

LAS RELACIONES DE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA EN EL MARCO DE LA DEPENDENCIA

MA. DEL ROSARIO GREEN *

I

UN CONOCIDO intelectual latinoamericano ha señalado que “la descripción empírica de los hechos aparentes oculta los aspectos esenciales de la realidad. Hay que acompañarla de un análisis teórico de la sociedad global; negarse a enfrentar este problema es una actitud ideológica”.¹ De ahí que antes de intentar el estudio de aquellos acontecimientos de América Latina que revisten especial importancia para los fines concretos de este trabajo, hayamos preferido hacer una breve referencia al marco teórico que hasta ahora nos ha resultado el más adecuado para comprender la problemática latinoamericana. Ese marco teórico es el aportado por el enfoque de la dependencia.²

El enfoque de la dependencia surge como un intento de explicar la realidad latinoamericana ante el fracaso de otros modelos teóricos que pretendían la misma cosa. Entre esos modelos se encuentra el desarrollista, que por muchos años fue considerado el esquema por excelencia cuando, tanto en Estados Unidos como en América Latina, se buscaba un acercamiento a la región, y cuya validez es aún sostenida por algunos sectores de ambas partes del continente americano.³

El desarrollismo se basa en el concepto de que existe una sociedad ideal, la industrializada, a la que es necesario imitar; de ahí que la

* Profesora de Problemas Internacionales de América Latina en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Director adjunto de esta revista, ha publicado algunos trabajos sobre la problemática latinoamericana en ésta y otras revistas especializadas.

¹ Theotonio Dos Santos, “La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina”, en Helio Jaguaribe *et al.*, *La dependencia político-económica de América Latina*. México, Siglo XXI Editores, 1969, p. 157.

² Algunos de los autores que se han ocupado de este enfoque de la dependencia son: Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México, Siglo XXI Editores, 1969; Octavio Ianni, *Imperialismo y cultura de la violencia en América Latina*. México, Siglo XXI Editores, 1970; Ruy Mauro Marini, *Subdesarrollo y revolución*. México, Siglo XXI Editores, 1969.

³ El modelo desarrollista en América Latina, cuyos orígenes pueden trazarse en los años que siguieron a la Gran Depresión de 1929, fue posteriormente avalado por la CEPAL y encontró en Raúl Prebisch uno de sus más connotados exponentes. Para una descripción más detallada de este modelo ver, por ejemplo: Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México, Fondo de Cultura Económica, 1963.

estrategia recomendada sea una de eliminación de aquellos obstáculos sociales, políticos e institucionales que impiden la reproducción del modelo industrial en las sociedades subdesarrolladas. En los momentos en que surgió tal vez no se advertía que el desarrollismo constituía una abstracción irrealizable, ya que no es posible la reproducción histórica, como tampoco existe el tiempo unilineal. Es decir, no es posible la reproducción exacta de las condiciones que permitieron que Estados Unidos, Europa, la Unión Soviética, Japón, etc., se desarrollaran cuando lo hicieron, porque desde entonces se han gestado nuevos elementos que han modificado dichas condiciones. Simplemente el hecho de que los países industrializados lo sean, cambia el panorama para los países subdesarrollados que desean industrializarse.

Como la premisa fundamental del modelo desarrollista era falsa, la estrategia había de resultar necesariamente equivocada, o al menos insatisfactoria. Fue así como el proceso de industrialización vía sustitución de importaciones, recomendado por el desarrollismo a partir de la década de los treinta, no llevó a la esperada meta de la industrialización de alto nivel. Se creía que si en el pasado las economías latinoamericanas habían sido objeto de un "crecimiento hacia afuera" (porque su herencia colonial las llevaba a ser básicamente economías de exportación) que las había hecho enormemente dependientes del comercio exterior y sumamente vulnerables a las variaciones en el mercado internacional, ahora, con una política de "crecimiento hacia adentro" basada en la sustitución de importaciones, América Latina podría poner fin a esa relación desigual, apropiándose de las ganancias de su crecimiento. Es decir, se buscaba la "nacionalización", en cada caso, de las ventajas del crecimiento. Sin embargo, una vez que el proceso de sustitución de importaciones agotó sus primeras etapas de sustitución de bienes de consumo y algunos intermedios, se hizo claro que su continuación requería una cantidad de recursos y otros elementos (como un amplio mercado nacional) no disponibles en la mayor parte de los países de la región.

Así, la década de los sesenta trajo consigo el estancamiento económico a la vez que evidenció el fracaso del modelo desarrollista, cuya aplicación durante 30 años no sólo no fue capaz de disminuir la dependencia del exterior, sino que la aumentó al exigir la industrialización cantidades crecientes de insumos importados, y capital y tecnología extranjeros. Esta situación se hizo más grave aún con la entrada de las compañías multinacionales que, a diferencia de las empresas extranjeras del pasado, relegaban a un lugar secundario la inversión en los sectores tradicionales como la exportación de materias primas, los transportes, las comunicaciones y la energía, y se apoderaban del sector manufacturero, centro del proceso de industrialización y por ende el más dinámico de la economía.⁴

⁴ Para un estudio más detallado de este cambio de énfasis de la inversión extranjera en América Latina ver, por ejemplo: Miguel Wionczek, "El endeudamiento público externo y los cambios sectoriales en la inversión privada en América Latina, en Julio Jaguaribe, *et al.*, *op. cit.*, pp. 113-145.

El fracaso del desarrollismo puede resumirse en la idea de que no logró crear un centro nacional de decisión, ya que las decisiones más importantes de política económica continuaron tomándose, como en el tiempo de la colonia española primero y del liberalismo inglés posteriormente, con gran influencia del exterior; entendiéndose esta vez por exterior básicamente a Estados Unidos.

Ahora bien, ante la crisis del modelo desarrollista surge el enfoque de la dependencia, que busca explicar las razones que hacen que América Latina no se desarrolle de la misma manera que los países industrializados; o sea, las razones del fracaso de la premisa fundamental del desarrollismo. A pesar de las diferencias conceptuales y hasta ideológicas de los formuladores y seguidores de este enfoque, la conclusión que puede obtenerse es que de alguna manera el desarrollismo concebía a los obstáculos al crecimiento y desarrollo industrial de la región como de carácter básicamente externo. Es decir, se pensaba en términos de relaciones de un solo sentido entre países centrales y países periféricos. El país central explotaba al periférico, exportador de materias primas a precios relativamente decrecientes e importador de productos manufacturados a precios relativamente crecientes. De ahí que los países periféricos tuvieran como única alternativa encerrarse en sí mismos con un crecimiento "hacia adentro", debidamente reforzado con recursos externos disciplinados a la política económica nacional, para alcanzar mayores niveles de negociación internacional y dejar de ser considerados periféricos. Nunca se tomó en cuenta la posibilidad de que dentro del mismo país periférico existieran elementos que "sabotearían" este intento de independencia o, de manera más real, de interdependencia, y que la naciente burguesía industrial nacional, pese a que adquiriría gran fuerza internamente, en breve tiempo se subordinaría a los intereses extranjeros que se fueron haciendo cada vez más poderosos.

