

# ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA EN 1986-1987\*

ABRAHAM F. LOWENTHAL

## I

HACIA PRINCIPIOS DE 1986 se notó un cambio en Estados Unidos con respecto a América Latina (o por lo menos así lo interpretaron algunos observadores), que consistió en una actitud más pragmática, menos ideológicamente exagerada que la de los inicios de la administración de Ronald Reagan en 1981. Varios observadores latinoamericanos y estadounidenses ya habían notado en 1985 tres cambios en la política estadounidense: más atención a la crisis comercial y de deuda de América Latina; apoyo más constante y abierto para la renovación democrática de la región, y menos intervención de Washington en Centroamérica.<sup>1</sup>

\* Este documento se basa en mi ensayo "Estados Unidos y América Latina en 1986", que se publicó en español en el *Anuario de políticas exteriores latinoamericanas, 1986*, Santiago, Chile, 1987; así como en varios capítulos que publiqué en *Latin America and Caribbean Contemporary Record*, y en documentos que presenté en la sesión plenaria de Diálogo Inter-Americano en octubre de 1987. Agradezco los comentarios de Heraldo Muñoz, Stephen Lande, Doris Meissner, y en especial los de Peter Hakim; también agradezco a Katrina Burgess, Phillip Pearson, Geoffrey Pyatt y Louellen Stedman su colaboración en la redacción y recopilación de datos para el presente trabajo.

<sup>1</sup> Entre los observadores que a mediados de los ochenta sostenían que las políticas de Reagan se tornaban más moderadas y pragmáticas, se contaban Luis Maira, "Las relaciones Estados Unidos-América Latina en 1985", en Heraldo Muñoz (comp.), *América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir* (1986); Heraldo Muñoz, "Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina bajo la administración Reagan: divergencias y ajustes parciales", documento presentado ante la conferencia internacional sobre relaciones Perú-Estados Unidos, CEPEI, Lima, Perú, del 26 al 29 de noviembre de 1986; Howard J. Wiarda, "Development and Democracy: Their Relationship to Peace and Security", documento presentado en la reunión de trabajo sobre Cooperación Regional para el Desarrollo y la Resolución Pacífica de los Conflictos en América Latina", CEPEI, Lima, Perú, del 27 al 29 de octubre de 1986, y Margaret Daly Hayes, "Not What I Say But What I Do: Latin American Policy in the Reagan Administration", por publicarse, en John D. Martz (comp.), *U.S. Policy in Latin Ame-*

Hacia fines de 1985 se presentaron varios indicios que hacían pensar en una nueva tendencia. El más importante fue el "Plan Baker", propuesto en octubre de 1985 por el secretario del Tesoro James A. Baker III en relación con el problema de la deuda de las naciones latinoamericanas y de otros países del Tercer Mundo.

El segundo se dio durante la primera reunión cumbre a principios de 1986, cuando el presidente Reagan comunicó al presidente mexicano Miguel de la Madrid la promesa concreta de Washington de ayudar a México a resolver sus problemas económicos y sociales.

El tercero fue que el gobierno estadounidense, al proponerse apoyar más intensamente el giro de América Latina hacia la democracia, aumentó su presión contra la dictadura de Augusto Pinochet en Chile para que se efectuara una apertura política. A Washington le complació el "Acuerdo nacional para una transición hacia la democracia total", concertado entre los principales partidos de oposición de Chile en relación con los procedimientos adecuados para restablecer la democracia. El nuevo embajador de Estados Unidos, Harry G. Barnes, tomó medidas para distanciarse a su país del gobierno pinochetista.

Además, en 1985 la administración de Reagan daba indicios de estar dispuesta a contemplar la posibilidad de llegar a un acuerdo con el gobierno sandinista de Nicaragua. Estados Unidos continuaba su larga, sutil e indirecta guerra de desgaste contra los sandinistas, empresa encaminada a tenerlos en ascuas, pero no lo suficientemente intensa como para desplazarlos del poder. Las restricciones impuestas por el Congreso, y en especial la de prohibir cualquier ayuda militar "letal" a los insurgentes antisandinistas (Contras), hizo pensar a algunos observadores que la administración se vería obligada en breve a llegar a un acuerdo con el gobierno sandinista.

Sin embargo, para fines de 1987 ya se habían desilusionado quienes dos años antes habían creído ver una nueva actitud estadounidense en el Hemisferio Occidental. En cuanto a la deuda, seguía casi sin llevarse a cabo el Plan Baker, que ya carecía de gran significado. Se registró un fuerte declive en las relaciones entre Estados Unidos y México y aunque se notó una mejoría considerable en 1987, no se establecían las condiciones adecuadas para una cooperación real. Se puso en duda la intención de Washington de apoyar la apertura democrática en América Latina, pues le daba poco apoyo concreto a los nuevos gobiernos democráticos que se esforzaban por sobreponerse al desastre econó-

---

rica, Lincoln, Nebraska, University of Nebraska Press, 1988. Me mostré un poco escéptico ante esta interpretación en "Threat and Opportunity in the Americas", *Foreign Affairs*, vol. 64, núm. 3, 1986.

mico, y en cambio suavizaba su actitud hacia el gobierno militar chileno.

Lo más notable fue que la obsesión del gobierno de Reagan con Nicaragua se reactivó con violencia en el periodo 1986-1987. La escalada de la campaña de Washington en contra del gobierno sandinista reveló que el gobierno estadounidense, o por lo menos elementos importantes de la administración, habían venido violando las restricciones impuestas por el Congreso de ayudar a los Contras. En lugar de disminuir esta ayuda, la política estadounidense para librarse de los sandinistas impulsó a funcionarios de la Casa Blanca a desviar fondos por otros conductos, según salió a relucir en el escándalo "Irangate" que tanto repercutió en Washington durante casi todo el año de 1987. Para fines de 1987, Estados Unidos se veía muy presionado para buscar un arreglo con Nicaragua, pero lo hacía con renuencia.

Durante 1986 y 1987 las relaciones interamericanas también se vieron afectadas por otros problemas —en particular los relacionados con el comercio, los narcóticos y la migración— que en gran parte eran consecuencia de cambios en la legislación estadounidense. La política de gobierno, las medidas tomadas por el Congreso, la opinión pública en Estados Unidos, las tendencias políticas en América Latina y el Caribe, la situación económica internacional, todo se conjuntó para exacerbar la cooperación interamericana. A fines de 1987 se vaticinaba un periodo más turbulento en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, con conflictos probables tanto en materia política y de seguridad, como por cuestiones de dólares y centavos.

## II

Quizá fue más importante lo que no sucedió en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en el periodo 1986-1987: el no haber llevado a cabo Estados Unidos el Plan Baker para modificar el manejo de la deuda, inclusive que no haya ido todavía más lejos de lo que proponía el Plan Baker, como habían sugerido los observadores latinoamericanos desde un principio.

En América Latina había sido encomiado el discurso del secretario Baker en las reuniones del FMI y del Banco Mundial en Seúl en 1985. Por primera vez un alto funcionario estadounidense respaldaba la opinión general latinoamericana de que un programa de austeridad sin inversiones colocaría a América Latina en una posición intolerable con respecto a la deuda, y que era urgente darle prioridad a medidas que pudieran reactivar el crecimiento económico. El discurso de Baker también fue aplaudido porque destacaba la necesidad de que la banca

comercial le otorgara préstamos adicionales a América Latina; de que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ampliaran sus funciones, y de que Estados Unidos tuviera una participación mayor (que no precisó) en ayudar a resolver la crisis de la deuda, del crecimiento y del comercio. Baker instaba a la banca comercial a que en un plazo de tres años aumentara en 20 mil millones de dólares los nuevos préstamos a 15 países fuertemente endeudados (10 de los cuales eran latinoamericanos). Le pedía también al Banco Mundial y al BID que aumentaran sus desembolsos en aproximadamente 50%, o 9 mil millones de dólares en flujos adicionales, durante ese mismo periodo de tres años.

A la vez que proponía que se restableciera el flujo de capital externo para América Latina, el secretario Baker le exigía a los deudores que se comprometieran a seguir políticas de mercado, que incluían una “economía de la oferta” agregada, privatización de sectores económicos paraestatales, apertura comercial, y otras medidas que sirvieran para atraer la inversión extranjera. A cambio de tomar esas medidas sugeridas de “reforma estructural”, las economías latinoamericanas recibirían las grandes transfusiones de crédito externo que tan urgentemente requerían.

