

¿HACIA UN NUEVO AISLACIONISMO DE ESTADOS UNIDOS? POSIBLES CONSECUENCIAS PARA AMÉRICA LATINA

MARIO OJEDA GÓMEZ*

A PARTIR del año pasado mucho se ha especulado acerca del rumbo final hacia el que se encamina realmente la política exterior de Estados Unidos. Un buen número de observadores piensa que la acción del gobierno de Nixon tiende hacia una retirada norteamericana del teatro internacional. Sin embargo, los argumentos que se exponen para apoyar esta tesis difieren bastante entre sí. Algunos sostienen que la guerra de Vietnam ha producido una grave frustración interna en Estados Unidos y que, por otro lado, ha demostrado que este país no puede seguir desempeñando indefinidamente el papel de policía internacional. En consecuencia, a menos de que Washington abandone su política intervencionista —continúa el argumento— la moral y la unidad nacionales de Estados Unidos se deteriorarán a tal punto que el país habrá de enfrentar serios problemas políticos internos a muy corto plazo.

Otro grupo de observadores piensa que la retirada norteamericana vendrá como resultado del reconocimiento, por parte de Washington, de que su poderío militar ha sido sustancialmente neutralizado en varias regiones del globo. Esto se explicaría principalmente por los últimos avances chinos en materia nuclear y por la creciente presencia naval soviética en los mares del mundo. Por otra parte, este mismo grupo considera que tanto los países de la OTAN, como el Japón, cuentan ahora con la capacidad económica suficiente para proveer a su propia defensa y que Estados Unidos —urgido por problemas económicos— habrá de forzarlos en esta dirección a pesar de los riesgos que tal decisión puedan implicarle.

La diferencia entre estas dos interpretaciones conlleva implicaciones más profundas de lo que a simple vista pueda aparentar. Si consideramos que las causas en las que se hace basar el supuesto cambio de política son de naturaleza distinta —una de carácter interno y la otra externo— necesariamente se desprende que la retirada consecuente en cada uno de los casos sería de grado distinto. De acuerdo con la primera hipótesis, la retirada significaría el abandono completo de la presencia norteamericana en territorios extranjeros, dado que el ob-

* Profesor de Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Autor de numerosos trabajos sobre México y cuestiones interamericanas publicados en esta y otras revistas especializadas.

jetivo a alcanzar sería el rescate de la moral y la unidad nacionales. La retirada equivaldría entonces a un regreso a políticas tradicionales del siglo XIX y a la transformación de Estados Unidos, de policía internacional, a una fortaleza aislada políticamente del resto del mundo. En el segundo caso, la retirada significaría solamente un repliegue parcial de los asuntos mundiales, ya que sería la consecuencia de un reconocimiento del nuevo equilibrio mundial de fuerzas, tal y como se presenta principalmente en Asia. También sería el resultado de la creciente responsabilidad de Europa occidental y Japón respecto de su propia defensa. Si este fuera el caso, el repliegue equivaldría a una aceptación, por parte de Estados Unidos, de una nueva distribución de esferas de influencia, con China participando en dicha distribución de acuerdo con su nuevo *status* de gran potencia y con Europa occidental y Japón dirigiendo su propio destino.

Conforme el presente estado de la política internacional, la materialización de la primera hipótesis parece bastante improbable. A pesar de sus problemas internos, Estados Unidos constituye aún la primera potencia mundial. La presencia norteamericana en muchos países y regiones, en términos económico, político y militar, es todavía indisputable, además de que es considerada por Washington como vital.

Por otra parte, el aislamiento nunca ha significado para Estados Unidos la reclusión total dentro de sus propias fronteras. Un buen ejemplo de ello es el período que siguió a la primera Guerra Mundial, cuando la política de "vuelta al aislamiento" significó en la práctica un repliegue al hemisferio occidental. En consecuencia, el segundo caso parece ser la posibilidad más realista; es decir, la concepción del aislamiento como un repliegue parcial solamente. El problema consiste entonces en dilucidar cuál sería el grado de ese aislamiento; es decir, cuán "parcial" sería el repliegue.

