciones nacionales de diciembre de 1988, la izquierda canadiense se opuso al Acuerdo, y 52% del electorado votó por candidatos de los partidos Liberal y Neodemocrático, quienes condenaron el ALC. En palabras de Mel Watkins: "la oposición al llamado acuerdo de comercio. . . debe verse como la oposición a que el capital recorra libremente el continente mientras que la fuerza de trabajo, con menor movilidad, sigue anclada a las comunidades nacionales".¹⁴ Las principales preocupaciones de los opositores se referían a la cultura, a la asistencia médica y a la inversión pública (empresas estatales, llamadas *Crown corporations* en Canadá). Sujetas a excepciones menores, las actividades culturales están al margen del Acuerdo. Aunque éste no destruye el sistema canadiense de salud pública, el temor de quienes se oponen a él es que constituye "una invitación abierta al sector privado estadounidense a venir a Canadá y gestionar políticamente en favor de la privatización de los servicios de salud".¹⁵ Además, existe en el ALC una cláusula específica que obliga a Canadá a consultar con Estados Unidos cuando tenga la intención de crear una nueva corporación de la Corona y a "reducir o eliminar cualquier [. . .] obstáculo a las utilidades de las compañías estadounidenses".¹⁶

Algunos críticos han hecho una objeción más fundamental al ALC; se trata de una observación que surge nuevamente con respecto a México, pues se basa en una concepción de la estrategia de desarrollo. El Acuerdo considera que el crecimiento y desarrollo económicos simplemente ocurren al reducir las barreras al comercio. Pero ciertos opositores alegan que el gobierno de Mulroney cometió un error fundamental: "En la nueva economía global, el modelo de libre comercio no es una estrategia de crecimiento viable para el futuro".¹⁷ Citando la experiencia de los países del este de Asia, se señala que "el aumento de la competitividad en muchos países no se debió primordialmente a la

¹³ *Ibid.*, p. 14.

¹⁴ Mel Watkins, "The U.S.-Canada Free Trade Agreement", en *Monthly Review*, vol. 40, núm. 4, septiembre de 1988, p. 37.

¹⁵ Watkins, *op. cit.*, p. 38.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Daniel Drache, "Canadian-US Free Trade: Not a Muddle, Not a Mess, But an Unparalleled Disaster", *The Round Table*, núm. 307, julio de 1988, pp. 251-266.

reducción de las tarifas, sino a la capacidad de cada país para reestructurar e innovar".¹⁸ Se teme un gran costo, no sólo en empleos sino en la profundización de las desigualdades regionales y en la pérdida de participación canadiense en el mercado de servicios.

Las diferencias regionales en Canadá se perciben claramente en la provincia de Quebec. Aunque en lo que se refiere a la política el separatismo está aletargado, uno de sus arquitectos, Jacques Parizeau, apoya el ALC porque espera que su evolución permita a Quebec en el futuro estar en una posición de negociación más fuerte para lograr soberanía en el contexto del libre comercio. En otras palabras, el proceso de separación puede tomar un camino diferente, pero conducir exactamente a la misma meta defendida por el *Parti Quebecois* en 1976 y en los años subsiguientes. Si se cumplen las proyecciones hechas por otros opositores en cuanto a mayores desigualdades regionales, entonces el gobierno canadiense, debilitado, podría estar en una posición de negociación menos ventajosa para combatir al Quebec separatista. De otra suerte, es difícil prever un proceso de desintegración política fomentado por la integración económica.

En los campos de la agricultura y la propiedad intelectual, el ALC establece, de manera específica, que ambas partes trabajarán en conjunto para lograr metas comunes en la Ronda Uruguay: eliminar todo subsidio "que distorsione el comercio agrícola" (artículo 701), y "mejorar la protección de la propiedad intelectual" (artículo 2004).¹⁹

El ALC es una medida de aumento gradual, pues el comercio entre Estados Unidos y Canadá ya era enorme y relativamente libre antes de 1989. En contraste con los principales miembros de la Comunidad Económica Europea que envían cerca de la mitad de sus exportaciones a otros países de la misma Comunidad, en 1986 Canadá envió 78% de sus exportaciones a Estados Unidos y compró a ese país 69% de sus importaciones.²⁰ Estados Unidos comercia más con la provincia de Ontario, que con Japón. La inversión directa de Estados Unidos en Canadá era de 50 200 millones y la inversión directa canadiense en Estados Unidos sumaba 18 300 millones de dólares en 1986.²¹

Canadá firmó el Acuerdo por temor a que su bienestar económico fuera lesionado por Estados Unidos y éste promovió el trato como parte de su estrategia comercial para ganar acceso a los mercados de otros

¹⁸ Drache, *op. cit.*, p. 257.

¹⁹ Pueden obtenerse copias del Acuerdo de Libre Comercio en *International Legal Materials*, vol. xxvii, núm. 2, marzo de 1988.

²⁰ Litvak y Warner, *op. cit.*, pp. 8-9.

²¹ *Ibid.*, p. 8.

países para las industrias de servicios en las que goza de una ventaja comparativa. Además, el poder del gigante garantiza modificaciones por parte de Canadá si éstas resultan necesarias. El ALC sí establece mecanismos de resolución de conflictos, pero están firmemente ubicados en el contexto de las leyes, el sistema político y el poder estadounidenses.

En la medida en que el mecanismo de precios aparece como una norma de decisión al concluir el Acuerdo o en su aplicación previsible, se entrelaza con el poder político del Estado norteamericano y se subordina a él. Este Estado ha sido capaz, en este como en otros casos, de promover su particular visión ideológica de una estrategia de desarrollo de libre comercio y privatización, manteniendo así una ventaja en la búsqueda de la riqueza. Aquí el problema fundamental es, entonces, el conflicto entre los Estados por mantener sus posiciones y acrecentar su poderío.