Sin embargo, en 1986-1987 ni los países ni los bancos acreedores respondieron en la forma esperada al Plan Baker. De todos los países incluidos en la lista de Baker, sólo México recibió importantes préstamos nuevos del exterior. En vez de aumentar en 2.5%, como lo recomendaba Baker, decrecieron los créditos comerciales para el resto de América Latina. Aunque aumentaron los desembolsos y los créditos del Banco Mundial, también aumentaron los pagos por amortización e intereses, de manera que la transferencia neta de recursos del Banco Mundial a Latinoamérica y al Caribe apenas aumentó. A los préstamos del Banco Mundial se contrapuso el pago que se le hizo al Fondo Monetario Internacional (FMI), institución que le cobró más a América Latina en capital e intereses de lo que aportó en préstamos nuevos.<sup>2</sup>

La disminución en préstamos comerciales refleja el éxito con que los bancos estadounidenses han protegido su riesgo en América Latina. Los bancos han reforzado sus bases de capital y han diversificado sus carteras. Entre 1982 y 1986, el porcentaje de capital primario de los nueve bancos principales de Estados Unidos en los préstamos a América Latina bajó de 200 a 120%, tendencia que se aceleró durante el pe-

<sup>2</sup> Peter Hakim, “Debtors and Creditors Part Ways: The Latin American Debt Crisis in 1986 and 1987”, en Abraham F. Lowenthal (comp.), *Latin America and Caribbean Contemporary Record*, vol. 6, Holmes & Meier, 1988.

riodo 1986-1987 a tal grado que según las proyecciones se registrará una baja al nivel de 65% para 1990.<sup>3</sup>

En mayo de 1987 el principal acreedor de América Latina, Citicorp, sobrepasó a los demás bancos al aumentar en 3 mil millones de dólares sus reservas contra las faltas de pago; le siguieron los pasos otros bancos importantes de Estados Unidos. Para algunos observadores esta medida de Citicorp significaba que para la banca estadounidense sus préstamos latinoamericanos no tienen posibilidad de recuperación, ni es probable que recobren siquiera un valor nominal.<sup>4</sup> Además, la decisión de Citicorp reforzó la decisión de la banca en general de no arriesgar dinero fresco en América Latina, lo que puso en movimiento el mercado secundario, en el que se hacen descuentos a los préstamos. A fines de 1987 el monto del descuento de los préstamos de América Latina en términos de porcentajes de su valor nominal iba desde el 76% para Colombia hasta el 7% para Perú y menos aún para Nicaragua.<sup>5</sup> En diciembre el Banco de Boston fue el primero de los bancos importantes de Estados Unidos en cancelar una parte considerable de las deudas latinoamericanas, por valor de 200 millones de dólares; se esperaba que otros bancos le siguieran la pauta.

Los pequeños bancos regionales se vieron muy afectados por la renuencia de los grandes bancos de los centros monetarios de mantener, y mucho menos aumentar, sus riesgos en América Latina. Empezó, pues, a disolverse la coalición que antes le había servido de base a la banca estadounidense para reprogramar periódicamente la deuda de los países latinoamericanos. Como se vio en las largas y difíciles negociaciones en relación con el préstamo de la banca comercial a México por valor de 7.7 mil millones de dólares, aprobado por fin en abril de 1987, la banca menor ya estaba perdiendo la paciencia con las tácticas del FMI y de los bancos grandes. Parecía que el préstamo a México sería el último que se hiciera en la forma tradicional de paquete de "préstamo forzoso".<sup>6</sup>

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>4</sup> Véanse por ejemplo: Jeffrey Sachs, "It's the Right Time to Offer Real Relief", *The New York Times*, 9 de agosto de 1987; John Broder, "Way Open to Solve Global Debt Crisis", *Los Angeles Times*, 12 de junio de 1987; Peter Hakim, "Bottom Line: No More Latin Loans", *Los Angeles Times*, 26 de mayo de 1987.

<sup>5</sup> Edmar Bracha, "Latin America's Crisis of Debt and Growth", documento de antecedentes preparado para el Grupo de Trabajo Para Asuntos Económicos y Financieros", Inter-American Dialogue, Washington, D.C., agosto de 1987, Apéndice. Véase también el despacho de la UPI, en *The Mexico City News*, 17 de diciembre de 1987, p. 78.

<sup>6</sup> Véase por ejemplo: Alexander Nicoll, "Fresh Approach to Third World Lending", *Financial Times*, 4 de junio de 1987.

De hecho, en el periodo 1986-1987, América Latina le siguió exportando capital a los países industrializados. A partir de 1982, el monto de los pagos por intereses y remesas ha excedido, por unos 150 mil millones de dólares, a los nuevos créditos e inversiones. Aunque el ritmo de esta "sangría" disminuyó ligeramente en 1986, y un poco más en 1987, no se le ve el fin.

Para la escasez de capital en América Latina ya no es solución viable contar con que la banca comercial estadounidense aporte flujos crecientes; tampoco lo es esperar que la economía mundial se recupere en forma importante. Las tasas de crecimiento promedio de la OCDE en 1986-1987 no alcanzaron el 3% necesario para que América Latina pueda resolver la crisis de la deuda. En 1986 únicamente aumentó en 4% el comercio mundial, y bajaron 10% los precios de los productos no petroleros en relación con los precios de las exportaciones de manufacturas.<sup>7</sup> A pesar de haber disminuido un poco en 1986-1987 las tasas de interés y los precios del petróleo, no puede contarse con que esa tendencia continúe.

No hay otras fuentes de capital externo suficientes para ayudar a América Latina. En 1986-1987 la inversión extranjera privada y pública fue 25% menor que la de 1980, y siguió concentrándose en unos cuantos países.<sup>8</sup> La ayuda económica bilateral estadounidense fue principalmente para Centroamérica, y aun ahí fue insuficiente para estimular el crecimiento.

Además, sigue siendo incierta la posición de los países latinoamericanos como sujetos de crédito. En 1987 aumentó 368% la relación deuda-exportaciones de la región; la relación intereses-exportación permaneció arriba del 25%, a pesar de una fuerte baja en las tasas internacionales de interés. Entre tanto, continuaron en aumento las obligaciones de deuda de la región, reportando un total de por lo menos 408 mil millones de dólares a fines de 1987.<sup>9</sup>

Un elemento del Plan Baker, que sí tuvo un éxito relativo en 1986-1987, fue el que proponía reformas económicas en los países deudores. En México, por ejemplo, el gobierno vendió cientos de empresas paraestatales, modificó sus reglamentos de importación, y (después de años de indecisión) se adhirió al Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio (GATT). Los cinco socios del Pacto Andino —Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia— suscribieron un protocolo en mayo

<sup>7</sup> Richard Feinberg, "Third World Debt: Toward a More Balanced Adjustment", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 29:1 (primavera de 1987), p. 49.

<sup>8</sup> Peter Hakim, *op. cit.*

<sup>9</sup> Peter Hakim, *op. cit.*

de 1987 modificando la "Decisión 24" relativa a restricciones para la inversión extranjera. En junio de 1987 Brasil anunció un programa de estabilización económica que incorporaba medidas ortodoxas, como reducir en forma importante el gasto público y devaluar la moneda, así como otras medidas más populares como la congelación general de precios. Varios deudores latinoamericanos, en especial Chile y México, promovieron trueques de deuda para reducir su adeudo.<sup>10</sup>

Pese a todos esos empeños por parte de los países deudores, sólo México logró que Washington le prestara más atención. La administración de Reagan se mostró renuente a presionar a los bancos para que trasladaran más financiamiento al resto de América Latina, o a dirigir esfuerzos para reestructurar las relaciones comerciales y financieras del Hemisferio. Aunque el secretario Baker aceptó que a fines de 1986 el volumen "de préstamos nuevos era decepcionante", la administración parecía atenerse a la esperanza de que durante 1986-1987 la austeridad, las reformas estructurales, las innovaciones en mecanismos financieros, y una mejora eventual en la economía internacional, servirían para resolver los problemas de América Latina.<sup>11</sup>

La brecha entre la preocupación latinoamericana y la complacencia estadounidense agravó las tensiones en el Hemisferio. Toda América Latina se mostró impaciente en 1986-1987 con la pesada carga de la deuda, y aumentaron las presiones para que se encontrara una solución.

La señal más crítica del descontento de los deudores latinoamericanos fue la decisión de Brasil en febrero de 1987 de suspender temporalmente el pago de sus deudas comerciales. Hasta finales de 1986 Brasil había servido de ejemplo entre los banqueros de cómo un país podía cumplir con sus obligaciones de deuda movilizandó su economía. Pero para principios de 1987 la economía de Brasil se había sobrecalentado, produciendo una inversión en el superávit comercial, aumentando la inflación, y agotando las reservas de divisas. Ante la posibilidad de un deterioro económico y de una desestabilización política, el gobierno de Brasil declaró la moratoria unilateral que mantuvo durante el curso de las negociaciones que siguieron.

También empezaron a verse grietas en las estrategias ortodoxas de otros países de América Latina. En México se manifestaron divisiones dentro del partido dominante, y la corriente democrática reformista

<sup>10</sup> Los trueques de deuda por lo regular implican un intercambio de deuda descontada en moneda dura, generalmente en dólares, por una cantidad en moneda local que puede utilizarse para capitalizar un proyecto interno de inversión.

<sup>11</sup> "Remarks by the Secretary of the Treasury, James A. Baker III, before the International Monetary Fund and the World Bank", Washington, D.C., 10 de abril de 1987.

propuso políticas económicas más nacionalistas. El presidente de Perú, Alan García, quien a partir de 1985 limitó el pago de la deuda peruana al 10% de los ingresos por exportaciones, fue recibido en México con un entusiasmo que reflejó el grado de descontento interno con la política ortodoxa de México con respecto a la deuda. Aumentaron las presiones en Venezuela para fijarle un límite al monto del servicio de la deuda, y en Argentina el presidente Raúl Alfonsín, en 1987, se tuvo que enfrentar con victorias peronistas en elecciones a medio camino, en parte a causa de la política económica. Tanto los dirigentes civiles de Jamaica, como los de la República Dominicana, se vieron también presionados por la crítica interna a sus políticas de austeridad y ajuste.

A mediados de 1987, cuando banqueros y políticos estadounidenses empezaron a darse cuenta de que el *statu quo* era indefendible, se empezaron a buscar alternativas para el moribundo Plan Baker. Se les dio cabida en las negociaciones entre los bancos y los países deudores, a versiones diluidas de varias propuestas latinoamericanas. Por ejemplo, el monto de los nuevos préstamos a México dentro del paquete de deuda 1987, se vinculó por primera vez con el precio del petróleo y con una tasa predeterminada de crecimiento de México. A fines de 1987 los bancos que estaban en negociaciones con Bolivia, permitieron que ese país renegociara su deuda al valor comercial (alrededor de 15% del valor nominal), y había indicios de que se le podía aplicar este remedio a otros casos de extrema insolvencia. Otros mecanismos creativos—trueques de deuda, pago por productos de consumo, bonos de salida— recibieron el apoyo de algunos sectores de la banca estadounidense.