En este sentido, el enfoque de la dependencia vino a ofrecer una visión más completa de la realidad histórica latinoamericana. Comenzó por señalar que las relaciones entre los países centrales y los periféricos no eran unilaterales, sino que corrían en sentido doble. Es decir, que la existencia de los países periféricos estaba en función de los centrales que los explotaban, pero que la existencia y perpetuación de esta condición de subordinación y dependencia no era el resultado único de los países centrales, sino de la existencia también, dentro de los propios países periféricos, de grupos de intereses fuertemente aliados a los sectores más poderosos de los países dominantes. Así, en lo que pudiera parecer un juego de palabras, se puede señalar que en la dominación que sobre los dominados ejercen los dominantes, los grupos dominantes de los países dominados, aliados a los grupos dominantes en los países dominantes, desempeñan un papel muy destacado. La alianza entre estos grupos forma un núcleo "internacionalizado" de gentes que, independientemente de sus nacionalidades, se identifican entre sí, hablan el mismo idioma, comparten los mismos gustos y adop-

tan actitudes similares ante las mismas cosas.⁵ Estos grupos, lejos de identificarse con los países periféricos a los que pertenecen, se identifican con el país central y están de acuerdo en ubicar ahí el centro de decisión sobre cuestiones que afectan directamente a sus propios países. La materialización de este comportamiento es la empresa multinacional, cuya matriz, ubicada en el país central, toma decisiones que al ser ejecutadas por sus subsidiarias, localizadas en multitud de países con el apoyo y participación de poderosos grupos nacionales, pueden entrar en franca contradicción con la política económica de esos países, sobre la que finalmente se establecen poniendo así en entredicho la soberanía de los países periféricos involucrados.

Así pues, resumiendo, puede decirse que la mayor aportación de este enfoque a la comprensión de la problemática latinoamericana, consiste, en primer lugar, en el planteamiento de que la dependencia es una situación condicionante en el sentido de que cierto grupo de países tienen su economía condicionada por el desarrollo y la expansión de otra economía, y que esto resulta en que los países dependientes sólo puedan expandirse como reflejo de la expansión de los países dominantes, expansión que en este último caso es de carácter autónomo. En los países dependientes, los factores de producción importados, principalmente el capital y la tecnología, se han convertido en los determinantes centrales del desarrollo económico y de la vida sociopolítica.⁶

En segundo lugar, y más importante pues constituye un paso adelante de la explicación tradicional del atraso de los países dominados planteada por la teoría del imperialismo, entre otras, el enfoque de la dependencia sostiene que si bien las economías de los países dominados no condicionan las relaciones de dependencia en general, delimitan cuáles son sus posibilidades de expansión en función de la alianza entre los intereses dominantes en los centros hegemónicos y los intereses dominantes en las sociedades dependientes. Este último argumento puede concretarse en la premisa de que la dominación externa es impracticable por principio y sólo es posible cuando encuentra respaldo en los sectores nacionales que se benefician con ella.⁷

II

Es un hecho conocido que la historia de América Latina es la historia de su dependencia. Primero fue España, que descubrió, conquistó y colonizó esta parte del continente y le imprimió su condición depen-

⁵ Un estudio interesante sobre los varios sentidos de las relaciones entre países centrales y países periféricos es el de: Oswaldo Sunkel, "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina". *El Trimestre Económico*, Vol. XXXVIII, Núm. 150, abril-junio 1971, pp. 571-628.

⁶ Susanne Bodenheimer, "Dependency and Imperialism: The roots of Latin American underdevelopment". *Politics and Society*, mayo 1971, p. 332.

⁷ Theotonio Dos Santos, *op. cit.*, p. 185.

diente. Después fue Inglaterra la que, sustituyendo a España, obtuvo los frutos de un colonialismo de tipo liberal que, sin necesidad de institucionalizarse, cooperó al mantenimiento del poderío británico. Después de la primera guerra mundial, y hasta la actualidad, el país dominante por excelencia ha sido Estados Unidos, de ahí que en esta segunda parte nos concentremos en el análisis de los aspectos más importantes de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, sobre todo a partir de la Revolución cubana, en los planos económico, político y militar, y finalicemos haciendo una breve mención de los tipos de reacciones que en estos últimos 12 años se han originado en la región, y sobre todo en algunos países, frente al carácter dependiente que ha sido la constante en dichas relaciones; reacciones que van desde la respuesta revolucionaria hasta la asimilación consciente al dominio norteamericano.

Aunque difícilmente podemos hablar de una política definida de Estados Unidos hacia América Latina, pues ésta ha sido muy errática e incluso elaborada para responder a situaciones concretas, sin embargo podemos referirnos a tendencias generales al observar las relaciones económicas, políticas y militares que se han dado entre ambas partes del continente en lo que va del presente siglo. De igual forma podemos detectar ciertos virajes que, sin constituir cambios verdaderamente radicales en cuanto a la orientación de dichas relaciones, sí imprimieron un tono especial a la política latinoamericana de Estados Unidos, por lo menos durante los primeros años posteriores al surgimiento del acontecimiento que determinó dicho viraje. Habremos de ver que aunque la presencia de la segunda guerra mundial y la entrada en ella de Estados Unidos en 1942, originó ciertos cambios en la actitud norteamericana, fue verdaderamente el triunfo de la Revolución cubana, con todo lo que vino a representar en el momento más álgido de la guerra fría, el acontecimiento por excelencia que obligó a Washington a una revisión de su política hacia América Latina en todos los órdenes.

Por lo que respecta a las relaciones económicas entre ambas partes del continente, puede decirse que aun cuando problemas de carácter económico fueron a menudo abordados en las Conferencias Internacionales Americanas, cuyo origen se remonta a finales del siglo XIX, no fue sino hasta la séptima, celebrada en Montevideo en 1933, donde tanto Estados Unidos como los países de América Latina empezaron a trazar las bases de esas relaciones.⁸ Se habló entonces de un amplio programa de colaboración económica entre todos los países ahí representados, cuyo marco estaría dado por una reducción de las barreras fundamentales al comercio y una liberalización de la política comercial. Sin embargo, el carácter de las medidas reales que se continuaron adoptando, sobre todo de aquellas dictadas por Washington, no hizo sino repercutir en la apertura de una brecha entre ambas posturas: la

⁸ Minerva Morales, "Política económica de los Estados Unidos en la América Latina". *Foro Internacional*, Vol. IV, Núm. 3, enero-marzo 1964, p. 397.

latinoamericana, que insistía en una mayor cooperación interamericana, y la norteamericana, que obstaculizaba el logro de esa meta.

En los años siguientes se habría de ampliar esa brecha que durante la segunda guerra mundial pareció cerrarse parcialmente debido a consideraciones estratégicas de naturaleza más bien económica y relacionadas con el abastecimiento de materias primas, para volver a ampliarse en la década de los cincuenta, hasta el momento en que su estrechamiento surgió como una necesidad imperiosa para la seguridad de Estados Unidos, en virtud del surgimiento de la Revolución cubana y sus posteriores desarrollos.

El mundo de la segunda posguerra hubo de contemplar cambios profundos en la escena internacional. No solamente se alteró el equilibrio de poder mundial, bipolarizándose, sino que un buen número de países nació a la vida independiente, mientras que el principio de cooperación internacional se incorporaba de una manera definitiva al ideario de la mayoría de las naciones y era sancionado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos.⁹ El contraste entre los países ricos y los pobres era constantemente señalado, sobre todo por estos últimos que daban al desarrollo económico la más alta prioridad en sus programas de gobierno y pugnaban por el fortalecimiento de la cooperación internacional, a la que veían como instrumento y fuente de recursos para la satisfacción de todas las pretensiones de crecimiento económico, político y social que surgieron entonces.