Para responder a esa pregunta se tiene que considerar, en primer lugar, el problema de si Estados Unidos estaría dispuesto, en caso de una retirada más o menos generalizada, a sacrificar países como Israel y Australia, donde los intereses estratégicos y económicos se aúnan a lazos culturales y aun emocionales de un peso tremendo. Pero haciendo a un lado esta cuestión, al menos de algo se puede tener la absoluta seguridad y es que Washington no cedería tan fácilmente su auto-otorgada facultad, de acuerdo con la Doctrina Monroe, de considerar a América Latina como su patio trasero. Una visión más realista es pues aquella que esperaría que en caso de un cambio, la retirada norteamericana sería hacia su esfera "natural" de influencia: el hemisferio occidental.

Podría aún formularse, por mero afán de especulación académica, una tercera hipótesis, según la cual Estados Unidos estaría dispuesto a olvidarse de la Doctrina Monroe. Pero aun en este caso tan improbable, resulta difícil aceptar que tal acción incluiría el sacrificio de la presencia norteamericana en las áreas que rodean su propio territorio. De acuerdo con la lógica del Pentágono, una evacuación político-

militar de dichas áreas seguramente crearía en ellas un vacío de poder que resultaría sumamente peligroso para la propia seguridad nacional norteamericana. En consecuencia, una posibilidad más lógica, en este caso, es la de que Estados Unidos quisiera conservar bajo su influencia, como perímetro amortiguador para su defensa de tipo convencional, el área del hemisferio comprendida entre el ecuador y el círculo polar ártico. Esta zona incluye a toda la región del Caribe, América Central, México, Canadá y Groenlandia. El argumento básico para considerar a ésta como la posibilidad más lógica, es que la región descrita ha sido clasificada como el "imperativo categórico" para la defensa nacional de Estados Unidos.¹

Hasta esta altura del análisis, el aislamiento ha sido tratado con base a consideraciones estratégicas solamente. Una visión menos clara del asunto surge cuando se incluyen consideraciones de orden económico. Para este caso, antes que otra cosa se hace necesario distinguir claramente entre lo que sería el punto de vista oficial de Washington y el punto de vista particular de las grandes corporaciones privadas. Es decir, una cosa es lo que el gobierno de Estados Unidos pudiera pensar y decidir en materia de política económica con relación al aislamiento y otra muy distinta lo que las grandes corporaciones transnacionales opinaran e hicieran al respecto. No debe descartarse la posibilidad de que en el futuro, e independientemente de Washington, las grandes corporaciones mantengan y aun expandan su papel actual en el mundo por su propia cuenta y riesgo. Ésta es, sin embargo, una posibilidad muy remota, puesto que la protección de los negocios privados es una de las justificaciones más importantes del Estado conforme a la doctrina política norteamericana. Pero ya sea una u otra cosa, para mayor claridad el presente ensayo se concentrará en el análisis de la política oficial solamente.

Los intereses económicos que Estados Unidos tiene en todo el mundo son muy importantes, pero los que tiene en el hemisferio occidental son de tal valor y magnitud, que no hay forma de imaginar cómo podría Estados Unidos abandonarlos en forma voluntaria. La inversión norteamericana directa en América Latina y Canadá, por ejemplo, alcanzó en 1967 la cifra de 28 mil millones de dólares. Esta cifra representaba el 48% del total de la inversión norteamericana en el exterior.² Además de ser un buen negocio para las corporaciones privadas, esta inversión representa también un importante medio para mantener la influencia norteamericana en el área.

Por otra parte, Canadá y América Latina constituyen un importante mercado para los productos norteamericanos, así como una fuente

¹ Hanson W. Baldwin, *Strategy for Tomorrow*. Harper and Row, Nueva York 1970, p. 82.