El gobierno de Reagan apoyó en general las nuevas iniciativas. En un discurso que pronunció ante el FMI y el Banco Mundial en abril de 1987, el secretario Baker alentó a los bancos a que “usaran este tipo de mecanismos como base para elaborar un menú de nuevas opciones alternativas de dinero”.<sup>12</sup> Les advirtió, sin embargo, que no permitirían que los gobiernos decidieran la agenda para los bancos con propuestas demasiado amplias de auxilio para la deuda.

En Estados Unidos empezaba a proponerse una estrategia para resolver el problema de la deuda que llegara mucho más lejos, en vista de que las medidas hasta entonces tomadas, aunque útiles, no tenían suficiente alcance para solucionar la crisis de la deuda.<sup>13</sup> El senador

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> En relación con las nuevas iniciativas de política, véanse James L. Rowe, Jr., “Treasury Eyes Debt Strategy”, *The Washington Post*, 7 de enero de 1987; y “Mexican Case Marks the Beginning of New Set of Debt-Crisis Rules”, *Latin American Weekly Report*, 2 de octubre de 1986 (WR-86-38). Véanse, para comentarios favorables al Plan Baker: Rudiger Dornbusch, “The Bradley Plan: A Way Out of the Latin Debt

Bill Bradley de Nueva Jersey propuso en 1986 vincular la deuda y el comercio, y otorgarle a los deudores ayuda considerable tanto para los pagos de interés, como para los del capital. Personas tan importantes como Henry Kissinger, ex secretario de Estado, Charles L. Coltman III, un alto funcionario del Banco Nacional de Filadelfia, y Henry Kaufman, un economista de Salomon Brothers, se unieron a Bradley para pedir que se buscara una estrategia con base en el auxilio para la deuda en lugar de más préstamos de la banca comercial.<sup>14</sup> Ya para terminar 1987 estas iniciativas tenían fuerza en los debates y discusiones entre especialistas, pero ni la administración de Reagan, ni el Congreso, ni la comunidad bancaria estaban dispuestos aún a convertirlas en política.

### III

México, a diferencia de otros países latinoamericanos, logró obtener un crédito internacional considerable en 1986-1987. La administración de Reagan desempeñó un papel importante tras bambalinas para conseguir un paquete de restructuración (incluyendo préstamos de contingencia) por valor de 13.7 mil millones de dólares para ayudar a México a salir de una profunda y creciente crisis financiera, que se agravaba por la caída brusca de los precios internacionales del petróleo, principal exportación de México.<sup>15</sup>

El paquete para México incluía 6 mil millones de dólares en préstamos nuevos de instituciones financieras, bancos comerciales internacionales, así como un calendario para reprogramar los préstamos anteriores por valor de cuatro mil millones de dólares. Eran muy favorables los términos del paquete: una sobretasa de sólo 13/16% sobre la LIBOR; vencimientos de amortización más amplios; fondos de contingencia

---

Mess', *The Washington Post*, 2 de agosto de 1986; Blanca Riemer, "Third World Debt: Bill Bradley May Have a Better Idea", *Business Week*, 28 de julio de 1986. Para críticas al Plan Bradley, véanse: James L. Rowe, Jr., "Fed Casts Doubt on Bradley Plan: Little Help Seen for Latin Debtors", *The Washington Post*, 20 de enero de 1987.

<sup>14</sup> Véanse, para enterarse de sus ideas sobre el auxilio para la deuda, a Henry Kissinger, "Every Day, Deeper in Debt", *The Washington Post*, 24 de mayo de 1987; John M. Broder, "Way Open to Solve the Global Debt Crisis", *Los Angeles Times*, 12 de junio de 1987; Anne Swardson, "Kaufman Calls for Debt Relief for 3rd World", *The Washington Post*, 26 de junio de 1987.

<sup>15</sup> Las discusiones entre México y el FMI se iniciaron a principios de 1986 y terminaron con un acuerdo en julio de 1986. A los nueve meses, en abril de 1987, se articuló el paquete de préstamos de los bancos comerciales.

para el caso de un déficit en los recibos externos del sector público, y condiciones menos rígidas por parte del FMI.

Sin embargo, el paquete de deuda para México no era tan completo como se podía pensar. A pesar de la estrecha relación de México con los bancos comerciales y con las instituciones financieras internacionales, y pese a su petición urgente de que se le otorgaran más concesiones, los bancos obligaron a México a seguir pagando el servicio de su deuda de 106 mil millones de dólares a tasas comerciales de interés, y a continuar con sus reformas económicas, muy impopulares en el país. Fracasó la campaña de México para vincular el paquete de la deuda al precio del petróleo. Lo que básicamente logró México fue una prórroga en sus obligaciones financieras, que no hubiera podido cumplir de cualquier manera en esos momentos.

Aparte del paquete de la deuda, que con todo y sus limitaciones resultaba positivo para México, aumentó la tensión en 1986 en las relaciones entre México y Estados Unidos. Hubo un fuerte deterioro en las relaciones bilaterales, intercalado en algunos casos con algún conflicto abierto. Los incidentes que más enardecieron la situación se suscitaron por el tráfico de drogas, aunque también hubo conflictos por cuestiones migratorias, por Centroamérica, y aun por asuntos políticos internos de México.<sup>16</sup> Fue muy negativa la información en Estados Unidos sobre las elecciones en México, y la administración de Reagan siguió quejándose de la política exterior de México, especialmente con respecto a Centroamérica y ante las Naciones Unidas. Algunos funcionarios estadounidenses se manifestaron sobre México en forma muy destructiva (si bien no siempre verídica), refiriéndose a la corrupción, aun a alto nivel, en torno al tráfico de drogas. Las tensiones entre los dos países empeoraron cuando el Congreso de Estados Unidos aprobó la ley de Control y Reforma Migratorios de 1986. En conjunto, todos estos sucesos se interpretaron en México como una campaña sistemática contra su nación.

El colmo de esa campaña de “darle duro a México”, como se dio en llamarla en Washington, ocurrió a mediados de 1986, cuando algunos altos funcionarios del gobierno de Reagan sostuvieron formalmente los cargos contra México que se ventilaban en el Senado ante el Subcomité de Relaciones Exteriores para el Hemisferio Occidental. El presidente del Subcomité, Jesse Helms de Carolina del Norte, llegó al extremo de sugerir que el poder en México se sustentaba en el fraude

<sup>16</sup> Véase Laurence Whitehead, “U.S. Relations with Mexico: un deterioro sin fin?” (sic), en Abraham F. Lowenthal (comp.), *Latin America and Caribbean Contemporary Record*, vol. 5, Nueva York, 1987.

electoral; otro tanto hicieron el director del Servicio de Aduanas de Estados Unidos y unos funcionarios del Departamento de Estado cuando se presentaron a declarar sobre la ineficiencia y la corrupción que prevalecían en el sector público de México; y un agente de carrera de la CIA publicó un libro en el que presenta a México como un país en estado de crisis profunda.<sup>17</sup> Desapareció la cortesía oficial con que tradicionalmente se trataba a México.

La reunión cumbre que con poca anticipación se convocó en agosto de 1986 con el propósito evidente de suavizar las tensiones bilaterales, sirve para ilustrar la difícil situación por la que pasaban las relaciones entre Estados Unidos y México. Justo el día en que se reunían los presidentes De la Madrid y Reagan, fue aprehendido y aparentemente torturado por agentes judiciales mexicanos un agente estadounidense de la DEA, quien acusaba a los primeros de estar involucrados en el tráfico de drogas. México negó esos cargos aclarando que el agente estadounidense viajaba armado en México, sin documentación oficial y en un vehículo sin registro. La prensa estadounidense informó ese mismo día que un primo del presidente De la Madrid estaba involucrado directamente en el tráfico de drogas. A las pocas semanas se deterioraron aún más las relaciones entre los dos países cuando el Congreso de Estados Unidos, al aprobar la legislación sobre el abuso de las drogas, le pidió al presidente que le impusiera medidas punitivas a México, a menos que se viera una “marcada mejoría” en su propósito de combatir el tráfico de drogas.

La escalada del conflicto entre Estados Unidos y México se reflejó en las actitudes negativas del público en los dos países. Una encuesta de opinión en Estados Unidos indicaba que el 69% del público estadounidense pensaba que México estaba mal gobernado, 60% que México contribuía en forma importante al problema de la droga en Estados Unidos, y 79% que la inmigración de mexicanos era un problema grave. Una encuesta hecha en México a las pocas semanas indicaba que el 59% de los mexicanos veía a Estados Unidos como “país enemigo” y consideraba que Estados Unidos le impedía a México salir de su crisis económica; únicamente el 11% pensaba que Estados Unidos estaba ayudando a México a resolver sus problemas económicos.<sup>18</sup> Estas encuestas no necesariamente reflejaban la realidad (otras encuestas con-

<sup>17</sup> Véase Brian Latell, *Mexico at the Crossroads: The Many Crises of the Political System*, Stanford, Ca., Hoover Institute, 1986.