La respuesta de la comunidad internacional a la gran demanda mundial de cooperación para el desarrollo económico y social de los pueblos menos favorecidos, fue la restructuración de algunos programas de ayuda ya existentes y la creación de otras instituciones con la participación de un gran número de países ricos y pobres. Surgieron así las Naciones Unidas con sus Organismos Especializados, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento, entre otras.

América Latina, como las demás áreas subdesarrolladas, encontró apoyo en estos programas e instituciones de cooperación internacional, pero aspiraba a lograr algo más concreto: la cooperación interamericana y particularmente la ayuda económica de Estados Unidos.

Los gobiernos latinoamericanos, conscientes de que hasta entonces la cooperación intercontinental se había centrado en cuestiones de carácter político —principalmente por lo que hacía a la adopción de principios tales como la autodeterminación y la no intervención—, habían visto en la política de “buena vecindad”, instaurada por la administración de Franklin D. Roosevelt, una esperanza para obtener reivindicaciones de tipo económico. Por otra parte, la participación de

⁹ En el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se establece claramente que: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la *cooperación internacional*, habida cuenta de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.” (Cursivas de la autora.)

estos países en la segunda guerra mundial, despertó en ellos una visión cada vez mayor de su importancia para Estados Unidos y de la legitimidad de sus aspiraciones de desarrollo que, como sucedió en otras regiones del mundo, parecieron acentuarse entonces. De ahí que no pusieran en duda que una buena parte de los recursos financieros necesarios para su desarrollo económico provendría de Estados Unidos.

Básicamente, los gobiernos latinoamericanos querían que Estados Unidos asumiera una mayor responsabilidad frente al desarrollo económico general de la región. Dichos gobiernos se mostraban hondamente preocupados por la repentina suspensión de la ayuda a gran escala que Estados Unidos había proporcionado a América Latina durante la guerra. Se sentían más y más olvidados conforme Washington derramaba millones de dólares en Europa primero, donde mediante la instauración del Plan Marshall (1947-1948) buscaba la reconstrucción de las economías devastadas por la conflagración mundial, y en Asia y el Medio Oriente después, donde el avance del comunismo se convertía en una amenaza para la seguridad norteamericana. En contraste con esto, el gobierno norteamericano canalizaba hacia la región latinoamericana menos del 2% de su programa de ayuda económica y militar bajo los términos de la *Mutual Security Act*, monto que resultaba insignificante frente a los enormes requerimientos de capital de los programas de rápido progreso económico y social que los países de América Latina empezaban a adoptar. Así, el problema económico fue planteado por los latinoamericanos en casi cada junta o reunión interamericana que se celebró a partir de la segunda guerra mundial.¹⁰

A medida que el tema de ayuda económica era trasladado de una conferencia a otra para su discusión, se hacía más evidente la ampliación de la brecha que separaba las posiciones norteamericana y latinoamericana. El poco interés desplegado por Estados Unidos frente a las demandas latinoamericanas de mayores niveles de ayuda económica, era justificado por Washington en términos de que América Latina no había sufrido la devastación de la guerra, no se encontraba amenazada por la agresión y subversión comunistas (y la mejor garantía de ello para Washington era el predominio en la región de regímenes dictatoriales, cuya bandera era un violento anticomunismo), y continuaba recibiendo un volumen cada vez mayor de inversión privada norteamericana. De ahí que hasta 1959-1960, el gobierno de Estados Unidos mantuviera con cierta consistencia un punto de vista sobre lo que sería la mejor estrategia para el desarrollo de los países de América Latina, totalmente contrario al sostenido por los gobiernos de esa región.

Aunque Washington había aportado asistencia técnica a los países latinoamericanos en campos tales como salud, educación y agricultura, y aunque el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)

¹⁰ Para un estudio más detallado de las conferencias donde el problema económico fue planteado y replanteado por los latinoamericanos ver: Ma. del Rosario Green, *La cooperación económica financiera internacional de la posguerra en América Latina: El caso de México*. México, UNAM, Tesis de licenciatura, 1966, pp. 51-62.

y el Banco de Exportaciones e Importaciones (EXIMBANK) estaban activos en América Latina, concediendo empréstitos de carácter comercial (inclusive ayuda "atada"), se esperaba que el capital privado, tanto doméstico como extranjero, desempeñara el papel de motor del desarrollo en la región. De ahí que la tarea principal fue la de mantener o restituir la estabilidad monetaria y crear un clima favorable a la inversión, con el fin de estimular la generación de capital doméstico y la corriente de capital privado extranjero. Esta posición quedó perfectamente definida en 1948, en el seno de la Novena Conferencia Internacional Americana, por el entonces secretario de Estado, George Marshall, quien declaró:

Mi gobierno está en posibilidad de aumentar el volumen de ayuda con el que ha venido contribuyendo al desarrollo económico de las repúblicas americanas. Sin embargo, el gobierno de Estados Unidos no puede financiar más que una parte pequeña del gran desarrollo requerido. El capital necesario debe provenir de fuentes privadas, tanto domésticas como extranjeras. Según nos ha demostrado la experiencia de Estados Unidos, el progreso puede lograrse mejor mediante esfuerzos individuales y el uso de recursos privados. Debe fomentarse, por lo tanto, el aumento de la inversión de capital de origen interno y externo. Es evidente que el capital extranjero acudirá con mayor presteza donde se ha acordado un trato justo y equitativo.¹¹

Por lo menos dos consideraciones importantes pueden deducirse claramente de tal declaración, que por muchos años constituyó la piedra angular de la política económica de Estados Unidos hacia América Latina. En primer lugar, la rigidez de la posición liberal norteamericana, que se aferraba a términos como "individual" y "privado", eliminando toda planeación económica como no fuera aquella encaminada a "poner la casa en orden" —frase en la que se insistía con regularidad— a fin de ofrecer todas las garantías posibles al capital extranjero. Había inflexibilidad también en la seguridad de las bondades del modelo *per se*, independientemente de otras consideraciones. Resultaba incomprensible, para la mentalidad norteamericana, que un esquema que había probado ser de gran utilidad para Estados Unidos, pudiera no servir para cualquier país de América Latina.