² U. S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*. Citado por Osvaldo Sunkel, "Capitalismo transnacional y Desintegración nacional en América Latina", *El Trimestre Económico*, Vol. XXXVIII, Núm. 150. México, abril-junio 1971, p. 608.

de abastecimiento de muchas materias primas de valor estratégico. Canadá es el principal cliente de Estados Unidos en el mundo entero, pues realiza compras anuales de aproximadamente 7 mil millones de dólares. América Latina en su conjunto, es segunda en importancia como cliente comercial, con compras por casi 5 mil millones de dólares al año.³ Esto significa que Canadá y América Latina conjuntamente absorben cerca del 37.5% de las exportaciones norteamericanas.

Desde el punto de vista de las importaciones de Estados Unidos, podría pensarse a primera vista que la región no desempeña un papel importante, ya que la mayoría de los productos que vende son materias primas que pueden ser fácilmente obtenidas en otros mercados. Sin embargo, baste decir que la región en su conjunto participa como una fuente de abastecimiento de 18 de las 23 materias primas clasificadas como "esenciales" por el gobierno de Estados Unidos.⁴ La importancia de esta función aumentaría notablemente en caso de una emergencia o conflicto armado, tal y como ha quedado demostrado en épocas pasadas.

La ayuda económica ha sido también un importante instrumento para mantener la influencia norteamericana en el área, con la excepción de Canadá. Como un medio para lograr beneficios económicos bastaría decir que la ayuda externa se ha enotado un gran éxito como promotora de las exportaciones de Estados Unidos. La ayuda ha logrado mantener al comercio exterior norteamericano en la región, artificialmente competitivo a través de los llamados préstamos atados. Por otra parte, como instrumento de penetración política también ha logrado sus objetivos. La asistencia externa ha ayudado a aumentar la influencia norteamericana sobre los gobiernos de la región al haberse creado un lazo adicional de dependencia de las economías de estos países respecto de Estados Unidos. La ayuda externa ha sido un modo de compensar la cooperación política y una forma de prevenir o tomar represalia por acciones "poco ortodoxas". No hay duda de que la hegemonía norteamericana en el área se ha construido principalmente sobre la base de incentivos y represalias de tipo económico.

Pasemos ahora a explorar las posibles implicaciones que para América Latina tendría un eventual aislamiento de Estados Unidos. Para hacerlo en forma ordenada, se considerarán separadamente las diferentes alternativas discutidas con anterioridad. El siguiente análisis contempla tres hipótesis alternativas. La primera considera un aislamiento total como base de la discusión. Sin embargo, esta hipótesis se incluye como mero ejercicio especulativo, puesto que ya ha sido anteriormente descartada como altamente irreal. La segunda hipótesis parte de una retirada parcial hacia el hemisferio occidental. Finalmente, la tercera, se basa también en un aislamiento parcial, pero en la forma de un repliegue hacia la parte norte del hemisferio.

³ Cifras para 1966 en: U. S. *Statistical Abstract* 1967.

⁴ U. S. Department of the Navy, *U. S. Life Lines. Imports of Essential Materials, 1963, 1964, 1965*. Diciembre, 1966.

Sería de esperarse que para América Latina —así como para otras áreas en desarrollo bajo la influencia de Estados Unidos— un tipo completo de aislamiento traería como primera consecuencia un vacío transitorio de poder. Algunas de las naciones más avanzadas y con mayor grado de integración política escaparían a esto, sin embargo, llenando por sí mismas el vacío dejado por Estados Unidos. Pero la gran mayoría de los países latinoamericanos habría de enfrentarse al peligro, al menos a corto plazo, de caer en la anarquía política. Es probable que en el caso de un aislamiento norteamericano las potencias extracontinentales se mostrarían lentas y cautelosas en su reacción frente a la nueva situación. Pero cualquiera que fuera el caso, es lógico pensar que los países latinoamericanos más grandes tratarían de aprovecharse de ella, llenando en su propio beneficio el vacío creado en las naciones vecinas más pequeñas. Ésta parece ser una posibilidad particularmente cierta para Brasil, por ejemplo, puesto que el gobierno militar de Río de Janeiro ha interpretado ya, desde ahora, que este es el papel que le toca desempeñar como agente subregional del sistema de seguridad norteamericano. Pero una acción como esta sólo lograría complicar aún más las cosas.