<sup>18</sup> Véase Wayne Cornelius, “The Political Economy of Mexico under De la Madrid: The Crisis Deepens, 1985-1986”, en Lowenthal (comp.), *Latin America and Caribbean Contemporary Record*, vol. 5, Nueva York, 1987.

tradedían un poco los resultados), pero no cabe duda que la opinión pública estaba en posibilidad de agudizar el conflicto entre Estados Unidos y México en el futuro.

En vista de la creciente tensión entre Estados Unidos y México, a fines de 1986 se hizo un esfuerzo por mejorar la relación bilateral. El nuevo embajador de Estados Unidos, Charles Pilliod (ex funcionario ejecutivo de Goodyear) se dedicó a rectificar los malos entendidos que había causado su antecesor, quien se había dedicado a criticar abiertamente a México.

Mejoró también la colaboración entre ambos países con relación a otros asuntos. La señal más clara de una mejoría se vio en materia económica, al apoyar Estados Unidos la decisión de México en 1986 de ingresar al GATT. En el primer tercio de 1987 se notó una mejoría en las relaciones con México cuando Estados Unidos afirmó que la crisis económica de México empezaba a amainar. Se vieron complacidos los funcionarios estadounidenses ante la reacción positiva de México frente al "shock" en los precios del petróleo en 1986; y ante el 50% de aumento en las exportaciones de manufacturas mexicanas en la primera mitad de 1987, y el aumento correspondiente en las reservas de divisas de México.<sup>19</sup> El auge manufacturero en la zona fronteriza del norte de México se tomó como una señal de que México por fin dejaba de depender del petróleo; en 1986, por primera vez en cinco años, las exportaciones no petroleras de México excedieron el valor de sus exportaciones de petróleo.<sup>20</sup>

Para recalcar estas tendencias favorables en la economía de México, se firmaron varios acuerdos en 1987. En abril se llevó a cabo el paquete para la restructuración de la deuda arriba citada. A los siete meses, en noviembre, México y Estados Unidos firmaron un acuerdo bilateral en materia de comercio, que establece los mecanismos para la solución de conflictos en comercio exterior entre los dos países, y requiere que se inicien negociaciones entre los dos gobiernos en materia de comercio de productos agrícolas, cuotas textiles, servicios, y otros asuntos comerciales en disputa. Aunque el acuerdo tiene sus limitaciones y no llena las expectativas de grupos que esperaban ver una mayor integración económica entre los dos países, marca un paso adelante hacia la solución de los graves conflictos comerciales.

La mejoría en las relaciones bilaterales repercutió también en otras áreas. La administración de Reagan certificó el progreso de México en

<sup>19</sup> Wayne Cornelius, *op. cit.*, pp. 20 y 21.

<sup>20</sup> Bruce Stokes, "Mexican Momentum", *National Journal*, 20 de junio de 1987, p. 1 573.

relación con el tráfico de drogas, pese a las presiones del Congreso para que se tomaran medidas punitivas. En julio de 1987 Estados Unidos y México firmaron un Tratado de Asistencia Legal Mutua, ampliando el campo de colaboración en la lucha contra el tráfico de narcóticos. Por otra parte, las tensiones creadas por la nueva ley de inmigración de Estados Unidos, fueron menos fuertes de lo que se esperaba, en parte gracias a que las autoridades migratorias estadounidenses la llevaron a cabo con flexibilidad.

Al acercarse 1988 con elecciones presidenciales programadas en ambos países para ese año, se hicieron esfuerzos para reordenar y mejorar las relaciones bilaterales. Se le encomendó a un grupo compuesto de personas de muy alto nivel ajenas al sector oficial, bajo la dirección de ex funcionarios de los dos gobiernos (la Comisión Binacional sobre el Futuro de las Relaciones Estados Unidos-México) la preparación de un estudio con recomendaciones para los dos nuevos presidentes cuando asuman el poder en sus respectivos países a fines de 1988.

Sin embargo, siguen presentes las causas fundamentales del conflicto.<sup>21</sup> Una pregunta clave para el futuro es si se podrán manejar en forma más considerada y continua problemas tan complejos como son la deuda, el comercio exterior, la inmigración y el tráfico de drogas, o si nuevamente se dejará que sigan a la deriva y se queden sin resolver.

#### IV

Si bien no tuvieron alivio los problemas económicos de América Latina en el periodo 1986-1987, sí hubo mejoría en el retorno a la democracia en el Hemisferio. La renovación democrática siguió adelante en Sudamérica, y en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay dirigentes civiles asumieron el poder pese a los problemas económicos y a las fuertes tensiones entre civiles y militares.<sup>22</sup>

Dos de los dirigentes civiles de la región tuvieron que hacer frente a asonadas militares en 1987. El presidente de Ecuador, Febres Cordero, fue secuestrado por elementos insurgentes del ejército en enero de 1986. Tras de acceder a la liberación del general Frank Vargas Pasos,

<sup>21</sup> Para una versión más amplia de este análisis, véase: Wayne Cornelius, *op. cit.*, especialmente las pp. 22-26.

<sup>22</sup> Sobre relaciones entre civiles y militares, véase: J. Samuel Fitch, "The Armed Forces and Democracy in South America: Changing Military Role Beliefs", en Lowenthal (comp.), *Latin America and Caribbean Contemporary Record*, vol. 5, Nueva York, 1987.

el Congreso de Ecuador le pidió su dimisión a Febres Cordero, quien se negó a presentarla y permaneció en el poder con un fuerte apoyo de Estados Unidos.

En Argentina el presidente Raúl Alfonsín tuvo que enfrentarse con levantamientos en dos bases militares. La causa de la rebelión fue el *Punto Final* de Alfonsín, programa que tenía por objeto ponerle fin a los juicios contra oficiales del ejército, pero que más bien hizo que se multiplicaran las acusaciones. Alfonsín suprimió las revueltas, reafirmando el compromiso de Argentina con la democracia.

Lo cierto es que desde mediados del primer periodo presidencial de Reagan, el gobierno de Estados Unidos se identificó con la apertura democrática en América Latina, como parte del cambio que se dio en la política estadounidense a raíz de la caída del gobierno de Ferdinand Marcos en Filipinas.<sup>23</sup> El presidente Reagan recibió en la Casa Blanca a los presidentes Alfonsín, Sarney, Febres Cordero y Sanguinetti de Uruguay durante el periodo de 1986-1987, y el gobierno estadounidense repetidas veces reiteró su compromiso de apoyar la democracia en el Hemisferio. Washington apoyó el movimiento para terminar con la dinastía de Duvalier en Haití y le ofreció ayuda económica al gobierno interino después de la caída de Duvalier; además, la administración de Reagan tomó medidas para disociarse del régimen de Manuel Noriega en Panamá y presionó abiertamente para que en México se efectuaran elecciones limpias. Los defectos notorios del general Noriega y las fallas electorales en México nunca antes le habían interesado demasiado a Washington, pero ahora se ponían de relieve como parte de una acometida regional motivada en parte por la campaña contra el sandinismo en Nicaragua.

Sin embargo, en el periodo 1986-1987 siguió siendo ambivalente la actitud de Washington con respecto a la renovación democrática en la única dictadura importante que quedaba en Sudamérica, el régimen pinochetista de Chile. La presión de Washington contra Pinochet aumentó considerablemente en la primera mitad de 1986. En marzo de ese año, la administración de Reagan cambió su táctica tradicional para presentar en las Naciones Unidas una resolución condenando a Chile por violaciones a los derechos humanos. En junio, cuando las fuerzas de seguridad de Chile le prendieron fuego a Rodrigo Rojas, un joven chileno con residencia en Estados Unidos, hubo en este país una serie de manifestaciones de repudio hacia la dictadura pinochetista, y

<sup>23</sup> El cambio en la política del gobierno en relación con los derechos humanos y la democracia se analiza en Tamar Jacoby, "The Reagan Turnaround on Human Rights", *Foreign Affairs*, vol. 64, núm. 5 (verano de 1986).

el embajador Barnes hizo acto de presencia en los funerales de Rojas. En julio el subsecretario de Estado Elliott Abrams declaró ante un Comité del Congreso que recomendaba que la administración se abstuviera de darle más ayuda multilateral a Chile con objeto de manifestar su oposición a las violaciones de derechos humanos que se sucedían en este país, y para apoyar el regreso a la democracia.

Ocurrieron tres cosas en la segunda mitad de 1986 que le pusieron fin a esta incipiente presión de Estados Unidos contra Pinochet. En julio el senador Helms, de visita en Chile, acusó al embajador Barnes de “plantar la bandera de Estados Unidos en el seno de actividades comunistas”, y pidió el retiro de Barnes. Aunque el Departamento de Estado y la Casa Blanca defendieron a Barnes, el ataque de Helms puso de manifiesto que la derecha ideológica de la coalición de Reagan se opone aun a que se ejerza presión contra Pinochet. En agosto el gobierno de Chile anunció haber descubierto un acopio de armas en cuatro lugares distintos, con la aclaración de que estas armas procedían de Cuba y de la Unión Soviética para surtir a los comunistas chilenos. En septiembre ocurrió un hecho más dramático: hubo un intento de asesinato bien planeado y casi exitoso contra Pinochet (resultó herido Pinochet y murieron varios de sus guardaespaldas), con lo cual se comprobaba que la extrema izquierda en Chile contaba con apoyo internacional. El régimen pinochetista aprovechó estos episodios para exigirle al ejército que se solidarizara cerrando filas, para intensificar su campaña de intimidación contra la oposición civil, y para advertirle a Estados Unidos que no convenía bajar las defensas contra el comunismo internacional.