La segunda consideración gira en torno a la tendencia norteamericana a identificar inversión directa con ayuda económica, o justificar su preferencia por ese tipo de inversión con el argumento de que la inversión extranjera directa es una forma de ayuda económica. Este razonamiento es en realidad inaceptable. Es imposible negar la existencia de algunas de las ventajas que proporciona la inversión extranjera directa a los países que la reciben, ya que ésta pueda contribuir a su desarrollo económico complementando el ahorro interno y ase-

¹¹ U.S. Congress, Committee on Foreign Relations, *United States and Latin American Policies Affecting their Economic Relations*. 86th. Congress Session, Washington, D. C., 1960, p. 8.

gurando un coeficiente de inversión suficientemente elevado; ayudando a hacer frente al déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y asegurando la estabilidad monetaria; permitiendo que los conocimientos y la tecnología se transfieran en la forma de bienes de capital, contribuyendo así a elevar la productividad y el ingreso. Sin embargo, existen razones de peso por las cuales la inversión extranjera directa no puede ser considerada como una forma de ayuda económica. En primer lugar, el objetivo primario de tales inversiones es el lucro y no el desarrollo del país en que se instalan. En segundo lugar, son capitales de riesgo que conllevan un alto costo financiero, contribuyendo a hacer más alto el costo del crecimiento económico y dando lugar en ocasiones a que se les favorezca con medidas tributarias y cambiarias francamente discriminatorias o arbitrarias. En tercer lugar, en la medida en que con el tiempo el volumen de capitales que sale del país por concepto de utilidades de esa inversión es mayor que el ingreso por concepto de nuevas inversiones, se descapitaliza al país receptor y se le crea un problema adicional sobre su balanza de pagos.¹² En cuarto lugar, en virtud de su mayor capacidad tecnológica y financiera, y de los privilegios adicionales que muchas veces obtienen, las inversiones extranjeras acaban por desplazar o absorber a la industria nacional. En quinto lugar, se trata de capitales de gran magnitud y a la defensiva, que se esfuerzan por obtener garantías en contra de los riesgos que han asumido al establecerse en medio de ciertas economías. Tal es el caso de los "acuerdos de garantía" firmados por algunos países latinoamericanos con inversionistas norteamericanos. Finalmente, comprometen al Estado del cual provienen y pueden llegar a convertirse en una amenaza para la soberanía del Estado al que se dirigen, como de hecho ha ocurrido en numerosas ocasiones en América Latina.

Ahora bien, aunque reconociendo la importancia de la inversión extranjera directa, y sin pretender "ninguna consideración ideológica en contra del capital privado", los países latinoamericanos expresaron en repetidas ocasiones su oposición a la exagerada importancia concedida por Washington a la inversión extranjera directa, y se pronunciaron siempre en favor de la canalización, hacia la región, de mayores y crecientes volúmenes de recursos provenientes de agencias internacionales y oficiales, en forma de préstamos y donaciones.¹³ En esos mo-

¹² Según cifras del Departamento de Comercio de Estados Unidos, de 1950 a 1965 la salida de capitales de la región por concepto de remesas de utilidades sobre la inversión extranjera fue 7 500 millones de dólares mayor que la entrada de capitales por concepto de nuevas inversiones. Citado en Susanne Bodenheimer, *op. cit.*, p. 330.

¹³ Un ejemplo de esta actitud, en términos de la necesidad de la región de contar con una corriente segura de capital, como sería la ayuda económica, en lugar de depender de los caprichos de la inversión extranjera, puede encontrarse en el informe sometido por el secretario de la CEPAL a la Conferencia Económica realizada en Quintadinha, Brasil, en 1954. CEPAL, *International Cooperation in a Latin American Development Policy*. Nueva York, Naciones Unidas, 1954, p. 102.

memos los teóricos de la estrategia del desarrollo estaban muy lejos de percibir que al acudir en forma creciente a este tipo de recursos para complementar el ahorro interno y financiar el desarrollo económico, se creaba un nuevo tipo de dependencia financiera, pues entonces juzgaban más apremiante el peligroso predominio que la inversión extranjera había alcanzado en la mayoría de las economías latinoamericanas. El fracaso del modelo desarrollista demostró, años después, que la inadecuada canalización de los préstamos extranjeros (que en su gran mayoría fueron empleados para financiar proyectos de rendimiento a largo plazo, como son las obras de infraestructura), así como las condiciones poco liberales, en términos de tasas de interés y plazos de amortización, que acompañaban a muchos de ellos (sin mencionar el carácter "concesional" y hasta "atado" de muchos otros), y su utilización como sustitutos de reformas nacionales de carácter radical para incrementar el ahorro interno, habrían de repercutir en un agravamiento de los problemas de balanza de pagos de los países de la región, y en una elevación de su nivel de dependencia.¹⁴

Al finalizar la década de los cincuenta, pero sobre todo al iniciarse la de los sesenta, pareció darse una convergencia entre las largamente irreconciliables posiciones norteamericana y latinoamericana respecto a la mejor estrategia de desarrollo para esta última región. El primer indicio de ello fue la creación, en 1959, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con lo que se hizo realidad un sueño perseguido por los latinoamericanos, con algunas variantes, desde 1889: una institución de financiamiento regional que, por su carácter netamente interamericano, estuviera capacitada para lidiar con los problemas específicos del área.¹⁵ Sin embargo, esta convergencia, que se hizo más evidente durante los primeros años de la década de los sesenta, obedeció, como se verá más adelante, más a consideraciones de índole política, estratégica y de seguridad, que al deseo de comprender y ceder ante las reivindicaciones económicas tanto tiempo buscadas por los países latinoamericanos. Esto queda probado por el hecho de que una vez que el peligro de entonces, encarnado en el triunfo de la Revolución cubana y su posible repetición en algún otro país latinoamericano, pareció haberse conjurado, la política económica de Estados Unidos hacia América Latina volvió a encontrar sus antiguos cauces de expresión, ampliándose una vez más la brecha entre ambas partes del continente.

El estallido de la Revolución cubana y sus ulteriores desarrollos hicieron que por primera vez, desde la segunda guerra mundial, Washington asignara a América Latina una alta prioridad en su política exterior. En términos de la política económica norteamericana, la Alian-

¹⁴ Para un estudio de las repercusiones de la creciente deuda pública externa de América Latina ver, por ejemplo: Ma. del Rosario Green, "Deuda pública externa y dependencia: el caso de México". *Foro Internacional*, Vol. XIII, Núm. 2, octubre-diciembre, 1972, pp. 155-177.

¹⁵ Un estudio detallado de la evolución de la idea del BID a lo largo de 70 años es el de Julio Briode, *Banco Interamericano de Desarrollo. Sus antecedentes y creación*. Washington, D. C., BID, 1961.

za para el Progreso (ALPRO) constituyó la máxima expresión de este cambio. Su antecedente más inmediato se encuentra en la Conferencia de Bogotá de 1960, donde el gobierno de Estados Unidos reconoció la necesidad de dar más ayuda a América Latina. Con base en esta declaración, en mayo de 1961 se creó el Fondo Especial Interamericano de Progreso Social, con un capital de 500 millones de dólares, aportado íntegramente por Estados Unidos y que habría de constituir, dividida su administración entre el BID y la AID, uno de los renglones del programa de financiamiento de la ALPRO.