Otra posibilidad sería que los países latinoamericanos decidieran crear su propio sistema de seguridad colectiva. En teoría existe una amplia probabilidad de que este sistema funcionara con éxito, puesto que el grupo de naciones latinoamericanas reúne algunos de los requisitos básicos para dicho tipo de arreglo. Por lo menos hay una distribución de poder más balanceada entre los países de América Latina que la que actualmente existe dentro del sistema interamericano. La OEA, en realidad, no puede ser considerada en la práctica como un verdadero sistema de seguridad colectiva, puesto que Estados Unidos ejerce un poder avasallador y es en consecuencia quien impone las sanciones a voluntad. De esta forma, en el hemisferio occidental no existe de hecho un sistema de seguridad colectiva, sino más bien un mecanismo de "Pax Americana".

En la práctica, sin embargo, los países latinoamericanos tendrían que enfrentar muchos problemas antes de lograr un grado aceptable de actuación en un pacto regional de seguridad. La tradicional rivalidad entre algunos de estos países, particularmente los más grandes, tendería a aumentar en lugar de disminuir a corto plazo. Las diferencias ideológicas y de organización política de los distintos regímenes podría ser otra fuente importante de conflicto. Gobiernos civiles contra militares, socialistas contra capitalistas, dictaduras contra democracias y hasta militares de carácter reformista contra militares de naturaleza conservadora, podrían ser algunas de las rivalidades que a corto plazo aparecerían.

En consecuencia, un subproducto de tal arreglo regional podría ser la formación de bloques dentro del nuevo sistema. Según se presenta la situación política en la actualidad, bien podría pensarse en la creación de un bloque compuesto por Chile, Perú y Cuba. Este bloque

podría eventualmente atraer a todo el grupo andino, puesto que algunos de los países más pequeños, a pesar de las diferencias ideológicas, tendrían temor de quedar a merced de los más grandes. Otro bloque podría quedar integrado por América Central, incluyendo quizás a Panamá, México, Argentina y Brasil, los más grandes, marcharían por separado, aunque el primero trataría de atraer a Centroamérica y los últimos disputarían la influencia sobre Paraguay, Uruguay y Bolivia.

Una cuestión muy distinta sería por supuesto si los países socialistas u otras potencias extracontinentales decidieran aparecer en escena. Podría suceder que algunas de ellas quisieran aprovechar la situación alentando o ayudando a grupos internos de oposición a derrocar a sus gobiernos. En tal caso, el panorama sería por supuesto uno de gran inestabilidad, si no de abierta situación revolucionaria. Es posible que en tal caso los gobiernos latinoamericanos afectados buscarían que las Naciones Unidas desempeñaran un papel mayor en la seguridad del área.

Pero aun cuando no se diera el caso de la intervención de potencias extracontinentales, es lógico suponer que ante el vacío dejado por Estados Unidos, los grupos radicales de izquierda sentirían que el momento era propicio para iniciar movimientos revolucionarios en gran escala. Independientemente de si las condiciones internas de cada país son o no por ahora favorables a dichos movimientos, el problema es imaginar cuál sería la reacción de los distintos gobiernos latinoamericanos ante una situación como ésta. La interrogante tal vez pueda contestarse sobre el criterio del equilibrio prevaleciente de fuerzas, más bien que por el de las ligas ideológicas. Es más fácil suponer, por ejemplo, que el Brasil y la Argentina se decidieran a intervenir abiertamente para rescatar al gobierno de Bolivia en caso de una revolución de izquierda; que Chile, aun con la ayuda de Perú, decidiera acudir en apoyo de la fracción insurgente.