La deuda y el desarrollo en México

El sistema político corporativo de México y su estrategia de desarrollo están en crisis. Mientras el partido en el poder (el Revolucionario Institucional, PRI) trata de reformarse, una fuerte oposición de izquierda, en las elecciones de julio de 1988, obtiene suficientes votos para colocarse en segundo lugar en la contienda por la presidencia y lograr una importante minoría en la Cámara de Diputados. Bajo la presión de sus acreedores, el país experimenta una transición en su estrategia de desarrollo hacia una política mucho más orientada a la exportación y basada en principios de mercado. El servicio de su deuda externa, la cual sobrepasa los cien mil millones de dólares, se paga exportando alrededor de 40 % de los ahorros a los acreedores, lo que hace virtualmente imposible invertir lo suficiente para el crecimiento económico.²² Mientras que la mayoría de los ciudadanos ha sufrido reducciones en su nivel de vida —que ha bajado a alrededor de la mitad de su nivel en 1981— la clase más rica ha invertido su capital en el extranjero, obteniendo intereses y dividendos sobre los cuales no paga impuestos al gobierno mexicano. Los niños y los menesterosos están cada vez más

²² Aunque este artículo no verse sobre toda América Latina, la contundente afirmación hecha por Víctor Urquidí en la ciudad de México (28 de abril de 1988) en el sentido de que la inversión negativa de Latinoamérica en los seis años precedentes (130 mil millones de dólares) es el equivalente de tres planes Marshall, sirve como marco de referencia para entender el problema de la deuda mexicana.

desnutridos, faltos de educación y salud.²³ A medida que gran parte de la población alcanza la edad productiva, aumenta la lucha por conseguir empleo y, a falta de éste, por emigrar a Estados Unidos.

La posición de México en el sistema internacional es de gran dependencia respecto a Estados Unidos en cuanto a préstamos e inversiones, mercados de bienes y servicios —particularmente petróleo y servicios turísticos— y oportunidades de empleo para el excedente de mano de obra. Con relación a la política exterior, México no tiene ya iniciativas en lo que se refiere a los problemas de América Central.²⁴ La contigüidad geográfica liga a México con los intereses de seguridad estadounidenses, aunque no tan estrechamente como a Canadá.

A pesar de los periodos en que México pareció haber sido más independiente de su vecino del Norte, la dependencia a largo plazo se ha mantenido. En la época de la posguerra, Estados Unidos no ha dejado de promover la inversión privada como forma de desarrollo. En vista de que América Latina, a diferencia de Europa, no representaba una amenaza a su seguridad, el gobierno de Truman aconsejó a los latinoamericanos, incluidos los mexicanos, que basaran su desarrollo en la iniciativa privada. Si bien la Alianza para el Progreso de los años sesenta dio cierto apoyo gubernamental, no tuvo mayor éxito,²⁵ y desde entonces la recomendación estadounidense sigue siendo la de depender del sector privado.

Buscando una mayor autonomía mediante su estrategia de sustitución de importaciones y acciones de política exterior independientes, México fue incapaz de responder con flexibilidad cuando falló su estrategia económica. Lo anterior se combinó con un exceso de liquidez mundial, resultado de la crisis petrolera de 1973-1974.

La estrategia de sustitución de importaciones suponía un déficit industrial que sería financiado por otros sectores —agrícola, petrolero y turístico— pero la capacidad de estos sectores para generar divisas declinó a lo largo de los años sesenta y setenta, y México tuvo que depender más de los préstamos del exterior. En 1975, el 66% del déficit industrial era financiado por préstamos del extranjero, y las limitaciones

²³ Matthew Edel y C. K. Edel, "Mexico: From Economic Crisis to Political Turbulence", presentado en Academic Seminar Series on Mexico in Transition, Bildner Center for Western Hemisphere Studies, 14 de octubre de 1988.

²⁴ Lorenzo Meyer, "U.S.-Mexican Relations: An Historical Overview", presentado en Academic Seminar Series on Mexico in Transition, The Bildner Center for Western Hemisphere Studies, 18 de noviembre de 1988.

²⁵ Jerome Levinson y Juan de Onís, *The Alliance That Lost Its Way: A Critical Report on the Alliance for Progress*, Chicago, Quadrangle Press, 1970.

de la estrategia eran claras: “los ingresos resultantes de la exportación de manufacturas y minerales no eran suficientes para pagar siquiera los intereses de la deuda externa creada por la propia estrategia. [. . .] El programa de industrialización de los años sesenta produjo una tendencia de largo plazo hacia el deterioro de la balanza comercial en la cuenta corriente. Este deterioro claramente sugería que tarde o temprano sobrevendrían las crisis de 1976-1977. Estos acontecimientos, sin embargo, fueron precipitados por tres elementos: el resurgimiento de la inflación en México, la recesión económica internacional y una considerable fuga de capital”.²⁶ Para enfrentar este problema de balanza de pagos, México aumentó sus exportaciones de petróleo.

Además, el gobierno mexicano mantuvo el peso sobrevaluado, generó déficits presupuestales que se financiaron mediante préstamos del exterior y puso en práctica una estrategia de crecimiento que “excedió la capacidad de crecimiento”.²⁷ Desde mediados de la década de los años sesenta, el país había alentado la producción para la exportación y había puesto en marcha el programa de maquiladoras. Hacia 1980 existían 1 583 plantas que empleaban a 118 mil trabajadores.²⁸ No obstante, a fines de los años setenta y principios de los ochenta se contrataron préstamos cuantiosos e imprudentes —frecuentemente a tasas de interés flotante desventajosas— que hubieran podido evitarse.²⁹ En palabras del prominente economista mexicano Víctor Urquidí, “la culpa de los males económicos y financieros de México descansa en una elaboración deficiente de políticas y en expectativas excesivamente optimistas, sin planes para situaciones fortuitas”.³⁰ Siguiendo el principio fundamental de que un país y sus acreedores necesitan preocuparse cuando la proporción del servicio de la deuda exceda de 20 a 25 % de los ingresos por exportaciones, México debe haber dado qué

²⁶ Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), “The Mexican Economy: Recent Evolution and Future Projections”, en Carlos Vázquez y Manuel García y Griego (eds.), *Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence*, Los Angeles, University of California, UCLA Chicano Studies Research Center Publications, 1983, p. 259.