La Alianza para el Progreso, como tal, quedó constituida el 17 de agosto de 1961, con la firma de la Carta de Punta del Este por los países latinoamericanos y el patrocinador del programa: Estados Unidos. El presidente Kennedy, consciente de que la Revolución cubana abría una alternativa a la dependencia de la región, que ponía en peligro la seguridad norteamericana, decidió contratacar lanzando a la ALPRO como la materialización de una "revolución pacífica y positiva" encaminada a transformar la estructura económica y social de la región. Era, en pocas palabras, una respuesta "no violenta" a la violencia de la Revolución cubana. Sus metas aparentes eran específicas y tenían que ver con una tasa de crecimiento *per capita* anual del 2.5% para todos los países latinoamericanos, una mejor distribución del ingreso, un proceso de industrialización acelerado, mayor productividad agrícola, diversificación del comercio exterior e integración económica, y mayores niveles de educación, salud, habitación, etc. Para lograr estos objetivos se estableció que debía ponerse a disposición de los países de la región, durante los siguientes 10 años, un aporte de capital de 20 000 millones de dólares (2 000 millones anuales), la mayoría del cual estaría integrado por fondos públicos. Es decir, por primera vez la estrategia norteamericana respecto al desarrollo latinoamericano dejaba de insistir en la importancia del capital privado y aceptaba dar prioridad al capital público. Por primera vez también, se reconocía en toda su amplitud la concomitancia del desarrollo económico y del social, así como la necesidad de transformar las estructuras de la región.¹⁶

Pese a todo lo que se estableció entonces, las expectativas creadas en torno a la ALPRO quedaron muy lejos de ser satisfechas. Económicamente la Alianza para el Progreso fue un fracaso. Los recursos no llegaron ni en las cantidades ni en las condiciones prometidas; las reformas propuestas no se llevaron a cabo, en términos generales; la tasa de crecimiento no alcanzó el nivel fijado, el comercio no se diversificó y la integración económica tampoco resultó muy exitosa. En ese fracaso todos los países involucrados resultaron culpables: Estados Unidos por imponer un programa "desde arriba" y no cumplir sus compromisos financieros, y los países latinoamericanos por no utilizar más adecuadamente (desde un punto de vista estrictamente económico) los recursos que recibieron y no promover las reformas necesarias.

¹⁶ Un estudio más detallado de los orígenes y objetivos de la ALPRO puede encontrarse en: Ma. del Rosario Green, *La cooperación...*, pp. 82-94.

Sin embargo, el fracaso de la ALPRO no fue total. Su verdadero objetivo, el político, se cumplió. Los recursos de capital fueron empleados como paliativos a las crecientes demandas de los pueblos latinoamericanos, lo que, unido a la retórica de los gobiernos, extinguió la amenaza revolucionaria en la región.

Han pasado más de diez años desde entonces y, mientras la Revolución cubana se ha consolidado, Washington ha vuelto a las prácticas de la década de los cincuenta. El no surgimiento de otro movimiento revolucionario del tipo de Cuba, ha sido asegurado por otros medios, como se verá más adelante, y la ayuda económica ha pasado una vez más a ocupar un lugar secundario. En cambio, el capital privado y sus bondades han vuelto a brillar a los ojos de Washington y las declaraciones de ciertos norteamericanos a este respecto evocan las del general Marshall. En este sentido, el informe Rockefeller es bastante claro al recomendar a los gobiernos latinoamericanos, entre otras cosas, la creación de un "clima favorable" para las inversiones locales y extranjeras. Señala también que los países latinoamericanos, por desconfianza a Estados Unidos, no han querido reconocer la importancia de la inversión privada, a pesar de que hay muchos ejemplos de sociedades democráticas que al proporcionarle aliento, han alcanzado pleno éxito en el logro de sus amplios objetivos.¹⁷

En el fondo, el abandono de la práctica de ayuda económica a América Latina por parte de Estados Unidos no sería tan grave si se pudiera pensar que este instrumento sería sustituido por uno más adecuado, como mejores condiciones de comercio en lugar de más inversión privada, pues ya se han señalado algunas de las desventajas implícitas en la ayuda económica; desventajas que resultan mayores en el caso de la ayuda de carácter oficial bilateral. Sin embargo, las medidas adoptadas por el presidente Nixon en agosto de 1971 borran toda esperanza de una política interamericana de cooperación económica basada en el comercio exterior.

La política militar de Estados Unidos hacia América Latina, al igual que la económica, ha estado siempre ligada a cuestiones de seguridad hemisférica o intercontinental, según la época.

La ayuda militar norteamericana a América Latina, en forma de entrenamiento y otros servicios, empezó antes de la primera guerra mundial. Una legislación, pasada en la década de los veinte, expandió los límites de esta asistencia, y entre 1920 y 1938, 32 misiones militares norteamericanas fueron enviadas a América Latina para ayudar a los países de la región a construir sus organizaciones militares. Estados Unidos alcanzó un monopolio virtual sobre el establecimiento de misiones militares en América Latina tan pronto como la segunda guerra mundial empezó y las naciones europeas, con intereses militares en la región, se retiraron para atender los asuntos que les atañían más directamente. Sin embargo, las misiones italianas y alemanas siguieron

¹⁷ "El Informe Rockefeller". *Foro Internacional*, Vol. X, Num. 3, enero-marzo 1970, p. 321.

funcionando en algunos países, y hacia ellos dirigió Estados Unidos mayor atención, buscando suplantar totalmente la influencia del Eje en los establecimientos militares latinoamericanos.¹⁸

Bajo el *Lend Lease Program*, emprendido en esa época, el Congreso norteamericano autorizó hasta 400 millones de dólares en equipo militar para América Latina. El objetivo de este programa era ayudar al desarrollo de una fuerza capaz de defender a la región frente a cualquier posible agresión externa y de asegurar la cooperación política y la obtención de las bases y facilidades necesarias para los intereses norteamericanos. El concepto de seguridad que privaba entonces era hemisférico, según el cual cualquier ataque o acto de agresión contra cualquier Estado americano, perpetrado por cualquiera otro, sería considerado como un ataque o agresión contra todos. Así se estableció en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, firmado en Río de Janeiro en 1947, donde además se señaló que un ataque de tal naturaleza daría lugar a que se tomaran medidas colectivas para repelear dicha agresión.¹⁹

Tal sería el concepto de seguridad que prevalecería hasta 1960; pero al darse cuenta Estados Unidos de que la Unión Soviética no estaba amenazando a la región latinoamericana con un ataque masivo directo, sino que con el desarrollo de los proyectiles balísticos intercontinentales soviéticos y otras armas nucleares hacía evidente la inutilidad de los ejércitos latinoamericanos desde lejos, en la eventualidad de una tercera guerra mundial, y de que la Revolución cubana planteaba la posibilidad del socialismo en América Latina, Washington abandonó su política de "defensa externa" sustituyéndola por una de "seguridad interna", que habría de incluir, según se verá, la inmediata preparación militar para luchar contra cualquier tipo de subversión.

El final de la segunda guerra mundial significó el término de la ayuda militar norteamericana a América Latina. Esta, al igual que la económica, se canalizó a Europa primero y a Asia y Medio Oriente después. Aunque en 1946-1947, el presidente Truman trató de pasar una propuesta que estableciera una mayor cooperación militar interamericana, ésta fracasó ante la negativa del Congreso norteamericano. De igual forma, la *Mutual Security Act* de 1949, que regulaba la ayuda militar de Estados Unidos, no incluyó a América Latina entre los beneficiarios.

Sin embargo, el rompimiento de nuevas hostilidades, esta vez en Corea, llevó a Washington a reconsiderar su política militar hacia América Latina. Truman pidió la participación latinoamericana en su lucha contra el comunismo internacional, y los países de la región se comprometieron a estrechar su cooperación militar a fin de incremen-

¹⁸ William Barber y Neale Ronning, *Internal Security and Military Power. Counterinsurgency and Civic Action in Latin America*. Ohio, The Ohio State University Press, 1966, p. 58.