El caso de Cuba podría ser distinto al de Chile y Perú. Dada la posición geopolítica de que ésta goza, que la hace menos vulnerable a un ataque de represalia proveniente de otro país latinoamericano y dado su pasado activismo político en el área, es probable que se decidiera a ir en auxilio de movimientos revolucionarios de otros países. Pero en todo caso parece más lógico suponer que los países socialistas de América Latina se abstendrían de apoyar —al menos materialmente— a los movimientos revolucionarios de otros países, dada la reciente actitud que han tomado a ese respecto ambos regímenes. Por otra parte, también es lógico suponer que, al menos Chile, se abstendría de hacerlo, pues por ahora no está en posición de desviar la atención respecto de sus propios problemas internos y puesto que guarda formas democrático-representativas de gobierno. Finalmente hay que tomar en cuenta que la no intervención sigue siendo considerada por la mayoría de los países latinoamericanos como el principio rector de sus relaciones.

En el aspecto económico, los efectos de una completa retirada nor-

teamericana son más difíciles de prever, dada la complejidad del fenómeno. A primera vista, resulta obvio que en tal eventualidad la medida más inmediata de Washington sería la cancelación de los programas de ayuda económica. Ante esta situación, los países latinoamericanos tendrían que enfrentarse a graves problemas económicos. Mas no se puede estar muy seguro en realidad de que Washington decidiera suspender la corriente de ayuda, puesto que esta medida significaría, por otra parte, una reducción notable en la capacidad de estos países para seguir importando bienes de Estados Unidos.

La cancelación brusca de los programas de ayuda —que constituiría una violación unilateral de antiguos compromisos políticos— enfrentaría a América Latina a la situación de ver reducidos sus ingresos al tiempo de tener que seguir sirviendo la deuda externa. Esto podría llevar a los países latinoamericanos a la tentación de desconocer los compromisos de pago de dicha deuda. Tal decisión, sin embargo, no haría sino agravar aún más sus problemas, puesto que seguramente les significaría una represalia en el frente comercial. Para ellos no quedaría entonces más remedio que sufrir las consecuencias y acomodarse a la nueva situación. Tal vez la única medida realista a su alcance sería tratar de renegociar la deuda no liquidada conforme a plazos más amplios y con base a intereses más liberales. En tal caso, lo más probable sería que Estados Unidos accediera a ello, a fin de atenuar la mala impresión dejada ante las propias víctimas y ante la opinión pública mundial.

No obstante lo anterior, la cancelación de la ayuda económica podría traer, a largo plazo, ciertas consecuencias positivas para América Latina. Es lógico suponer, por ejemplo, que dicha medida obligaría a los gobiernos latinoamericanos a llevar a cabo reformas fiscales para allegarse los fondos necesarios para su gasto público y proyectos de desarrollo. Sin embargo, aun esto dejaría sin resolver el problema de la forma de atraer divisas extranjeras que de otra parte fluían a través de los mecanismos de ayuda. Pero tal vez este último problema no sería en realidad tan agudo como aparenta a primera vista, pues no hay razón para pensar que la cancelación por parte de Estados Unidos de sus programas de ayuda alcanzaría también su participación en los organismos internacionales. Por otra parte, ésta sería la oportunidad para que otros países industriales aumentaran su participación en el financiamiento externo de América Latina con fines de expansión comercial en el área. Es difícil concebir, sin embargo, que la magnitud de este financiamiento podría suplir completamente el vacío dejado por Estados Unidos, pero al menos significaría la oportunidad para América Latina de diversificar sus relaciones económicas.

Es casi seguro que una retirada norteamericana del teatro de la política internacional, afectaría sólo en menor grado sus relaciones comerciales. A fin de cuentas ningún gobierno en su sano juicio puede pensar hoy día en la plena autarquía. Lo que sería en todo caso probable es que Estados Unidos decidiera abandonar la tesis de la "relación

especial" en su trato comercial con América Latina. Esto significaría que muchos de los productos sujetos hoy día a cuotas de importación, que se distribuyen con criterios políticos que favorecen a la región, estarían expuestos a un tratamiento puramente comercial. Pero esto tampoco sería del todo negativo a largo plazo.