²⁷ William R. Cline, *International Debt: Systemic Risk and Policy Response*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1984, p. 14.

²⁸ Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *The United States and Mexico*, Chicago, The University of Chicago Press, 1989, p. 185.

²⁹ Francisco Gil Villegas, “La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo”, en *Foro Internacional*, vol. xxv, núm. 2, octubre-diciembre de 1984, pp. 190-201.

³⁰ Citado en Thomas J. Trebat, “Mexico’s Foreign Financing”, en Peggy B. Musgrave (ed.), *Mexico and the United States: Studies in Economic Interaction*, Boulder, Westview Press, 1985, p. 37.

pensar a los expertos, tanto de los países deudores como de los acreedores. El porcentaje de exportaciones destinado al servicio de la deuda fue de 63 % en 1977 y de 81 % en 1978, antes de caer a menos de 50 % en 1980 debido al aumento de los precios del petróleo, para luego volver a subir al 63 % en 1982.³¹

Otros atribuyen el problema de la deuda a los efectos de las crisis petroleras de 1973 y 1979, particularmente las recesiones mundiales y las altas tasas de interés a mediados de los años setenta y principios de los ochenta. Por lo que se refiere a todos los países en desarrollo no petroleros (entre los cuales curiosamente está México), Cline calculó que entre 1981 y 1982 "estos países perdieron aproximadamente 141 mil millones de dólares en pagos por intereses más altos, ingresos menores por exportaciones, y costos de importación más elevados como consecuencia de las condiciones macroeconómicas internacionales adversas".³² Este autor es de la opinión de que el efecto combinado de las crisis sobre el monto de la deuda, antes de descontar los ajustes hechos por los países deudores, representó un aumento de 401 mil millones de dólares.

Cuando su deuda internacional era de 82 mil millones de dólares en agosto de 1982, México informó a sus acreedores que no contaba con los fondos para el pago de intereses. Los bancos decidieron suspender préstamos a América Latina, precipitando así la crisis de la deuda. Estados Unidos aportó un paquete de rescate que incluía una garantía de 1 700 millones de dólares para exportaciones de granos a México por parte de la Commodity Credit Corporation; una compra de petróleo crudo a Petróleos Mexicanos (Pemex), pagada de antemano, por mil millones de dólares, para la Reserva Estratégica; un crédito puente de 1 850 millones por parte del Bank for International Settlements (BIS) mientras se negociaba un paquete con el Fondo Monetario Internacional (FMI); y una línea de crédito de bancos privados para posponer 90 días los pagos parciales de la deuda.³³ Desde entonces, México adoptó un programa de austeridad que ha reducido drásticamente las importaciones. Es más, conforme al Plan Baker de 1985, el país ha abierto su economía a la inversión extranjera, entró al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), ha reducido la participación del gobierno en la economía y el déficit presupuestal mediante la venta de empresas paraestatales, y ha mantenido una tasa de

³¹ *Ibid.*, p. 39.

³² Cline, *op. cit.*, p. 13.

³³ George W. Grayson, *The United States and Mexico: Patterns of Influence*, Nueva York, Praeger, 1984, pp. 183-185.

cambio estable para el peso. Si bien no ha logrado repatriar el capital que sus ciudadanos tienen en cuentas extranjeras, México desarrolló un eficaz programa anti-inflacionario que redujo la inflación del 159% anual en 1987 a menos del 50% en 1988. Mientras tanto, los bancos han seguido proporcionando préstamos a México bajo la presión del FMI y del gobierno de Estados Unidos.

Con todos estos esfuerzos, las estadísticas globales de México revelan una mejoría en su desempeño económico,³⁴ pero la deuda externa mexicana sigue en aumento, la desigual distribución de los costos entre las diferentes clases sociales es cada vez más obvia y las elecciones reflejan las frustraciones que produce la estrategia económica del gobierno y sus fallas.

Como lo señaló Urquidí, buena parte de los problemas de México puede imputarse a su propia política. Sin embargo, parte importante de la explicación de la situación actual está en las políticas del gobierno estadounidense. En respuesta al incremento de cinco veces en los precios del petróleo en 1973 y 1974, Estados Unidos retiró los controles a la salida de capital para facilitar el "reciclaje" de los dólares que se transferían a las cuentas de los países exportadores de petróleo. Además, los países acreedores siguieron políticas monetarias que resultaron en tasas de interés bajas, frecuentemente negativas, sobre los préstamos otorgados a las naciones deudoras.³⁵ Aún más, la invención, en este contexto, de créditos revolventes a tasas de interés flotante hizo que el riesgo se transfiriera por completo a los deudores.³⁶ Cuando aumentaron las tasas de interés, a fines de los años setenta y principios de los ochenta, como parte de una política monetaria más estricta y de la consiguiente recesión, la crisis de la deuda estalló en el escenario mundial. Sólo entonces, después de casi un decenio de "dejarse al mercado", el problema de las finanzas internacionales hizo que los gobiernos acreedores volvieran a entrar en el juego financiero. Al hacerlo, su estrategia fue "aliarse en torno a un objetivo principal: mantener el servicio de las obligaciones bancarias por parte de los gobiernos deudores".³⁷

³⁴ Miguel de la Madrid, *Informe Presidencial*, 1 de septiembre, *Latin America Weekly Report*, WR-88-36, 15 de septiembre de 1988, p. 2.