Washington se vio ante una disyuntiva e intentó resolverla, por lo menos al principio, tomando una posición de menor relieve.<sup>24</sup> En noviembre de 1986 los representantes de la administración se abstuvieron en una votación importante del Banco Mundial con respecto a un préstamo de 250 millones de dólares a Chile, en lugar de votar en contra, como antes habían resuelto hacer. Dos meses más tarde, en enero de 1987, la administración anunció que las prácticas laborales de Chile eran lo suficientemente justas para que se le otorgaran a ese país los beneficios comerciales que señala el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

La estrategia de Estados Unidos con Chile en 1987 se centró en un intento sutil de fomentar un rompimiento de los militares con Pinochet. Aunque los funcionarios estadounidenses habían indicado que

<sup>24</sup> Véase Heraldó Muñoz, “Los dilemas de Washington”, *Hoy*, núm. 470, 21 al 27 de julio, 1986.

preferían que se efectuaran elecciones presidenciales en 1989, aceptaron la alternativa de que se llevara a cabo un plebiscito a favor de un candidato elegido por los militares, de acuerdo con la Constitución actual.<sup>25</sup>

En Estados Unidos aumentó la presión para que se le aplicaran sanciones económicas a Chile. En marzo de 1987 cuatro miembros del Congreso presentaron una iniciativa de ley para imponer sanciones por las violaciones a los derechos humanos en Chile. Las sanciones habrían de incluir: 1) negarle a Chile los beneficios del SGP y las garantías de la Overseas Private Investment Corporation; 2) prohibir las importaciones de cobre no elaborado; 3) dar por terminados los acuerdos vigentes en materia de aviación, y 4) votar sistemáticamente en contra de los préstamos de la banca multilateral de desarrollo para Chile. La administración se opuso a las sanciones propuestas, alegando que quedaría comprometida su flexibilidad para tratar con los militares chilenos.

Sin embargo, el acercamiento propuesto por el gobierno con los militares chilenos se debilitó debido a que algunos oficiales del ejército se vieron involucrados en casos de violación a los derechos humanos. En febrero de 1987 un ex agente secreto chileno atestiguó que el gobierno de Pinochet estuvo directamente involucrado en el asesinato del embajador chileno Orlando Letelier en 1976. Este dato ocasionó que la administración vetara un empréstito a Chile cofinanciado por el Banco Mundial y un banco comercial. Más adelante, en ese mismo año, el Departamento de Estado declaró que al no castigar a los soldados responsables de la muerte de Rodrigo Rojas, el gobierno de Chile permitía que las fuerzas de seguridad cometieran con impunidad violaciones a los derechos humanos.

En suma, la administración le envió señales contradictorias a Chile en el periodo 1986-1987. Algunos expertos conservadores de Washington, entre ellos unos cuantos que apoyaban la política exterior de Reagan, le advirtieron a la administración que si no ejercía una presión mayor y más constante contra Pinochet, corría el peligro de que la extrema izquierda tomara el poder.<sup>26</sup> Sin embargo, la administración no quiso aplicar una presión sostenida para propiciar el retorno a la democracia en Chile.

<sup>25</sup> Robert Gelbard, el subsecretario de Estado para Sudamérica, hizo este comentario en agosto de 1987. Véase Bradley Graham, "Pinochet Balks at U.S. Nudges", *Washington Post*, 25 de agosto de 1987. Para una crítica de la actitud del gobierno frente a las elecciones, véase: Cynthia Brown, "No Pinochet, No Pinochetism", *The New York Times*, 18 de julio de 1987.

<sup>26</sup> Mark Falcoff, "Chile: U.S. Policy Dilemma", *Foreign Affairs*, vol. 64, núm. 4 (primavera de 1986), pp. 833-848.

## V

La intensa preocupación de la administración de Reagan sobre Centroamérica, y en especial sobre Nicaragua, dominó las relaciones Estados Unidos-América Latina durante 1986. Desde principios de ese año la Casa Blanca indicó que trataría nuevamente de vencer la oposición del Congreso a sus propuestas de que se le diera más apoyo militar a la campaña de los Contras nicaragüenses frente a los sandinistas, agregando que consideraba pasajera la legislación de 1985 que únicamente les concedía a los Contras ayuda "humanitaria" no letal.

Entre principios y mediados de 1986, la administración presionó al Congreso para que aprobara 100 millones de dólares en ayuda principalmente militar para los Contras. En marzo la Cámara de Representantes votó en contra de la propuesta de la administración, ganando por doce votos, pero el Senado la aprobó. En abril el sector de derecha de los republicanos se opuso a las negociaciones que venía llevando a cabo el Embajador Especial de la Casa Blanca, Philip Habib, demostrando la fuerza de elementos clave de la coalición de Reagan para rechazar todo lo que no fuera la derrota militar de los sandinistas. En junio, bajo la intensa presión de la Casa Blanca, la Cámara aprobó una nueva propuesta de la administración para auxiliar a los Contras, propuesta que fue aprobada por el Senado en agosto. Además de concederle a los Contras 70 millones de dólares en ayuda militar y 30 millones en auxilio no letal, estas medidas anularon las prohibiciones del Congreso de que la CIA y el Departamento de Defensa colaboraran con los Contras.

Ya en octubre se había autorizado un flujo importante de ayuda militar estadounidense para los Contras, se habían iniciado cursos de entrenamiento para los mismos en sus bases militares, y se instalaba un gran transmisor de onda mediana para enviar mensajes antisandinistas. Todo apuntaba hacia un esfuerzo importante de Estados Unidos por aumentar la presión militar y política contra los sandinistas. Algunos informes filtrados a la prensa por el gobierno, sugerían que a fines de octubre o principios de noviembre podrían estar en su lugar todas las piezas para que los Contras lanzaran una ofensiva total, para que se llevara a cabo una campaña más constante para quitarle el poder a los sandinistas, y para llevar al poder en Nicaragua a un gobierno de oposición.<sup>27</sup>

Justo cuando parecía que la política estadounidense con respecto a

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, a Alfonso Chardy, "U.S. Seeks to Isolate Nicaragua", *Miami Herald*, 4 de noviembre de 1986.

Nicaragua por fin cristalizaba, sucedieron dos cosas que la desestabilizaron. Primero, las elecciones a la mitad del periodo presidencial en Estados Unidos le devolvieron el control del Senado al Partido Demócrata y reforzaron la mayoría demócrata en la Cámara. El número de votos a favor de la ayuda para los Contras en 1986 había sido tan marginal que después de las elecciones del 4 de noviembre se pensó que en 1987 el Congreso nuevamente limitaría la ayuda citada. Pero el 25 de noviembre de 1986 el procurador general Edwin Meese reveló que durante el periodo 1985-1986, con la intención de darle la vuelta a la prohibición del Congreso, se le habían enviado a los Contras fondos procedentes de ventas secretas de armas a Irán. La reacción del público y del Congreso fue negativa, y para finales del año se manifestaron dudas acerca de la viabilidad de la política del gobierno hacia Nicaragua.

La creciente duda acerca de si la administración debería seguir adelante con su política predilecta se manifestó primero en Centroamérica, donde el presidente de Costa Rica, Óscar Arias puso en marcha en febrero de 1987 un nuevo intento para resolver los conflictos de la región. A diferencia de la malograda iniciativa de Contadora (propuesta por México, Colombia, Venezuela y Panamá para lograr una solución diplomática), el Plan Arias ponía en segundo plano la cuestión de seguridad y ponía de relieve la necesidad de dar pasos concretos para lograr una reconciliación nacional y una apertura política en las naciones centroamericanas. El Plan se centraba en el propósito de que los países centroamericanos se comprometieran simultáneamente a luchar por la democracia y a suspender su apoyo a la insurgencia, inclusive a los Contras.

Durante las negociaciones que tuvieron lugar durante los seis meses siguientes, parecía con frecuencia, que el Plan Arias acabaría estancándose, como Contadora, en un pantano de agendas e intereses encontrados. Desde el inicio los representantes de Nicaragua se mostraron recelosos de la proposición de Arias para que se llevara a cabo una rápida democratización. Entre tanto a los políticos de El Salvador, Honduras y Estados Unidos les preocupaba que las negociaciones regionales pudieran socavar sus esfuerzos por aislar al régimen sandinista.<sup>28</sup> Por razones diferentes, a estos tres gobiernos y a la administración de Reagan, les molestaba que Arias solicitara un cese inmediato de ayuda para los Contras.

Como parte de un intento para quitarle la iniciativa a Arias, a

<sup>28</sup> James LeMoyné, "Duarte Asks Delay in Meeting of Latin Chiefs", *The New York Times*, 16 de junio de 1987.

principios de agosto de 1987, la Casa Blanca y el presidente de la Cámara, Jim Wright, se unieron para presentar un proyecto de paz bipartita para Centroamérica. A diferencia del Plan Arias, el Plan Wright-Reagan explícitamente requería un cese al fuego y negociaciones entre el gobierno de Nicaragua y los Contras, así como el retiro de casi todos los asesores militares extranjeros. La administración aclaró que esperaba que Nicaragua rechazara esta propuesta bipartita, para luego lograr que Jim Wright apoyara la solicitud de una nueva y mayor ayuda para los Contras.

El Plan Wright-Reagan claramente reconocía que "Estados Unidos no tiene derecho de influir en la elección de dirigentes políticos de Nicaragua, ni de determinar quiénes han de ser éstos, ni cuál debe ser el sistema social y económico de ese país", pero de hecho el Plan fue un ultimátum que presentaba la posición estadounidense como la única aceptable y que le comunicaba a Nicaragua que si no aceptaba el plan en su totalidad en un plazo corto, no habría acuerdo posible.