Si bien es de esperarse que ante la cancelación de la "relación especial", las naciones latinoamericanas tendrían que enfrentarse a corto plazo a la creciente competencia de otros países en vías de desarrollo, esto habría de obligarlas, a la larga, a racionalizar sus sistemas de producción y a buscar una mayor diversificación económica. Por otra parte, esta situación podría constituir un fuerte estímulo para promover, sobre bases más realistas y serias, la integración económica de América Latina.

Claro está que todo esto no resolvería los graves problemas a que las economías latinoamericanas tendrían que enfrentarse de inmediato. Es de suponerse que aquellos países con una concentración mayor de su comercio de exportación en Estados Unidos, sufrirían perjuicios muy graves a corto y a mediano plazos. Algunos de ellos, sin embargo, tal vez podrían escapar a daños demasiado fuertes. Por ejemplo, aquellos que basan su comercio en productos que tienen una escasez relativa mayor, como es el caso de Venezuela con el petróleo, retendrían parte de su antigua capacidad de negociación comercial.

A primera vista podría pensarse que una retirada general de Estados Unidos habría de crear en muchos de los gobiernos latinoamericanos la tentación de nacionalizar las compañías extranjeras. Pero un análisis aún superficial del estado actual de la cuestión, bastaría para convencerse de que esto no es tan fácil de realizarse. Primero, porque está visto que la fuerza de negociación de las grandes corporaciones radica más en su propio poder económico, que en el apoyo que les brinda Washington. Segundo, porque la cancelación de la ayuda oficial de Estados Unidos, al dejar un hueco en la balanza de pagos de esos países, aumentaría la posición negociadora de las grandes compañías extranjeras. Esto se debe a que el capital de éstas quedaría como uno de los pocos remedios para suplir a corto plazo el vacío dejado por la ayuda económica. Finalmente, porque en uno y otro caso, el problema del acceso a la tecnología moderna seguiría existiendo para estos países.

Exploremos ahora la segunda de las hipótesis planteadas al principio de este artículo: la retirada parcial de Estados Unidos al hemisferio occidental. Antes que otra cosa, esta decisión podría significar el recrudescimiento de la política de esferas de influencia. El abandono de Asia y África por parte de Estados Unidos, podría traducirse en la concentración en el continente de la acción política norteamericana, con todos los beneficios y desventajas que ello acarrearía a los países latinoamericanos. La probabilidad de que esto ocurriese está en función de lo que Estados Unidos decidiera hacer para prevenir el deterioro de su posición en el área.

El reacomodo de las esferas de influencia ha sido, al parecer, una eventualidad largamente temida por el gobierno de Castro. En efecto, la salida norteamericana del Asia y de otras regiones, aunada al aflojamiento de la guerra fría, bien podría significar el entendimiento tácito o expreso entre las grandes potencias de intercambiar bolsones de influencia enemiga que ahora existen dentro de sus respectivas esferas "naturales" de acción política. Sin embargo, resulta difícil aceptar que la Unión Soviética se decidiría a sacrificar o aun a intercambiar a Cuba por otras zonas que ahora se encuentran bajo la influencia de Washington. La pérdida de prestigio que ello le significaría frente a los países socialistas y al Tercer Mundo, sería considerada, sin duda, como un precio demasiado alto. Por otra parte, también resulta difícil pensar que Estados Unidos, ante un retiro del apoyo soviético a Cuba, se decidiera a llevar a cabo una acción "definitiva" en contra del gobierno de Castro. Tal acción obviamente lesionaría el proceso de atenuación de la guerra fría, así como la imagen norteamericana ante la opinión pública mundial.

Lo que sí es lógico suponer, es que en caso de un repliegue al hemisferio occidental, Estados Unidos reforzaría su vigilancia política en América Latina a fin de evitar nuevos cambios hacia la izquierda. Los métodos para esta política preventiva serían, sin embargo, distintos de los hasta ahora practicados. Es de esperarse que no habría más la preocupación por crear en el área estructuras sociales capaces de resistir la influencia de la propaganda revolucionaria, ni tampoco el espíritu misionero en pro de la democracia que tuvo —al menos en principio— la Alianza para el Progreso. La nueva táctica sería el apoyo abierto al *status quo*, independientemente de que este fuera de signo civil o militar, progresista o conservador. Los instrumentos para ello serían fundamentalmente de tipo económico, aunque otorgando a los gobiernos latinoamericanos una calidad de "socios", como ya expresara el presidente Nixon. Esta política trataría de evitar actitudes pasadas de tipo paternalista, pero sin descartar el uso de sanciones de tipo económico.