³⁵ Rimmer de Vries, "Statement to the Subcommittee on International Economic Policy of the Senate Foreign Relations Committee", 19 de enero, en *World Financial Markets*, febrero de 1983, pp. 3-13.

³⁶ Ronald R. Lessard y John Williamson, *Financial Intermediation Beyond the Debt Crisis*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1985, p. 3.

³⁷ Jeffrey Sachs, "Managing the LDC Debt Crisis", *Brookings Papers on Economic Activity*, núm. 2, 1986, p. 398.

El problema de los deudores fue considerado como uno de liquidez más que de insolvencia.³⁸ El estudio de Cline estimó “que México. . . podría volver a pedir préstamos voluntarios tal vez hacia 1986 o 1987”.³⁹ En el mismo estudio se calculaba que México tendría una relación deuda/exportación de 200% en 1986, pero su proporción real pasó de 311% en 1982 a 428% en 1986.⁴⁰ A pesar de algunos descuentos e incrementos en las reservas para compensar las pérdidas potenciales, los préstamos involuntarios han continuado y la deuda internacional de México —aunque se ha pagado su servicio— aumentó a más de 100 mil millones de dólares en 1988.⁴¹

El que no exista todavía solución a la crisis internacional de la deuda ha llevado a la propuesta de diversos esquemas encaminados a solucionarla y a un renovado interés en mecanismos capaces de ofrecer un alivio a la deuda. En 1983 Rohatyn⁴² y Kenen⁴³ habían adelantado algunas propuestas. La conferencia cumbre de países latinoamericanos en 1984 dio lugar al Consenso de Cartagena, donde se hicieron un buen número de sugerencias prácticas para aligerar la carga de la deuda.⁴⁴ El senador por Nueva Jersey, Bill Bradley, ha propuesto un esquema para que los países logren “una combinación de reducción de los intereses y condonación de la deuda” a cambio de “compromisos de reforma económica orientada al desarrollo”.⁴⁵ Modificando la propuesta de Bradley, Sachs ha propuesto que el alivio de la deuda sea selectivo, atendiendo a indicadores objetivos de dos circunstancias: “Cuando un país deudor ha sufrido una pérdida tan grande en sus ingresos que el servicio continuo de la deuda representa riesgos enormes de estrechez económica o inestabilidad política y social, o cuando el cumplimiento del contrato resulta en una disminución tan considerable de la capacidad de pago del deudor, que tanto los deudores como los acreedores se beneficiarían de la condonación parcial de la deuda”.⁴⁶ Conforme al criterio de una reducción de 15% en el ingreso

³⁸ Cline, *op. cit.*

³⁹ *Ibid.*, p. 168.

⁴⁰ Jesko Hentschel, “Managing International Debt”, en *Intereconomics*, 23 (3), mayo-junio de 1988, p. 127.

⁴¹ De la Madrid, *op. cit.*

⁴² Felix Rohatyn, *Business Week*, 28 de febrero de 1983.

⁴³ Peter Kenen, *The New York Times*, 6 de marzo de 1983, Sección III, p. 3.

⁴⁴ *New York Times*, “Reports on Cartagena meetings”, 30 de julio de 1985, Sección IV, p. 7; 31 de julio de 1985, Sección IV, p. 11.

⁴⁵ Bill Bradley, “The Latin American Debt Crisis and Trade: An Opportunity for U.S. Leadership”, en *VIA Port of New York-New Jersey*, 39 (7), julio de 1987, p. 10.

⁴⁶ Sachs, *op. cit.*, p. 421.

entre 1980 y 1985, México no sería candidato para una reducción de la deuda, según el esquema de Sachs. Dentro del FMI se ha considerado seriamente la idea de un instrumento internacional de deuda.⁴⁷ En el análisis del Fondo se examinan los problemas asociados con la distribución de las ganancias y las pérdidas entre los países deudores, los bancos acreedores y los tenedores de obligaciones. En marzo de 1989, el gobierno de Bush empezó a delinear un cambio de dirección hacia el alivio de la deuda del Tercer Mundo.⁴⁸

Los valores que intervienen en el manejo de la crisis internacional de la deuda giran en torno de la estabilidad y el funcionamiento continuo de la economía mundial. Se esgrimen dos argumentos en contra del alivio de la deuda: debido a que se encuentran sumamente expuestos, los bancos no están en condiciones de otorgar el alivio; y los gobiernos no deberían “rescatar” a los bancos.⁴⁹ Quienes defienden el alivio de la deuda ponen de relieve que puede fortalecer al mercado, aunque también reconocen el “riesgo moral” de que los “futuros deudores emprendan políticas orientadas a conseguir el alivio de su deuda”.⁵⁰ Quienes han visto la crisis de la deuda como una crisis de liquidez hacen hincapié en que los países deudores vuelvan a ser dignos de crédito. El Plan Baker pone el énfasis sobre la disminución de tarifas comerciales, la privatización, la reducción del papel del Estado en la producción económica, y el crecimiento orientado a la exportación.

Estos valores orientados hacia el mercado no pueden descartarse; es preciso tenerlos en cuenta. Sin embargo, existen otros no menos importantes: la autonomía del Estado y su resistencia a aumentar su dependencia; la elección política de los intereses nacionales; el aumento del poder del Estado frente a otros Estados y la intervención del gobierno para compensar las desigualdades sociales generadas y exacerbadas por las fuerzas del mercado. Aplicar una lógica política a la crisis de la deuda en el caso de México lleva a un análisis un tanto diferente del que resultaría de un razonamiento liberal fundado en el mercado.

Ya hemos visto que el problema del reciclaje se dejó en manos de los bancos después de 1973. Éstos “introdujeron un sesgo sistemático en favor de la expansión del gobierno y de las empresas estatales”.⁵¹

⁴⁷ W. Max Corden, “An International Debt Facility?”, en *International Monetary Fund Staff Papers*, 35 (3), septiembre de 1988, pp. 401-421.