De cualquier manera, los sucesos del momento se sobrepusieron al intento del gobierno de controlar la situación centroamericana por encima de la diplomacia. A sólo dos días de haberse presentado el Plan Wright-Reagan, los presidentes centroamericanos, reunidos en la ciudad de Guatemala, inesperadamente firmaron una versión del Plan Arias que reconocía la legitimidad de la Constitución vigente de Nicaragua, y que implícitamente culpaba a la ayuda para los Contras como uno de los principales obstáculos para una paz estable.

En las semanas que siguieron a la firma del acuerdo en Guatemala, se produjo un cambio notable en la dinámica centroamericana. Por primera vez desde que comenzaron los conflictos en la región, los nicaragüenses y los salvadoreños, tanto los gobiernos como la insurgencia, empezaron a buscar maneras de reforzar sus posiciones dentro del contexto de un posible acuerdo diplomático. Al acercarse la fecha de noviembre 5 para llevar a cabo el acuerdo, los cinco dirigentes centroamericanos establecieron una red de comunicación para consultas formales e informales y para negociar. A su vez estas pláticas presionaron a cada uno de los gobiernos centroamericanos para cumplir con el acuerdo y sostener el impulso que había generado.

A fin de procurar satisfacer el acuerdo de Guatemala, los gobiernos centroamericanos tomaron medidas que a principios de 1987 no se habían considerado posibles. Por parte de El Salvador, estas medidas incluyeron una amnistía política que liberó a cientos de supuestos guerrilleros, pláticas entre el gobierno y los insurgentes del FMLN-FDR, y un cese al fuego por parte de los militares salvadoreños. En Nicaragua, el gobierno declaró una amnistía parcial que liberó a casi

mil prisioneros políticos, levantó las restricciones a algunos medios de información de la oposición, y comisionó al cardenal Obando y Bravo para encabezar la Comisión Nacional de Reconciliación que ordenaba el acuerdo de Guatemala. Pero lo más importante fue que a principios de diciembre el gobierno de Nicaragua inició pláticas de cese al fuego con los dirigentes de la Contra, contradiciendo la posición establecida de los sandinistas de no negociar con la contrarrevolución apoyada por Estados Unidos.

Ante tanto movimiento en Centroamérica, las políticas de la administración de Reagan dejaron de ser efectivas. Poco después de haberse firmado el acuerdo de Guatemala renunció el Embajador Especial Habib, y corrió el rumor de que la Casa Blanca le había prohibido iniciar pláticas de sondeo con Managua. Entre tanto, el presidente Reagan redoblabla sus esfuerzos por conseguir más ayuda para los Contras y manifestó en una ocasión que “no debe haber duda alguna de nuestro compromiso inquebrantable con los Contras”, y se refirió al acuerdo de Guatemala como un documento fallido.<sup>29</sup>

En octubre, cuando el presidente Arias recibió el Premio Nobel de la Paz por su actividad diplomática, era claro que el Congreso no aprobaría ninguna ayuda importante para los Contras en tanto Arias se opusiera a ello. En noviembre la administración recibió otro golpe en cuanto a su intención de obtener ayuda para los Contras, cuando los investigadores del Congreso en el caso Irán-Contras presentaron un informe en el que criticaban seriamente a los funcionarios de la administración y al propio presidente Reagan de haber estado directamente inmiscuido en el intento de evadir las restricciones legales al apoyo a los Contras.

En vista de que todas las señales indicaban que había disminuido el apoyo para su política en relación con Nicaragua, en noviembre la administración de Reagan aceptó posponer hasta 1988 la cuestión de ayuda para los Contras. Se propagó el rumor de que algunos funcionarios acomodaticios pensaban en la posibilidad de suspender toda ayuda militar para los rebeldes, reiniciar pláticas con Managua, y quizá regresar a algunos elementos de los Contras a Estados Unidos,<sup>30</sup> en tanto que otros funcionarios insistían en que se mantuviera el apoyo a los

<sup>29</sup> Neil Lewis, “Reagan Attacks the Central American Peace Plan”, *The New York Times*, 13 de septiembre de 1987.

<sup>30</sup> Alfonso Chardy, “U.S. May Soften Nicaragua Policy”, *The Miami Herald*, 18 de octubre de 1987; y “U.S. Weighs Proposal for Contra Withdrawal”, 15 de octubre de 1987.

Contras como garantía en caso de que los sandinistas violaran los términos del acuerdo de Guatemala.

Por no querer adaptarse al creciente rechazo a la política en pro de los Contras, la Casa Blanca se encontró en una posición muy debilitada con respecto a su propósito de controlar las negociaciones centroamericanas. Jim Wright tuvo que afrontar el problema, cosa que se hizo notar muy claramente cuando llegó a Washington en noviembre el presidente Daniel Ortega y a Wright le tocó servir de intermediario entre Ortega, los dirigentes de la Contra y el cardenal Obando y Bravo, lo que provocó las críticas de los funcionarios de la administración, entre ellos el secretario de Estado George Shultz.

La diplomacia independiente de Wright sirvió para ilustrar que al final de 1987 la influencia de la administración de Reagan con respecto a Centroamérica había llegado a su nivel más bajo desde que comenzó la guerra de los Contras en 1981. Pese a la ambivalencia oficial estadounidense, el proceso de paz en Centroamérica avanzaba lentamente, con el regreso a El Salvador de varios exiliados políticos importantes, y con una actitud de posible flexibilidad en el trato con los Contras por parte de Nicaragua. Ni el Congreso estadounidense, ni país alguno de Centroamérica, estaban capacitados para llevar a cabo la diplomacia sutil que se requería para desmilitarizar a los Contras, asegurar la reintegración a la sociedad nicaragüense de los miembros del ejército de la Contra, y echar a andar la reconstrucción económica y social de los países centroamericanos. Al término de 1987 se vería si el gobierno de Reagan podía adaptar su política al proceso de paz iniciado en Guatemala, o si sería imposible que se efectuara un cambio en esa política antes de que el nuevo presidente asumiera el poder en 1989.

## VI

Mientras que los países centroamericanos buscaban la manera de dirigir sus propios destinos y reducir la influencia de Estados Unidos, los países latinoamericanos en general seguían un rumbo paralelo y reforzado hacia la concertación.

El hilo central de esta tendencia lo llevaban en sus manos ocho países latinoamericanos: el grupo original de Contadora y el Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), que se había formado en 1985 para respaldar los esfuerzos de paz de Contadora. A principios de 1986, después de varios meses de frustraciones, los ocho ministros de Relaciones Exteriores de esos países se reunieron en Caraballeda, Venezuela, con el propósito de reabrir las negociaciones centroameri-

canas que se hallaban estancadas. La declaración de Caraballeda aceptó la posición estadounidense, también patrocinada por El Salvador y Honduras, de que la resolución de las cuestiones de seguridad entre Nicaragua y sus vecinos tenía que incluir medidas simultáneas para lograr la apertura democrática y la reconciliación nacional en Nicaragua. Siguió a la declaración de los ocho ministros una visita sorpresiva a Washington, en la que presionaron conjuntamente a Estados Unidos para que dejara de apoyar a los Contras, presión que fácilmente esquivó la administración Reagan, pero que contribuyó a que el Congreso se resistiera a renovar la ayuda para los Contras en los primeros meses de 1986.

Los ministros de Contadora continuaron con las negociaciones varios meses más, a pesar de la oposición de la administración de Reagan, pero sin lograr resultados. En junio de 1986, reconociendo que se encontraban en un callejón sin salida, entregaron a todas las partes interesadas un proyecto corregido y detallado de los tratados de paz, indicando que para que se pudieran llevar a cabo los tratados era necesario que toda ayuda externa para las "fuerzas irregulares" se suspendiera. La decisión, unos días después, del Congreso estadounidense de aprobar la aportación de fondos para los Contras tuvo el efecto, naturalmente, de rechazar bruscamente la iniciativa de Contadora. Al quedar disminuida la fuerza de este intento de mediación en Centroamérica, y en vista del deterioro de la política de Reagan, se abrió el camino para la iniciativa de Arias.

Entre tanto, los ocho países de Contadora y el Grupo de Apoyo dejaron de concentrarse en Centroamérica y pusieron su atención en la manera de ampliar su influencia internacional. Durante la segunda mitad de 1986 comenzaron a institucionalizar sus consultas, ampliando la agenda para abarcar asuntos económicos y sociales. Cuando se reunieron en Río de Janeiro en diciembre de 1986, los ocho ministros formaron el "Grupo Río", cónclave informal que representa al 90% de la población latinoamericana. El Grupo Río se reunió mensualmente para buscar soluciones comunes para la cuestión de la deuda, del comercio, y de otros asuntos. Para fines de noviembre de 1987 los presidentes de las ocho naciones del Grupo Río llegaron a Acapulco, México, para celebrar una reunión cumbre regional sin precedente, que excluía al presidente de Estados Unidos. Esta reunión produjo una fuerte declaración conjunta sobre la deuda y otros asuntos, y delineó por primera vez una estrategia regional para negociar la deuda. De salir de allí una estrategia regional que pueda traducirse en una cooperación sostenida, las bases establecidas en el periodo 1986-1987 serían muy significativas.

## VII

La administración de Reagan durante 1986-1987 concentró su atención principalmente en Centroamérica, en México y (en un grado mucho menor) en Chile. En cambio, se les prestó poca atención a dos regiones a las que se les había dado importancia en los inicios de la presidencia de Reagan; el Caribe (incluyendo a Cuba) y Brasil. Por otro lado, dos países casi olvidados, Panamá y Haití, pasaron de la nada a un alto rango en la escala de preocupaciones de los políticos estadounidenses en el periodo 1986-1987.