Bajo la nueva situación, las relaciones económicas con América Latina tendrían, en consecuencia, una razón aun mayor para basarse en una "relación especial". El atrincheramiento de Estados Unidos en su baluarte tradicional, obviamente habría de crearle mayores obligaciones con los países del área en lo que se tendría como justa reciprocidad. Esta nueva "relación especial" sería, sin embargo, distinta de la anterior. La ayuda económica, por ejemplo, que actualmente está bajo la amenaza de ser cancelada por el Congreso, seguiría fluyendo, pero sobre nuevas bases.

Durante el climax de la guerra fría en el continente, la ayuda económica norteamericana fue otorgada sobre la base de reciprocidad a cambio de la cooperación política. La cooperación latinoamericana fue solicitada para aislar a Cuba del hemisferio y combatir conjuntamente los brotes revolucionarios en el área. Sin embargo, conforme fue redu-

ciéndose en Washington el temor por movimientos subversivos de signo castrista, la ayuda económica fue adquiriendo condiciones de tipo técnico y comercial. La cooperación financiera dejó entonces de tener un precio político. A cambio de ello se exigieron condiciones tales como la disciplina financiera, los planes de inversión y las compras obligatorias en el mercado norteamericano.

Bajo la hipótesis del repliegue al hemisferio occidental, la tormenta a la que está ahora sujeta la ayuda económica habría de ser entonces meramente transitoria. Una vez pasada, el Congreso de Estados Unidos aprobaría una nueva ley de ayuda al exterior que gozaría del visto bueno del ejecutivo. La terminación de la antigua ley habría dado la oportunidad de estructurar sobre criterios frescos, sin el lastre del pasado, las bases y los requisitos de la nueva ayuda. Es de suponerse que los nuevos requisitos serían claramente de tipo económico y de los que a juicio de Estados Unidos resultarían útiles para el desarrollo. Entre éstos podrían contarse incentivos para el desarrollo de la libre empresa, la atracción de la inversión extranjera y la promoción del comercio exterior norteamericano. Aparentemente, la situación no habría cambiado mucho respecto a la actual. La diferencia sería, sin embargo, que los países beneficiarios estarían claramente advertidos de antemano de la situación a la que habrían de enfrentarse.

Pasemos a considerar ahora la tercera hipótesis planteada: el repliegue de Estados Unidos a la parte norte del hemisferio. El rasgo sobresaliente de esta eventualidad es que traería implicaciones distintas para cada una de las dos subregiones de América Latina. Para América del Sur, las consecuencias serían en lo general similares a las de la primera hipótesis, aun cuando cabe la posibilidad en este caso de que Estados Unidos acordara con las otras potencias de neutralización del área. Para México, Centroamérica y el Caribe —con excepción de Cuba— las consecuencias serían las mismas que las contempladas bajo la segunda hipótesis.

Lo único distinto, ante esta situación, sería el tipo de relaciones que habrían de surgir entre las dos subregiones de América Latina. Lo más probable en este caso es que entre una de las partes, expuesta a una creciente asociación con Estados Unidos y la otra parte abandonada a su propia suerte, necesariamente habría de surgir un divorcio paulatino. Con el tiempo, este divorcio habría de ser más evidente. La parte norte llegaría a ser ejemplo típico del desarrollo dependiente a la manera de Puerto Rico, aunque sin los avances espectaculares de éste, dado que es lógico suponer que no tendría acceso a volcar sus "excedentes" demográficos en Estados Unidos. La parte sur, a corto plazo, no podría superar el estancamiento originado por el reajuste de su economía; sin embargo es posible que con el tiempo lograra sentar las bases para el desarrollo independiente y autogenerado. Por otra parte es de esperarse también que con el tiempo la América del Sur habría de presentar un cuadro de creciente complementación —si no integración— de sus economías. Los países de la parte norte, en cam-

bio, presentarían un creciente aislamiento entre sí y una integración de tipo dependiente con Estados Unidos, al haberse ampliado, con la reducción de la competencia, su papel de proveedores de materias primas de la gran potencia.