¹⁹ Un estudio breve y de gran utilidad sobre el Tratado de Río se encuentra en Gordon Conell-Smith, *The Inter American System*. Londres, Oxford University Press, 1966, pp. 190-196.

tar sus recursos disponibles para la defensa colectiva y apoyar a Estados Unidos. El gobierno norteamericano decidió reforzar esta actitud, en términos materiales, pasando una legislación que se convirtió en la *Mutual Security Act* de 1951, en la que se establecieron provisiones para otorgar ayuda militar a la región.²⁰

Bajo la *Mutual Security Act* de 1951 y las legislaciones que la sucedieron, las naciones latinoamericanas tenían que aceptar una serie de condiciones antes de ser consideradas sujetos de ayuda militar. La aceptación de estas condiciones se hacía mediante la firma de acuerdos bilaterales entre esos países y Washington, donde se hacía específico que el objetivo de la ayuda era facilitar la cooperación con Estados Unidos en la defensa del hemisferio. Trece países latinoamericanos (Ecuador, Cuba, Colombia, Perú, Chile, Brasil, República Dominicana, Uruguay, Nicaragua, Honduras, Guatemala, Haití y Bolivia, en ese orden cronológico) firmaron esos acuerdos, y hasta 1959 sólo esos 13 recibieron ayuda militar por un total de 205.5 millones de dólares.²¹

El panorama se modificó considerablemente cuando el surgimiento de la Revolución cubana, en unión de otros factores de tipo estratégico a los que ya se hizo referencia, cambió el énfasis de la preocupación norteamericana desde la seguridad hemisférica hasta la seguridad intercontinental, donde la principal amenaza era la subversión de carácter interno; la subversión comunista que, en opinión de Washington y otros gobiernos latinoamericanos, Cuba propiciaba. Como consecuencia de este cambio no sólo aumentaron los volúmenes de ayuda militar norteamericana (de 1960 a 1965 el monto fue de 297.6 millones de dólares), sino que todas las naciones americanas (excepción hecha de Canadá, Cuba y Haití) fueron incluidas en la lista de beneficiarios sin necesidad de firmar acuerdos bilaterales, y se crearon otros programas adicionales: fundamentalmente los de contrainsurgencia y los de acción cívica.²²

Los actuales programas de contrainsurgencia superan el mero entrenamiento militar de oficiales latinoamericanos, programa que por otra parte existe desde 1949. Desde entonces 26 422 oficiales y hombres de tropa latinoamericanos han sido entrenados en lo que hoy se conoce como Escuela de las Américas, establecida en Panamá.²³ A partir de 1961 ese entrenamiento se ha complementado con la enseñanza de métodos especiales para combatir la guerrilla tanto urbana como rural, cuya eficacia resultó tan elevada que la muerte de Che Guevara en octubre de 1967 no significó prácticamente la extinción del movimiento guerrillero latinoamericano, sobre todo en las zonas rurales. Por lo que toca a las zonas urbanas, uno de los pocos movimientos que aún se mantienen en pie es el tupamaro, en Uruguay, pero la ferocidad con

²⁰ Edwin Lieuwen, *U.S. Policy in Latin American: a Short History*. Nueva York, Praeger, 1965.

²¹ Harold Hovey, *United States Military Assistance*. Nueva York, Praeger, 1966, p. 55.

²² *Loc. cit.*

²³ *Le Monde*, 14 de octubre, 1971.

que se le ha combatido en los últimos tiempos parece indicar que ya se encuentra bajo control del gobierno.

Además de este entrenamiento guerrillero, los líderes de las fuerzas armadas latinoamericanas son adiestrados en tácticas de guerra psicológica, inteligencia y contraespionaje, particularmente en el Centro Especial de Fort Bragg, en Carolina del Norte, Estados Unidos. Así se completa el cuadro de elementos disponibles para combatir cualquier tipo de subversión que ponga en peligro el concepto norteamericano de seguridad intercontinental.²⁴

Los programas de acción cívica, por su parte, parecen perseguir una finalidad completamente distinta. No estando directamente relacionados con la contención de la insurgencia, buscan cambiar la imagen que el pueblo tiene de las fuerzas armadas. Detrás de este tipo de programas está la creencia de Washington de que el uso de fuerzas predominantemente locales en proyectos de utilidad para la población a todos los niveles, en campos tales como la educación, los servicios públicos, la agricultura, los transportes, la salubridad y otros que contribuyen al desarrollo económico y social, tiende a mejorar la opinión que la población tiene de las fuerzas castrenses. En el fondo, sin embargo, se trata de otro tipo de táctica de contrainsurgencia, cuya función es detectar toda clase de presión y propaganda subversiva, controlando la información y tratando de obtener la lealtad de la población, sobre todo de la campesina, para el gobierno.

Finalmente, es necesario hacer referencia a otro tipo de programas a menudo empleados en América Latina y relacionados con la investigación en ciencias sociales. Proyectos como el "Secure", "Simpático", el fracasado "Camelot", etc., elaborados básicamente por científicos norteamericanos y respaldados por Washington, han permitido refinar los métodos y tácticas de contrainsurgencia al aportar información específica sobre cuestiones relacionadas con la seguridad interna de los países donde son realizados, como son por ejemplo el control de motines, la reacción popular a los programas de acción cívica, o la "propensión nacional a las revoluciones".²⁵

Todo esto permite apreciar la magnitud y los alcances de la nueva política militar norteamericana, cuya primera y más importante repercusión ha sido el debilitamiento acelerado de las tradicionalmente endebles estructuras civiles latinoamericanas, con la consecuente inhibición de las instituciones democráticas y el fortalecimiento de las tradicionalmente poderosas estructuras militares. Curiosamente, más de la mitad de los países latinoamericanos tienen actualmente un régimen de carácter militar o paramilitar, cuyos orígenes se localizan en los primeros años de la década de los sesenta; sobre todo a partir de la muerte

²⁴ Edwin Lieuwen, *Generals vs Presidents. Neo-militarism in Latin America*. Nueva York, Praeger, 1964, p. 125.

²⁵ El objetivo fundamental del proyecto Camelot era justamente medir, en Chile, la "propensión nacional a la revolución". Un estudio detallado de este proyecto se puede encontrar en: Francis J. Manno y Richard Bednarcik, "El proyecto Camelot", *Foro Internacional*, Vol. IX, Núm. 2, octubre-diciembre 1968, pp. 206-218.

del presidente Kennedy. El anunciado abandono de la política norteamericana de elevados presupuestos militares a los países de América Latina, que encuentra su paralelo en la disminución de la ayuda económica, no parece que vaya a afectar radicalmente esta situación. El aparato militar latinoamericano ya ha sido creado, y los recursos que se necesitan para alimentarlo no son tan elevados, en opinión de los gobiernos, sobre todo si se les compara con su alto rendimiento en términos de represión, que es en última instancia la única forma de mantener el deseado *statu quo*. Así, puede concluirse que, pese a la reducción de los volúmenes de ayuda militar norteamericana, la "cubанизación" de América Latina es una posibilidad totalmente descartada.