En un principio la administración de Reagan le dio una atención prioritaria a las islas del Caribe. El primer ministro de Jamaica, Edward Seaga, fue el primer jefe de Estado que se reunió con Reagan cuando éste asumió el poder. Se le ofreció un incremento en la ayuda económica y de otra índole a Jamaica y a otras islas del Caribe, que se encontraban en una difícil situación a causa de la recesión mundial, y padecían los efectos de un experimento revolucionario en la isla de Granada.

En 1982, el primer proyecto importante del presidente Reagan en materia de política exterior fue la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, un plan a largo plazo para apoyar el desarrollo económico del Caribe y de Centroamérica por medio de ayuda, concesiones comerciales, y respaldo en materia de seguridad. En 1983 ocurrió la intervención en Granada, seguida de una inyección masiva de ayuda económica para el nuevo gobierno proestadunidense que asumió el poder a raíz de la intervención. El episodio de Granada tuvo el efecto inmediato de aumentar la influencia estadounidense en todo el Caribe, donde tuvieron auge los partidos proestadunidenses (se incluye el de Seaga en Jamaica y el de Tom Adams en Barbados), y se sintieron intimidados los movimientos de izquierda.

Pero en el periodo 1986-1987 se notó un nuevo cambio en el Caribe. Toda la región, tan vulnerable a los movimientos irracionales de la economía internacional, continuaba en un estado de profunda recesión. Las exportaciones de productos de consumo (especialmente de bauxita, óxido de aluminio y azúcar) decrecieron en volumen y en valor. La Iniciativa del Caribe hasta ahora ha tenido un impacto mínimo. Las exportaciones del Caribe a Estados Unidos han mostrado un descenso general; y aunque las exportaciones no petroleras han aumentado un poco, se han incrementado mucho más lentamente que las que proceden de otras partes del mundo. La inversión nueva estadounidense ha sido escasa y los vientos de la política también están en proceso de cambio. Está en declive la estrella de Seaga, en tanto que la de

Michael Manley, populista de izquierda, está en ascenso; el partido del finado Tom Adams está fuera del poder en Barbados, y el primer ministro que lo siguió, Errol Barrows, criticó mucho la política estadounidense antes de morir en 1987.

A Washington, sin embargo, no le interesaban estos movimientos. Se presentaron reformas proteccionistas para la Iniciativa del Caribe en el Congreso, que limitaban aún más el proyecto. Estados Unidos recortó a la mitad su cuota de azúcar, para llegar al nivel más bajo desde 1875, lo que redujo drásticamente los ingresos por exportación de la República Dominicana y de otros productores del Caribe. La ayuda económica directa de Estados Unidos cayó bajo la cuchilla de la iniciativa Gramm-Rudman-Hollings para reducir el déficit estadounidense. Aun Granada, que había recibido una aportación considerable de ayuda de Estados Unidos en 1984-1985, se encontró desatendida en el periodo 1986-1987. En suma, a la mayor parte de las islas del Caribe se les relegaba para recibir una ayuda inferior de Estados Unidos, aun en el momento en que empezaban a escucharse los rumores de un nuevo conflicto en potencia en la región.

Brasil es demasiado grande e importante para que Estados Unidos lo ignore, pero también estuvo desatendido en el periodo 1986-1987. La administración de Reagan había asumido el poder con la promesa de restituir lo que un miembro del Consejo de Seguridad Nacional llamaba una "hermosa relación" con Brasil, y el presidente Reagan escogió a Brasil como la primera parada en su gira presidencial por América Latina. Todavía en 1986 se le daba importancia simbólica a Brasil, al recibir en la Casa Blanca y en el Congreso de Estados Unidos al presidente José Sarney. Pero por debajo de la careta de cordialidad empezaban a salir las tensiones, especialmente en relación con la deuda y el comercio.

Washington presionó a Brasil para que abriera sus mercados internos, permitiera la producción de minicomputadoras en Brasil por empresas estadounidenses, y dejara de subsidiar sus exportaciones. Se le aplicaron fuertes sanciones comerciales a Brasil en noviembre de 1987, en respuesta a la política brasileña de reserva de mercado para minicomputadoras y *software* para computadoras. El representante de comercio de Estados Unidos también inició una investigación sobre una reclamación presentada por la Asociación de Productores Farmacéuticos en el sentido de que Brasil violaba los derechos de autor.

Pero los conflictos más fuertes se debieron a la decisión de Brasil de aplicar medidas radicales para controlar su enorme deuda exterior. Como se mencionó con anterioridad, Brasil sorprendió al sector financiero internacional al anunciar en febrero de 1987 una moratoria en

el pago de la deuda. Aunque Brasil y sus acreedores llegaron a un acuerdo en noviembre de 1987 con respecto al pago de 1.5 mil millones de dólares de intereses correspondientes al cuarto trimestre de 1987, quedó sin resolver la cuestión de cómo pagaría los 3 mil millones de dólares aproximadamente de intereses vencidos. Se prevé que la negociación para la restructuración de la deuda de Brasil (programada para 1988) será conflictiva, ya que Brasil se propone obtener concesiones por lo menos tan importantes como las que se otorgaron a México en abril de 1987.

A Estados Unidos le interesa Panamá tanto como Brasil, y sin embargo, también lo desatendió en el periodo 1986-1987. Panamá probablemente es un país más importante para Estados Unidos desde un punto de vista material que los otros cinco países centroamericanos en conjunto, por lo que representan el canal, que es importante estratégica y económicamente, la base de 10 000 elementos del ejército estadounidense, las importantes instalaciones para entrenamiento militar y servicios de inteligencia, y las fuertes inversiones que han hecho. Pero Washington, obcecado con Nicaragua, no le prestó mucha atención a la crisis que surgió en Panamá a partir de la asonada militar que le quitó el poder al presidente Barletta en septiembre de 1985.

En junio de 1987, a raíz de unas declaraciones del coronel jubilado Roberto Díaz Herrera, que le daban veracidad al viejo rumor de que el gobierno estaba involucrado en fraude electoral, tráfico de drogas, y asesinatos, aumentó la demanda de que se le pusiera fin a la manipulación de la política nacional por parte del sector militar panameño. El rompimiento de Díaz Herrera con el gobierno sirvió de catalizador para una huelga general y manifestaciones en las que decenas de miles de personas exigieron que se le pidiera su renuncia al jefe de las Fuerzas Armadas y hombre fuerte de Panamá, el general Manuel Antonio Noriega.

El gobierno de Estados Unidos, acostumbrado a ver a Panamá como un problema en vías de resolverse por medio de los Tratados del Canal de 1977, no supo inicialmente cómo responder a la inquietud que allí se presentaba; primero, se declaró neutral en asuntos internos panameños, y luego se lanzó a criticar abiertamente los métodos de Noriega. Se supo que entre los departamentos de Estado y de Defensa de Estados Unidos surgieron diferencias en cuanto a la forma de resolver el problema, pues para el primero era necesario, como parte integral de su estrategia de democratización regional, presionar a Noriega; en tanto que para el segundo y las agencias de inteligencia, el general Noriega era un aliado confiable que había apoyado la política estadounidense en Nicaragua y en otras partes del Hemisferio.

Ya bien entrado el verano, después de varias protestas violentas contra el gobierno, y luego de una resolución del Senado estadounidense condenando la intervención de los militares panameños en la política; la administración de Reagan se colocó firmemente en el campo antinorieguista. Le suspendió toda ayuda económica a Panamá, frenó la cooperación con las fuerzas armadas panameñas, y sugirió la posibilidad de que se cancelaran las prácticas militares conjuntas que estaban programadas para el principio de 1988. Sin embargo, a medida que pasaba el tiempo sin que las protestas tuvieran mucho efecto, el gobierno de Estados Unidos y los medios de información se volvieron a despreocupar de Panamá, señalando la posibilidad de que el general Noriega pudiera aguantar la tormenta.

## VIII

Las desavenencias que han surgido entre las dos regiones a causa de tres viejos asuntos de "baja política" (el comercio, la inmigración y las drogas) son uno de los elementos más sorprendentes en las relaciones Estados Unidos-América Latina en el periodo 1986-1987.

Se multiplicaron los conflictos en materia de comercio, especialmente con México y Brasil, aunque también se dieron con Costa Rica y la República Dominicana. América Latina se ha convertido en víctima imprevista del creciente proteccionismo estadounidense, provocado principalmente por el fuerte déficit de Estados Unidos en comercio bilateral y por la competencia productiva con los países orientales como Japón, Corea y Taiwán. En ambas cámaras del Congreso se aprobó a fines de 1987 una ley de comercio que contiene fuertes medidas proteccionistas. Esta administración, que se manifiesta abiertamente a favor de los principios de libre comercio, ha tomado más medidas para limitar las importaciones que cualquier administración anterior. Manifiesta haberlo hecho para evitar que el Congreso dicte medidas más restrictivas. Pero el creciente déficit comercial se debe a que no se tomaron a tiempo medidas para llevar a cabo reformas fiscal y monetaria, lo que ha suscitado una fuerte demanda de proteccionismo.

Esas medidas han afectado, y afectarán aún más, a América Latina. La ley de comercio incluye un mayor número de prácticas desleales de comercio, hace obligatoria la toma de represalias, y limita la importación de determinados productos latinoamericanos. La Cámara de Representantes ha aprobado una ley de comercio proteccionista, que le impondrá cuotas globales de importación a numerosos productos textiles.