Hasta aquí por lo que toca a las posibles consecuencias de una retirada norteamericana. Veamos ahora las probabilidades de que esto suceda a la luz de las acciones recientes del gobierno de Nixon. En su informe al Congreso de febrero de 1971, el presidente Nixon declaró que Estados Unidos no debía abandonar a su suerte a América Latina. En aquella ocasión concretamente dijo lo siguiente: “Los Estados Unidos deben dar cabida a la diversidad y procurar mantener la fibra de la unidad hemisférica. No podemos permitirnos un retiro por frustración o quedarnos aislados.”⁵

Sin embargo, los hechos concretos de la política de Nixon al contrario del discurso, tienden a sugerir que hay una actitud a descomprometerse de la “relación especial”. La primera prueba parece estar en la actitud de pasividad asumida por el gobierno de Nixon respecto del conflicto bélico entre El Salvador y Honduras. En esa ocasión, la delegación norteamericana ante la OEA se abstuvo de participar activamente y dejó a los latinoamericanos tomar la iniciativa y el liderazgo. Esto es lo que se ha dado en llamar la política de “presencia discreta”.

Muy importante también, como ejemplo de esta nueva actitud de Washington, es el hecho de que la sobretasa del 10% a los impuestos de importación aprobada por Nixon, fue implantada por igual a todos los países del mundo, sin excluir al Canadá y a la América Latina. Esta acción causó gran estupor entre los países del hemisferio, principalmente en Canadá y México, quienes como vecinos inmediatos de Estados Unidos y socios mayores del comercio norteamericano en el área, resultaron los más perjudicados. Por otra parte, estos dos países habían interpretado, hasta ese momento, que por virtud de las razones señaladas tenían derecho a un tratamiento preferente dentro de la “relación especial” otorgada a los países del continente. La mejor prueba de ello es que ambos trataron de negociar por separado, e independientemente del resto de los países, la dispensa de dicha sobretasa. Sin embargo, el gobierno de Nixon no los dispensó de esa acción proteccionista separadamente de ningún otro país de la región o del mundo.

Finalmente está la amenaza que pende sobre los países del área — y del resto de los que están en vías de desarrollo— de que los programas de ayuda económica sean cancelados. Aunque hay necesidad de aclarar que ésta es una acción del Congreso y no del ejecutivo norteamericano, hay razones para sospechar que cuenta con la simpatía del presidente Nixon. Como se decía líneas atrás, para el gobierno de Estados Unidos ésta puede ser la oportunidad para desembarazarse del

⁵ Tomado de la versión en español publicada en forma de folleto bajo el título de *La política exterior norteamericana para la década de 1970*. Febrero 25 de 1971, p. 21.

lastre del pasado y reestructurar los programas de ayuda sobre nuevas bases y criterios.

Todos estos hechos recientes parecen indicar que se está preparando un repliegue general de la política exterior de Estados Unidos, que incluiría el abandono de la América Latina. Esto, sin embargo, parece difícil que sea realizable si se toman en cuenta las realidades geopolíticas discutidas al principio del presente artículo. Resulta más lógico pensar que Estados Unidos está pasando por un período de revisión de su política exterior y que muchas de estas medidas, tomadas en relación con América Latina, son simplemente transitorias y constituyen un elemento de presión para obligarla a "convencerse", por ella misma, que el camino a seguir está en la asociación con Estados Unidos pero sobre nuevas bases. Sin embargo, sólo el tiempo podrá decir realmente cuál será la política que surja de esta revisión y cuáles serán las implicaciones que esto tenga para América Latina.