Al igual que las relaciones económicas y militares de Estados Unidos con los países de América Latina, las relaciones políticas han estado determinadas por importantes sucesos en la esfera mundial, y muy particularmente por aquellos localizados en el continente americano. Acontecimientos tales como la segunda guerra mundial, el avance del comunismo internacional, la Revolución cubana, la aparición de núcleos guerrilleros en América Latina, y la crisis de la economía norteamericana, han tenido sin duda importante influencia en esas relaciones, que en momentos de crisis parecen estrecharse para volver a sus cauces tradicionales una vez que la amenaza es conjurada. La temporalidad de estos cambios de actitud ha quedado evidenciada en el actual abandono por parte de Washington de sus compromisos de ayuda económica y militar contraídos con los países de América Latina, en términos que evocan los años posteriores a la segunda guerra mundial. En el plano político, esta tendencia encuentra su contraparte fundamentalmente en la política norteamericana de la promoción de la democracia, que tiene su principal ejecutor en la práctica del reconocimiento diplomático.

Tradicionalmente, el gobierno de Estados Unidos, al practicar su política de reconocimiento de los gobiernos, se apoyó en la llamada Doctrina Americana, que condicionaba ese reconocimiento a que los gobiernos cumplieran ciertos requisitos objetivos como control *de facto* del país y capacidad para cumplir sus obligaciones internacionales. Esta doctrina, que tenía su origen en la política adoptada por Jefferson frente a la Francia revolucionaria de que lo esencial era la "voluntad de la nación", se separaba de la Doctrina de la Legitimidad, empleada por el Concierto Europeo, que añadía ciertos requisitos más objetivos como legitimidad doméstica, monárquica, constitucional e ideológica. Sin embargo, la brecha entre ambas doctrinas habría de disminuir con el tiempo, a medida que el surgimiento de ciertos acontecimientos hacía más clara para Estados Unidos la necesidad de intervenir en la vida interna de los países de América Latina. Esos acontecimientos tuvieron que ver principalmente con la expansión de las inversiones norteamericanas en la región y sus intenciones monopolísticas.²⁶

²⁶ Para un estudio de la evolución de la práctica norteamericana del reconocimiento diplomático, a la luz de acontecimientos específicos ver: C. Heale Ronning, *Derecho y política en la diplomacia interamericana*. México, UTEHA, 1965, pp. 8-47.

En un principio, el gobierno de Estados Unidos estableció relaciones con todos los gobiernos latinoamericanos *de facto*, independientemente de cómo habían llegado al poder o de las inclinaciones particulares de la facción que lo detentaba, eliminando así la necesidad de tener que tomar partido y crearse enemigos. Sin embargo, la buena disposición de los gobiernos latinoamericanos, necesitados de recursos, frente a las inversiones europeas, y las crónicas dificultades financieras en que se encontraban, los condujo a verse imposibilitados para cumplir sus obligaciones y contratos; esto llevó al gobierno de Estados Unidos a idear la forma de mantener a la región alejada de manos europeas y a asegurar al mismo tiempo que los gobiernos latinoamericanos adoptaran la debida actitud con respecto a las inversiones norteamericanas. El no reconocimiento diplomático surgió entonces como la forma de presión más moderada que podía utilizarse. De esta manera, hacia finales del siglo XIX, la política de reconocimiento de Estados Unidos empezaba a destacar la importancia de la capacidad del nuevo gobierno para cumplir las obligaciones internacionales del Estado.

A principios de este siglo, la tendencia se hizo más pronunciada al ponerse de relieve tanto la capacidad como la buena disposición del nuevo gobierno para cumplir los compromisos de los regímenes anteriores con los gobiernos extranjeros y, muy importante, con los ciudadanos del propio país. La idea de utilizar el reconocimiento como un medio para promover la democracia en la región empezaba a delinearse entonces, y se hizo más evidente durante la administración de Wilson, cuando se agregó el requisito de constitucionalidad. Se sostenía que para que un nuevo gobierno fuera reconocido por Estados Unidos, sería necesario que hubiera tomado posesión por medios constitucionales y representara la voluntad del pueblo. Sin embargo, en los 10 años que siguieron se dejó ver un relajamiento de los requisitos de la política de reconocimiento y un paulatino retorno a la Doctrina Americana, abandonándose prácticamente el empleo del reconocimiento diplomático como instrumento de política exterior. Así, las administraciones de Truman y Eisenhower, preocupadas por mantener la estabilidad de la región latinoamericana que se veía sacudida por constantes crisis políticas, se decidieron por el reconocimiento de los gobiernos *de facto*, independientemente de su moralidad, de la forma en que hubieran llegado al poder, de los medios empleados para continuar detentándolo y de que fueran o no violatorios de los derechos humanos, poniendo como única condición su jurado carácter anticomunista y su capacidad para mantener ese *statu quo*, que a la luz de la guerra fría era el único posible.

El apoyo indiscriminado de Washington a los regímenes *de facto* resultó en el fortalecimiento de los regímenes latinoamericanos más dictatoriales, más represivos, más conservadores y menos democráticos. El argumento justificador era que la democracia no podía ser "impuesta" desde fuera sino que tenía que "venir desde dentro"; con lo que se olvidaba que los grandes obstáculos que la implantación de la demo-

cracia tenía que enfrentar en la región (los Somozas y Trujillos), no podrían ser vencidos sin algún apoyo del exterior.

Sin embargo, la Revolución cubana habría de cambiar, aquí también, la opinión de Washington. La caída del dictador Batista y lo que habría de suceder después, demostraron que los regímenes dictatoriales latinoamericanos, mediante sus reaccionarias políticas económicas y sociales y la represión de toda oposición política, estaban creando un clima ideal para el surgimiento del comunismo, que era, en última instancia, lo que Estados Unidos deseaba evitar a toda costa. Consecuentemente, la administración de Kennedy decidió presionar activamente a fin de lograr la democratización de América Latina.

Dentro de este contexto, el empleo del reconocimiento diplomático, como un instrumento de presión política por parte de Estados Unidos, fue revivido una vez más. Los regímenes constitucionales y los gobiernos de corte "social-demócrata" (como el de Betancourt en Venezuela) eran reconocidos inmediatamente, mientras que aquellos resultantes de golpes militares o apoyados en prácticas antidemocráticas eran sancionados con el no reconocimiento o, más precisamente, la suspensión de relaciones diplomáticas, que se hacía acompañar por la suspensión de la ayuda económica y militar. Estas tácticas fueron empleadas, en grados diversos, contra los gobiernos derechistas de la República Dominicana en 1961, Perú en 1962, y Haití, Honduras y nuevamente la República Dominicana en 1963. En este último país Johnson habría de intervenir directamente al enviar a sus "marines" a las costas dominicanas en 1965, a luchar contra la pretendida "dominación comunista", imprimiéndole así un nuevo giro a la práctica norteamericana de la promoción de la democracia en América Latina.²⁷

Los antecedentes que permitieron ese nuevo giro empezaron a gestarse, sin embargo, antes de 1965. Durante los últimos meses de la administración del presidente Kennedy, ya parecía insinuarse un retorno parcial y modificado al período de Truman y Eisenhower, en el cual la política era una: estabilidad ante todo. Con Johnson en la presidencia ese retorno fue definitivo, y en él influyó toda una serie de consideraciones. En primer lugar, en el Departamento de Estado existía bastante escepticismo frente a lo que se consideraba el ingenuo idealismo de la administración de Kennedy. En segundo lugar, Kennedy mismo, antes de ser asesinado, había perdido buena parte de su fe en las posibilidades de su gobierno de guiar el proceso político latinoamericano, y el fracaso de la República Dominicana como "show case" de la democracia, acabó por decepcionarlo totalmente. En tercer lugar, y tal vez el factor más importante, Washington empezó a reevaluar el militarismo latinoamericano, concluyendo que éste representaba cada vez más a la sociedad y que un nuevo tipo de militar estaba gestándose, el cual, una vez en el poder, lejos de actuar invariablemente de una