⁴⁸ *New York Times*, “Debt-Policy Shift Set on 3rd World”, 11 de marzo de 1989, Business, p. 1.

⁴⁹ Hentschel, *op. cit.*, p. 129.

⁵⁰ Sachs, *op. cit.*, p. 424.

⁵¹ Albert Fishlow, “Lessons from the Past: Capital Markets During the 19th

Además, todo el riesgo que suponía variar las tasas de interés se descargó sobre los deudores por medio de las tasas flotantes. Los efectos del mercado o de la sociedad civil fueron críticos debido a otro fenómeno: la fuga de capitales. Si bien es imposible estar seguro de las cifras —y los cálculos varían entre uno y otro estudio— queda claro que se ha invertido una gran cantidad de capital privado mexicano en el extranjero. Según una estimación, se enviaron más de 20 mil millones de dólares al exterior durante el año y medio anterior a agosto de 1982.⁵² En septiembre de 1982, el presidente López Portillo nacionalizó la banca y ordenó el control de cambios, pero los mexicanos ricos siguen colocando parte de sus ahorros en instrumentos extranjeros. El análisis de Cuddington indica que cerca de un tercio de la fuga de capitales entre 1974 y 1984 fue financiado por nuevos préstamos a largo plazo para México.⁵³ Como apunta Rodríguez “la contrapartida de esto ha sido la depresión, salarios reales más bajos, extrema inestabilidad financiera y generación de un desequilibrio fiscal estructural que funciona como el mecanismo de transmisión de dicho proceso”.⁵⁴ El capital que se envía al extranjero no sólo no está disponible para la inversión productiva en México, sino que contribuye también a acrecentar la desigualdad, y está disponible para la inversión (o para la reducción del déficit gubernamental) en Estados Unidos y otros países industriales avanzados. Además, al aplicar el principio de residencia a la tributación, ese dinero no resulta en beneficio alguno para el Estado mexicano. Combinado con el flujo de fondos hacia los países acreedores, el efecto neto es la disipación de los recursos mexicanos que, a su vez, acumulan los ricos.

Se han intentado diversas maneras de aliviar esta situación así como la carga que pesa sobre los deudores. Entre ellas están el canje de deuda por inversión (*swaps*) ; el refinanciamiento a tasas de interés más razonables; la emisión de nuevos bonos, a precios actuales de mercado, a cambio de deuda vieja, y la aceptación por parte de los bancos de tarifas más bajas para los créditos revolventes. Ninguna ha llegado al fondo del problema. Se han rechazado la capitalización de los pagos

Century and the Interwar Period”, en Miles Kahler (ed.), *The Politics of International Debt*, Ithaca, Cornell University Press, 1986, p. 85.

⁵² Miguel A. Rodríguez F., “Consequences of Capital Flight for Latin American Debtor Countries”, en Donald R. Lessard y John Williamson (eds.), *Capital Flight and Third World Debt*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1987, p. 134.

⁵³ John T. Cuddington, “Macroeconomic Determinants of Capital Flight: An Economic Investigation”, en *Capital Flight and Third World Debt*, *op. cit.*, p. 92.

⁵⁴ Rodríguez F., *op. cit.*, p. 142.

de intereses y la condonación total. Las soluciones políticas como la que temporalmente adoptó el régimen de Alan García en Perú, que ligaba abonos a la deuda con ingresos por exportaciones, no han sido seguidas por otros gobiernos. La solución de Fidel Castro, de formar un club de deudores para repudiar la deuda, ha caído en oídos sordos. En México, Cuauhtémoc Cárdenas, candidato a la presidencia, prometió suspender los pagos de la deuda, pero no resultó electo.

En el contexto de 1989, en que no parece existir amenaza seria para los bancos ni para el sistema financiero internacional, y en donde, a pesar de los programas de austeridad supervisados por el FMI, el capital sigue fluyendo hacia los países ricos, es necesario adoptar una nueva solución, tal vez con criterios de orientación estatal. En vista de que el servicio de la deuda se ha mantenido a través de los años, es hora de reevaluar los riesgos que entraña. La sobretasa de interés, que supera en más del tres por ciento al ritmo inflacionario, difícilmente se justifica sobre bases distintas al alto riesgo. Gracias a los reembolsos, los riesgos ya no existen y los costos de la cobranza son muy altos. Las tasas deberían reducirse a sus niveles habituales. Sin embargo, más allá de esta consideración, debería procurarse que no hubiera salida de capitales de los países en desarrollo, a condición de que se hicieran inversiones adecuadas de ese capital en las naciones deudoras. Además, debería existir un mecanismo para gravar los fondos de mexicanos invertidos en los países desarrollados y devolver tales ingresos al gobierno de México.

La iniciativa para un acuerdo tendría que ser mexicana. Al resaltar la austeridad, la reducción de los gastos del sector público, el pago continuo del servicio de la deuda, la reducción de las barreras impuestas al comercio y la inversión, el mantenimiento de tasas de cambio estables y el control de la inflación, México está en condiciones de proponer la solución de su problema de deuda basándose en el principio de que no deberá haber una mayor transferencia neta de sus ahorros al exterior. Un contexto en el que puede plantearse el problema es la comparación con lo que costó en Estados Unidos la solución del desastroso problema del *savings and loan*: cerca de 100 mil millones de dólares. Esta cantidad es más o menos equivalente a la deuda externa mexicana. No obstante, el expediente de México demuestra constancia en sus pagos, como puede verse en las cifras del Instituto Mexicano de Estudios Internacionales sobre la Deuda Externa (IMEIDE), según las cuales México pagó 83 mil millones de dólares entre 1983 y 1988.⁵⁵ Mientras tanto, los salarios de los trabajadores se han reducido drásti-