La administración y el Congreso han tomado medidas para limitar las importaciones de productos latinoamericanos en el ramo de textiles, acero, etano y flores. Además, se ha reducido, para México y Brasil, el valor de los productos que pueden importarse a Estados Unidos libres de impuesto dentro del Sistema Generalizado de Preferencias, y se están aplicando represalias a Brasil porque se negó a modificar su política comercial para satisfacer las demandas de Estados Unidos. Han surgido además otros conflictos comerciales con algunos países más pequeños: con la República Dominicana y Costa Rica por los productos textiles, y con Trinidad y Tobago por el acero.

Por otra parte, la administración no parece estar muy dispuesta a presionar en la Ronda de Uruguay, que se inició formalmente en febrero de 1987, para que se reduzcan en forma importante las barreras comerciales para productos latinoamericanos. Al contrario, parece ser que la intención de la administración es obtener concesiones para inversiones extranjeras, comercio de servicios, y derechos de autor en los países en desarrollo. En suma, han aumentado los motivos de desavenencia en el Hemisferio Occidental, y se prevé que aumentarán más.

Después de años de debate improductivo, el Congreso de Estados Unidos aprobó en noviembre de 1986 una ley que restringe la inmigración, compleja legislación que tiene por objeto que Estados Unidos sienta que nuevamente controla sus fronteras. La ley le otorga una amnistía general a los trabajadores indocumentados que hayan llegado a Estados Unidos antes de enero de 1982, pero la ley más bien tiene un carácter restrictivo: sanciones para los patrones que empleen a trabajadores indocumentados, y aumento de recursos para proteger las fronteras.

Aunque todo latinoamericano estará de acuerdo en que el control de la inmigración es un elemento primordial de la soberanía nacional, y aunque todas sus naciones tienen leyes migratorias más restrictivas que las de Estados Unidos, las nuevas medidas produjeron una reacción negativa inmediata en América Latina, y especialmente en México, El Salvador y el Caribe.

En México, por ejemplo, se temió que la nueva ley redujera una fuente importante de ingresos de divisas. Se calcula que las remesas anuales de trabajadores mexicanos en Estados Unidos es de alrededor de 1 000 a 1 500 millones de dólares, es decir que se colocan, después del petróleo, de la exportación de manufacturas, y del turismo, como generador de divisas.<sup>31</sup> En la República Dominicana hubo protestas contra la ley por los mismos motivos; la más urgente la presentó el pre-

<sup>31</sup> Doris Meissner, "Migration and Refugee Issues in Inter-American Relations", documento preparado para el Grupo de Trabajo sobre Migración y Refugiados, Inter-American Dialogue, Washington, D.C., septiembre de 1987.

sidente de El Salvador, José Napoleón Duarte en mayo de 1987. Éste envió un comunicado a Reagan pidiendo que se hiciera una excepción con los trabajadores inmigrantes salvadoreños y manifestó que la economía de El Salvador no podía absorber a los miles de trabajadores que serían expulsados de Estados Unidos, y que necesitaba las remesas por valor de 350 a 600 millones en divisas que los trabajadores inmigrantes envían a El Salvador cada año. Duarte calculaba que han entrado a ese país, desde 1982, alrededor de 400 000 a 600 000 trabajadores indocumentados. Su petición reflejaba argumentos que se habían venido debatiendo en el Congreso desde hace años. En julio de 1987 la Cámara aprobó un decreto para suspender la detención y deportación de inmigrantes nicaragüenses y salvadoreños por lo menos durante dos años, y el Senado apoyó una medida similar.

No sólo los latinoamericanos se opusieron a la nueva ley de inmigración. En Estados Unidos muchos de los que emplean a trabajadores inmigrantes sintieron que se coartaba su libertad para emplear a quienes les conviniera. En respuesta a las objeciones de fabricantes, agricultores, rancheros y dueños de hoteles, el Senado otorgó su voto en junio de 1987 para que no se aplicaran hasta octubre las sanciones a los empleadores. Pero con excepción de esa prórroga, ya se está aplicando la ley. Por violaciones la primera vez se hará una advertencia, pero a partir de junio de 1988 se impondrán multas. En el primer año de la ley, disminuyó en 30% el número de indocumentados detenidos en la frontera, lo que indica que se empiezan a sentir los efectos de ésta. A medida que se vaya depurando la ley, es probable que aumenten las protestas latinoamericanas.

Desde hace varios decenios se ha presentado en el Hemisferio Occidental un problema muy grave: el tráfico de drogas ilegales, pero su escalada a partir de los setenta se ha colocado en primer plano en las relaciones interamericanas. En el periodo 1986-1987 aumentaron las tensiones interamericanas por diferencias en la percepción e importancia del problema. Al aumentar el uso de las drogas en Estados Unidos, aumentaron también las presiones para que se le pusiera coto al tráfico. El pueblo estadounidense se ha percatado de que mucha de la droga procede de América Latina.

En 1986 Estados Unidos se vio en problemas por su propósito de combatir el tráfico de drogas en América Latina. Cuando entraron fuerzas militares estadounidenses a Bolivia para ayudar al ejército a combatir ese tráfico, se suscitaron fuertes protestas nacionalistas. Se produjeron tensiones entre Colombia y Estados Unidos por asuntos de extradición. En México los agentes de la DEA se vieron obstaculizados en sus tareas.

A fines de 1986 el Congreso de Estados Unidos aprobó un decreto sobre el tráfico de drogas, que permite incrementar los fondos para el control del comercio de las drogas y aplicar sanciones a los países que no colaboren en la campaña antidrogas. Con base en esa legislación, Estados Unidos aumentó unilateralmente sus esfuerzos para impedir la entrada de las drogas, y firmó acuerdos bilaterales con México, Colombia y Bolivia para combatir ese tráfico.

Con frecuencia hubo oposición interna a la firma de estos acuerdos. En Colombia, por ejemplo, la Suprema Corte (intimidada sin duda por la violencia relacionada con las drogas) declaró inconstitucional una ley que ratifica un convenio de extradición entre Estados Unidos y Colombia. Uno de los sindicatos más fuertes de Bolivia criticó, tachándolo de sometimiento “a los dictados del imperialismo”, el programa de tres años para erradicar la droga en Bolivia, iniciado como parte de un acuerdo entre Estados Unidos y Bolivia, con apoyo de asesores militares estadounidenses, entrenamiento y ayuda económica.

Pese a la lucha contra las drogas por parte de Estados Unidos y de los gobiernos latinoamericanos en el periodo 1986-1987, aumentó el flujo de éstas. Los 50 millones de dólares anuales que aporta Estados Unidos apenas hacen mella en la producción y tráfico de drogas. En el contexto de la crisis económica de la región, es comprensible el deseo de lucrar con el comercio de drogas. Pero más importante es la duda de si es serio el compromiso de Estados Unidos para combatir la droga, en vista de los recortes presupuestales en relación con los programas antidroga internos y del aumento que se registra en la producción interna de drogas en Estados Unidos. En el Congreso y entre el público estadounidense se le echa la culpa de la drogadicción a los productores y traficantes de droga latinoamericanos, en tanto que en América Latina se considera que la demanda de drogas en Estados Unidos es la que produce la oferta. Van en aumento las tensiones interamericanas en materia de drogas.

## IX

En las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en el periodo 1986-1987 lo que resalta es el fuerte contraste en el estilo de cada uno. El gobierno de Estados Unidos se mostró más nacionalista, más duro, y más ideológico en los años ochenta que en toda una generación anterior. Por el contrario, los dirigentes latinoamericanos se mostraron más pragmáticos y más colaboradores que sus antecesores. La evolución de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina estará

condicionada, hasta cierto punto, por la forma que tomen esas tendencias, o por los cambios políticos y de política que puedan ocurrir en Estados Unidos o en América Latina, o en los dos.

Si bien las relaciones entre ambas regiones siguieron siendo conflictivas en este periodo, las desavenencias se mantuvieron dentro de ciertos límites. La crisis centroamericana no se convirtió en una confrontación, ni se produjo ningún elemento nuevo que pudiera motivar una confrontación. Ningún país latinoamericano ha dejado de cumplir formalmente con su compromiso de deuda, ni tomó medidas económicas autárquicas, y ninguno se negó rotundamente a colaborar con Estados Unidos en cuestiones de política.

Si la crisis económica de América Latina persiste, si las políticas latinoamericanas se radicalizan, y si Estados Unidos no adopta una posición más abierta, las tensiones interamericanas empeorarán. Los dirigentes latinoamericanos podrían tomar posiciones políticas más nacionalistas y populistas, antiestadunidenses en forma y tono, en respuesta a las fuertes presiones económicas internas que demanden un cambio económico y político.

Pero si Estados Unidos adopta una posición más pragmática y flexible, podría producirse un periodo de mayor colaboración a nivel del Hemisferio. Washington podría ocuparse de otros problemas del Hemisferio, si apoyara activamente las gestiones de paz en Centroamérica. Las tendencias hacia la apertura y las estrategias de mercado que se manifiestan en América Latina podrían darle la oportunidad a Estados Unidos de colaborar más de cerca con sus vecinos del sur en relación con problemas de deuda y de comercio. Una mayor preocupación por parte de Washington por la angustiada situación económica de la región podría producir mejores resultados en cuanto a deuda, comercio, drogas e inmigración. En el decenio de los ochenta se han colocado las bases para una mejor colaboración entre Estados Unidos y América Latina, si es que la nueva administración estadounidense, que será elegida en 1988, adopta políticas que sean congruentes con las principales preocupaciones de América Latina.

Traducción: *María Urquidí*