²⁷ Un estudio interesante del caso dominicano a través del tiempo se encuentra en: Larman C. Wilson, "Estados Unidos y la guerra civil dominicana". *Foro Internacional*, Vol. VIII, Núm. 2, octubre-diciembre 1967, pp. 155-178.

manera predatoria y reaccionaria, era cada vez más honesto, eficiente y progresista. Esto explica por qué los golpes militares que se presentaron a partir de entonces en América Latina, fueron vistos con mayor cautela por parte del gobierno de Estados Unidos.²⁸

Bajo la administración de Johnson este cambio en la actitud norteamericana acabó por establecerse. Su secretario de Estado adjunto, Thomas Mann, señalaba como pauta futura que Washington debería evitar involucrarse en las crisis políticas de América Latina, abandonando la práctica de "tratar de distinguir, al llevar a cabo su política exterior, entre un régimen democrático y uno dictatorial".²⁹ Igual que durante los años posteriores a la segunda guerra mundial, durante los primeros años de la administración Johnson se dio un fortalecimiento de los regímenes militares y dictatoriales, que compartían con Washington un feroz anticomunismo y obtenían por ello su complacencia y apoyo; política que subsiste en la actualidad (excepción hecha del régimen militar peruano) y cuyo mejor ejemplo lo constituye el militarismo brasileño.

Con base en todo lo anterior queda pues establecida la dependencia económica, militar y política de América Latina respecto a Estados Unidos, sus orígenes, principales cauces de expresión y resultados. Se hace necesario ahora hacer referencia, de manera breve y muy general, a las respuestas y reacciones que, en un sentido u otro, ha ocasionado dicha dependencia entre los países de la región, conjunta o individualmente. La primera de ellas es el proceso de integración económica latinoamericana, que constituye la respuesta desarrollista por excelencia al problema de la dependencia, y cuyo fracaso debe ser visto en el contexto del fracaso del modelo desarrollista. Se pensaba, a finales de la década de los cincuenta, cuando los esquemas de integración en la región fueron dinámicamente propiciados por la CEPAL, que el proceso de industrialización, basado en la sustitución de importaciones, necesitaría de mercados más amplios al conquistar etapas más avanzadas, y que un mercado integrado podría ayudar a resolver el problema, alentando la producción masiva y a bajos costos. Los resultados prácticos, después de más de 10 años de esfuerzos integracionistas, están muy lejos de satisfacer las expectativas iniciales. Si bien el comercio intrazonal se ha incrementado, sobre todo en el caso del Mercado Común Centroamericano, la existencia de poderosos intereses nacionales opuestos a la integración, la difícil convivencia entre países con grados de desarrollo tan disímiles entre sí, la penetración de las compañías multinacionales, y la falta de una actitud más decidida por parte de los gobiernos comprometidos en los esquemas latinoamericanos de integración —excepción hecha del Mercado Común Andino—, le han restado muchas posibilidades de triunfo a esta respuesta desarrollista

²⁸ Jerome Slater, "Democracy versus stability: the recent Latin American policy of the United States". *The Yale Review*, invierno, 1966, p. 176.

²⁹ Citado en *Idem*, p. 178.

de la comunidad latinoamericana al fenómeno de su dependencia externa.³⁰

Otro tipo de respuesta ha sido la ofrecida por la Revolución cubana, cuyo éxito fue completo en el sentido que rompió los lazos de todo tipo que ligaban a la isla con Estados Unidos. Ciertamente que estableció nuevos vínculos, que podrían ser clasificados como de dependencia, con el bloque socialista y particularmente con la Unión Soviética, pero, a reserva de que sería necesario un estudio más a fondo de esta cuestión, parece haber ciertos indicios relacionados con la distribución del ingreso en Cuba, los niveles de educación, salud, etc., que permiten suponer que el costo social de lo que algunos podrían llamar la nueva dependencia de Cuba, es menor ahora que antes de 1959.

Chile, al igual que Cuba, ha buscado implantar el socialismo como salida al problema de su dependencia frente a Estados Unidos. La vía chilena, sin embargo, ha sido hasta ahora la vía pacífica, consciente de que su supervivencia puede llegar a depender, en un momento dado, de su apego a las normas constitucionales. El éxito o fracaso de Chile en el camino que ha escogido no puede predecirse todavía, pero por el momento es claro que el presidente Allende hace grandes esfuerzos por diversificar la dependencia chilena, renegociando su deuda pública externa, estableciendo relaciones diplomáticas con los países socialistas con los que no existían y buscando nuevos mercados.

Por otra parte, el militarismo peruano, que derroca al presidente Belaúnde Terry en 1968, constituye una respuesta al problema de la dependencia difícil de juzgar, quizás por el hecho de tratarse de un régimen guiado por los mismos militares que años antes combatieron ferozmente la guerrilla en el Perú. Sin embargo, y aunque como en el caso de Chile, aún es prematuro hablar del éxito o fracaso de la vía peruana, existen ciertos indicios de que el gobierno del Perú busca modificar su tradicional posición frente a Estados Unidos, y estos indicios van más allá del simple empleo de un nuevo lenguaje, como lo prueban la expropiación de la IPC en 1968 y la reciente posición peruana en los casos de Cuba y del mar territorial.

De la observación de estos tres casos de disidencia en grados variables, no debe concluirse que todas las reacciones latinoamericanas son contrarias a su dependencia respecto de Estados Unidos. Las hay también a favor. En este sentido, Brasil constituye un caso extremo de integración consciente a los intereses norteamericanos, o de aceptación y desempeño consciente de su rol de dependiente. La razón fundamental de esta aceptación radica en que el grupo brasileño responsable de llevar al país a una salida dentro del marco mundial, tiene la firme convicción de que Brasil debe convertirse en una potencia hegemónica en el sur del continente, y que esto sólo será posible si cuenta con el respaldo moral y material del gobierno de Estados Unidos. En

³⁰ Para un estudio de los logros y fracasos de la integración económica de América Latina ver: Miguel Wionczek, "Surgimiento y decadencia de la integración económica latinoamericana". *Foro Internacional*, Vol. XI, Núm. 1, julio-septiembre 1970, pp. 1-18.

la medida en que este apoyo se ha hecho realidad, se puede empezar a pensar en Brasil como una potencia "subimperialista", encargada de velar por los intereses norteamericanos en esa región.

El panorama que se desprende de todo lo anterior es de desconcierto, donde la pregunta que parece flotar en el aire es la de cuál será el futuro de la región en términos de su dependencia respecto de Estados Unidos. La conclusión que parece delinearse con más fuerza es la de que posiblemente América Latina tendrá que olvidarse de que la dependencia puede ser eliminada totalmente y contentarse con diversificarla, reduciendo así su vulnerabilidad frente a un solo país. Pero, por otra parte, es necesario advertir que la viabilidad de cada país en este sentido, está en función de sus circunstancias específicas.