⁵⁵ *Latin American Weekly Review*, WR-88-42, 27 de octubre de 1988, p. 2.

camente: el poder adquisitivo cayó en 8.3% anual de 1983 a 1987, y los salarios y otros ingresos de los trabajadores cayeron de 45.4% del ingreso nacional en 1977 a 34% en 1986.⁵⁶

Habiéndose dedicado abiertamente al crecimiento orientado a la exportación y habiendo sufrido la austeridad asociada con ajustes radicales, México está ahora en condiciones de hacer una propuesta a los países industrializados, a las instituciones económicas internacionales y a los bancos, para poner fin a su crisis de deuda. El compromiso mexicano sería proseguir con una estrategia de desarrollo orientada hacia la exportación, aunque bajo la planeación y la guía del gobierno, de conformidad con la práctica latinoamericana tradicional y la de los NIC's del este de Asia.

Al establecer criterios políticos de decisión debe señalarse que los bancos, aun cuando empleen una ideología liberal de mercado, también se han atendido a normas de decisión más conformes con criterios políticos que con el mecanismo de precios. Una de estas normas fue la de favorecer la deuda pública. Otra se aplicó en Europa Oriental: el razonamiento de los bancos en el sentido de que la Unión Soviética garantizaría la deuda de Polonia, acarreó préstamos imprudentes a la luz de la elevada proporción de las exportaciones polacas dedicadas al servicio de la deuda, a fines de los años setenta. Además, en Europa Oriental y América Latina, la reacción de los bancos ante los deudores problemáticos —Polonia y México respectivamente— fue suspender los créditos a regiones enteras. De esta manera, si los países ponen de relieve las normas políticas de decisión, los bancos —o el gobierno de Estados Unidos, en este caso— no están en condiciones de defender la dependencia exclusiva de los mecanismos del mercado.

Aplicando criterios políticos, se harían descuentos a la deuda actual de México según las cantidades pagadas por concepto de intereses a partir del principio de la crisis en 1982, recalculándose el interés a razón del tres por ciento sobre la tasa promedio de inflación en dólares, y acreditándose los pagos restantes a la reducción del capital. Así, entre 1983 y 1988, México pagó 83 mil millones de dólares por servicio de la deuda sobre un capital anual promedio de 99 280 millones de dólares.⁵⁷ De acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor de Estados Unidos,⁵⁸ la tasa promedio de inflación entre 1983 y 1988 fue de

⁵⁶ *Latin American Weekly Review*, WR-88-47, 1 de diciembre de 1988.

⁵⁷ Las cifras correspondientes a 1988, tanto el monto de la deuda como el Índice de Precios al Consumidor en Estados Unidos, son aproximadas.

⁵⁸ U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, *Monthly Labor Review*, 112, núm. 1, enero de 1989, tabla 32.

3.35%. Sumando a eso el pago de intereses del tres por ciento, el pago anual de intereses a 6.35% sería de 6 300 millones de dólares. Para los seis años, de 1983 a 1988, el pago total de intereses se calcularía en 37 800 millones de dólares. Restando esta cantidad a los pagos de 83 mil millones de dólares, quedan 45 200 millones de dólares que se descontarían al capital —que, a fines de 1988, se estimó en 101 900 millones de dólares— es decir, que el capital remanente sería de 56 700 millones de dólares. Este balance podría reducirse aún más mediante algunos canjes de deuda por inversión (*swaps*), hasta digamos, 50 mil millones de dólares. Dicha cifra se podría convertir, como recomienda el Plan Bradley, en un instrumento internacional que se pagaría conforme a una tasa reprogramada de amortización basada en una tasa de interés de 1.5% sobre la tasa preferencial estadounidense (*prime rate*) o de 2.5% sobre la tasa LIBOR. Sin embargo, a intervalos quinquenales, la deuda capitalizada se recalcularía, de la manera en que lo he hecho para el balance de los pasados seis años, a una tasa de interés de tres por ciento sobre la tasa promedio de inflación en Estados Unidos, siempre y cuando, a lo largo de los cinco años, México haya cumplido el compromiso de continuar con su estrategia de desarrollo orientada a la exportación. La ventaja de esta propuesta es que, siguiendo el espíritu de la proposición de Jeffrey Sachs,⁵⁹ la condicionalidad se concibe como una cuestión a largo plazo.

Esta propuesta no excluye que otros recursos financieros para el desarrollo económico se pongan a disposición del Banco Mundial, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo, como lo recomiendan, entre otros, Balassa, Bueno, Kuczynski y Simonsen.⁶⁰ Ciertamente, el fortalecimiento del potencial de crecimiento de México puede hacer más atractiva esta opción.

La sola adopción de la propuesta debería alentar la repatriación del capital, pero necesitarían tomarse otras medidas estatales para hacer que las clases más ricas de México contribuyan al bienestar de su comunidad. Existe la sólida tradición de que el gobierno no interfiera con la libertad de los ciudadanos para disponer de sus fondos en el extranjero. A pesar de ello, el gobierno mexicano, por ley, tendría que controlar las disposiciones de capital de sus ciudadanos requiriendo, so pena de fuertes sanciones, el registro de todos sus bienes, incluidos los

⁵⁹ Sachs, *op. cit.*

⁶⁰ Bela Balassa, Gerardo M. Bueno, Pedro-Pablo Kuczynski, Mario Henrique Simonsen, *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, México, Río de Janeiro, Washington, D.C., El Colegio de México, Fundación Getulio Vargas, Institute for International Economics, 1986.

del extranjero. Mediante tratados internacionales, el gobierno mexicano podría obtener la cooperación de otros gobiernos —y por medio de éstos, la de los bancos y otras agencias de inversión— para recabar impuestos sobre las ganancias. Posiblemente se podría fomentar la inversión nacional mediante un impuesto sobre la renta aplicable a fondos en el extranjero.

Parece poco probable que la nueva gran estrategia mexicana de desarrollo, actualmente en marcha, pueda fructificar sin que haya cambios significativos en el sistema político. Las elecciones de 1988 demostraron que el PRI tiene alguna intención de modificar su organización y su funcionamiento, pero también hicieron evidente el potencial de expresión del pensamiento popular por medio de los candidatos de la oposición. Está por verse no sólo si Cárdenas podrá llevar su coalición hacia la formación de un partido viable, sino también la capacidad del PRI para reformarse.

La evolución de un sistema político moderno que integre a la mayoría de la sociedad, fortaleciendo el sentimiento de comunidad nacional en las clases adineradas y edificando una fuerte economía capitalista, ayudaría a México a lograr la autonomía frente a Estados Unidos que está implícita en el concepto de un Estado independiente.

Centroamérica

Los países pequeños y débiles de Centroamérica han estado en mayor o menor grado subordinados a las concepciones estadounidenses de seguridad nacional y mundial, y sujetos al dinamismo de aventureros y empresarios procreados por la cultura individualista y capitalista de Estados Unidos. Durante el decenio pasado, la región no sólo ha sufrido, como el resto de América Latina, una depresión comparable únicamente con la de los años treinta. También ha sufrido guerra civil en tres países —Nicaragua, El Salvador y Guatemala—; la abrumadora presencia de tropas y maniobras norteamericanas en Honduras; una política estadounidense de intimidación e intervención para desestabilizar a Nicaragua y, el año pasado, duras sanciones contra Panamá como parte de una campaña para eliminar al principal dirigente político del país.

Dado el obvio fracaso de las políticas norteamericanas en la región, una importante cuestión para el futuro inmediato es definir qué tipo de políticas adoptarán tanto el gobierno de Bush como los que lo sucedan. Por su parte, los países centroamericanos enfrentan los retos de lograr la cohesión social, el crecimiento económico, y la consolidación

estatal. Los problemas de cada uno son diferentes y obligan a un breve examen por nación.

La herencia de la intervención estadounidense en Guatemala —contra el gobierno de Arbenz a principios de los años cincuenta y en nombre de la contrainsurgencia en los sesenta— ha sido una grave contracción del espacio político en ese país. Ningún partido político puede ser efectivo; continúan las desapariciones y homicidios políticos; y el ejército reprime al campesinado para suprimir a los pocos insurgentes. En Honduras, conforme se disuelven las fuerzas contrarrevolucionarias nicaragüenses a falta de financiamiento estadounidense, se cierra la frontera entre Nicaragua y Honduras y se reintegran los combatientes a la sociedad nicaragüense, una presencia militar a gran escala tiene cada vez menos sentido. La lógica de esta situación se reflejó en el acuerdo de Playa del Tesoro, El Salvador, del 14 de febrero de 1989, firmado por los cinco presidentes centroamericanos.⁶¹

La economía nicaragüense se ha derrumbado en lo fundamental y sólo se recuperará con el tiempo. Aunque sin dar un paso atrás en su ideología de Estado unipartidista, donde el ejército está integrado con el partido, el gobierno nicaragüense ha adoptado un plan económico que deja un mayor margen a las fuerzas del mercado. Si bien Nicaragua creó un Estado capaz de ejercer su función de elegir su definición de seguridad, su partido dirigente no ha tenido éxito en el desempeño de otras funciones estatales como proporcionar bienestar y crear una idea del Estado entre sus ciudadanos, aunque haya establecido amplios mecanismos para la participación ciudadana en la toma de decisiones locales y de empresa.⁶²

El Salvador ha sufrido un periodo de desintegración social en el que, por deferencia a su presidente moribundo, no se han tomado decisiones de gobierno. Esta falta de gobierno y el vacío originado por la transición gubernamental en Estados Unidos crearon un espacio para que Arena, el partido de derecha, obtuviera una clara victoria en las elecciones presidenciales de marzo. El Partido Demócrata Cristiano, instrumento salvadoreño de la política del presidente Reagan, fue rotundamente derrotado. La izquierda, representada por Convergencia Democrática, tuvo un papel sumamente pobre y parece destinada a buscar la consecución de sus metas con las armas. Es muy posible que este diminuto país de América Central ocupe el lugar de Nicaragua

⁶¹ "Text of Accord by Central American Presidents", en *The New York Times*, 16 de febrero de 1989, p. A14.

⁶² Carlos M. Vilas, *Perfiles de la Revolución Sandinista*, Managua, Editorial Nueva Nicaragua, 1987.

como foco de atención para los pacifistas regionales que procuran contener la violencia.

Gracias a una diplomacia eficiente, Costa Rica ha podido desviar las presiones estadounidenses para involucrarla en la guerra contra Nicaragua y, en cambio, ha abierto camino al acuerdo de cinco naciones, Esquipulas II, para promover la paz y la democracia de la región. Aunque es un país estable, Costa Rica no ha podido pagar los intereses de su deuda internacional y desde 1987 ha pagado a los bancos acreedores "solamente 40 % de sus obligaciones".⁶³ Al mismo tiempo, el gobierno ha puesto en marcha un ambicioso plan de desarrollo para convertirse en el primer país industrializado de Latinoamérica mediante un sistema de zonas concesionarias de inversión industrial y otras políticas. Recientemente, Costa Rica propuso una forma de terminar con su deuda internacional capitalizándola a 18 % del valor nominal en bonos a 25 años con un interés de 6 %, ⁶⁴ propuesta que rechazaron los bancos, aunque uno de ellos respondió con una contraoferta.

A falta de una oposición con un proyecto alternativo, el general Noriega sigue en el poder en Panamá. La economía de este país, aunque ha padecido, no se ha derrumbado bajo las sanciones estadounidenses. El Ministerio de Planeación panameño estimó que, a finales de agosto de 1988, el costo de las sanciones fue una caída de 10 % en el producto interno bruto, un descenso de 8.4 % en las exportaciones y una reducción de 78.3 millones de dólares por concepto de renta del canal entre enero y junio de 1988. El ingreso fiscal fue 40 % inferior a lo planeado para el periodo de enero a septiembre, y el desempleo afectó a 50 mil personas que perdieron su trabajo en la industria, el comercio y la banca.⁶⁵ Para el 1 de enero de 1990, el Senado estadounidense deberá confirmar a un ciudadano panameño como administrador de la Comisión del Canal, y éste será un momento crítico para anticipar si la transferencia de territorio se hará en términos pacíficos. Pacífica o no, dicha transferencia constituirá un paso importante en la consolidación del Estado panameño.

Dicho todo lo anterior, los Estados de Centroamérica seguirán débiles y sujetos a restricciones sustanciales debido a su proximidad geográfica con Estados Unidos. Por otra parte, en la era postindustrial estadounidense su valor económico puede disminuir en alguna medida; su valor geográfico ha disminuido debido a las conexiones aéreas entre

⁶³ *Latin American Weekly Review*, WR-88-44, 10 de noviembre de 1988, p. 7.

⁶⁴ Peter Passell, "Economic Scene: Costa Rica's Debt Message", en *The New York Times*, 1 de febrero de 1989, p. D2.

⁶⁵ *Latin American Weekly Review*, WR-88-44, 10 de noviembre de 1988, p. 7.

las costas este y oeste de Estados Unidos, y su valor estratégico e ideológico puede también disminuir en una nueva era de *détente* con la Unión Soviética. Mientras la intervención en Nicaragua siga siendo un asunto de debate entre los partidos en Estados Unidos, parece improbable que se renueve la guerra de Estados Unidos contra aquel país. Como la oposición al general Noriega se basa en un consenso bipartidista y el riesgo de un brote de “dogmatismo”⁶⁶ en torno al problema del canal parece latente en el escenario político estadounidense, la posibilidad de una guerra diferente en el istmo no debe descartarse.

CONCLUSIÓN

El siglo norteamericano empezó con la Conferencia Panamericana de 1890, cuando se colocó la piedra angular de la visión estadounidense del orden mundial. Habiéndose frustrado la expresión que Woodrow Wilson daba a esa visión después de la Primera Guerra Mundial, no fue sino hasta 1945 —año en que la mitad de la producción mundial era estadounidense—, cuando dicha visión pudo materializarse. A partir de entonces, se ha contraído esa imagen y es claro para todos que en los años setenta la proyección del poder estadounidense hasta los rincones más apartados del planeta depende cada vez más de su fuerza naval y menos de sus bases militares situadas en territorio de sus aliados. Como sucede con cualquier país, la pieza central del sistema de seguridad norteamericano es su propio territorio. Para aquellos países que gozan de gran poderío, las regiones inmediatas a ellos pueden ser incorporadas a su sistema de seguridad. Así, allende su territorio, Estados Unidos ha considerado a sus vecinos contiguos y a los del “patio delantero” como cercanos al núcleo de sus intereses de seguridad. Aun cuando Estados Unidos ha retirado sus fuerzas armadas de las bases asiáticas —excepto de Corea— su dinamismo económico y las debilidades de sus vecinos más cercanos, Canadá y México, han hecho que éstos sean ahora más dependientes que antes. Al vincularse con Estados Unidos por medio del ALC, Canadá se hará aún más fuerte y eficiente, pero su capacidad de elección se verá restringida en virtud de tal asociación, dificultando cada vez más el ejercicio de la “tercera opción” adelantada por el gobierno de Trudeau a principios de los años setenta. México, a su vez, parece hacerse cada vez más dependiente de la economía estadounidense. Sin vínculo formal como el de Canadá,

⁶⁶ Samuel P. Huntington, *American Politics: The Promise of Disharmony*, Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press, 1981.

México verá restringidas sus opciones y quizá no obtenga las ventajas de eficiencia y productividad que disfruta Canadá. Sin embargo, como se señaló en la propuesta para dar fin a la crisis de la deuda, el Estado mexicano conserva cierta libertad de acción y probablemente la siga teniendo en el futuro.

Si Estados Unidos deseara dar margen a los centroamericanos para hacer sus propios arreglos políticos, y al mismo tiempo les diera apoyo económico, éstos podrían seguir consolidando sus Estados y economías e integrando sus sociedades de manera que redundara en mayor seguridad para Estados Unidos. No obstante, dada la historia de interferencias recurrentes a lo largo de los últimos 150 años, es probable que continúen las agitaciones y enfrentamientos, con intervenciones esporádicas de Estados Unidos cuando así lo permitan las circunstancias políticas internas de este país.

A fin de cuentas, lo que existe en América del Norte es un conjunto de Estados con relaciones desiguales. Las fuerzas del mercado que emanan de Estados Unidos han tendido a promover sus propios intereses más que los de otras naciones. Si Estados Unidos logra persuadir a los otros países de que adopten estrategias de desarrollo a partir de la privatización prácticamente total y de mercados irrestrictos con mínima intervención gubernamental, las ventajas de riqueza y tecnología estadounidenses serán aún mayores y harán más dependientes a sus vecinos. El crecimiento de la dependencia es muy diferente del desarrollo —basado en la división del trabajo— de una comunidad integrada. Lo más probable es que los otros Estados de América del Norte elijan una vigorosa dirección estatal de sus economías, conforme al modelo de los países del este de Asia y a las viejas tradiciones latinoamericanas. De tal manera, es probable que fortalezcan sus Estados y estén en mejores condiciones para tomar sus propias decisiones hacia finales del siglo.

Traducción de JORGE BRASH