

LAS RELACIONES DE ESTADOS UNIDOS CON AMERICA LATINA EN LOS OCHENTA*

ABRAHAM F. LOWENTHAL

I. América Latina y Estados Unidos: Realidades cambiantes

EN UNA CONFERENCIA reciente en el Wilson Center, que congregó a selectos líderes de opinión de Venezuela y de Estados Unidos, el ex consejero de la Casa Blanca, Theodore C. Sorensen hizo ver que los norteamericanos se sentían con ganas de protestar: que los venezolanos dan por sentado la amistad de Estados Unidos sólo porque ellos son su patio trasero; que Venezuela pone más atención a sus compromisos en otras partes del mundo (por ejemplo, OPEP), que a sus relaciones bilaterales con Estados Unidos; que decisiones de gran importancia para millones de familias norteamericanas se han tomado en las salas de juntas directivas de Caracas sin la participación o aun la consulta de nadie en los Estados Unidos; que los términos de intercambio entre Venezuela y Estados Unidos son cada vez menos favorables para este último — en pocas palabras, se sienten con ganas de protestar contra la dependencia de Estados Unidos.

Quizás el señor Sorensen, como la dama del proverbio, protestó demasiado. Pero esta irónica opinión sirve para esclarecer cuánto ha cambiado el hemisferio occidental durante 20 años desde que John F. Kennedy tomó posesión en Washington y proclamó, unilateralmente, claro, la “Alianza para el Progreso”.

Vale la pena insistir en este punto como un punto de partida necesario para discutir los intereses y políticas de E.U. en el Hemisferio Occidental.

Hace 20 años, Estados Unidos se consideraba a sí mismo, como un país exitoso en casi todas las esferas, en relación con las naciones de América Latina y del Caribe que no gozaban de las mismas bendiciones.

La economía norteamericana era una economía próspera y en crecimiento, con mucho, la más fuerte en el mundo, además de ser el eje del comercio internacional y de las finanzas. Las economías de Améri-

* Traducción del inglés de Alejandro Licona y Galdi.

ca Latina, a su vez, eran débiles. Muchas conseguían combinar depresión, alto desempleo e inflación galopante —una combinación cruel que Washington pensó como evitable, si no teóricamente imposible.

La sociedad norteamericana era una sociedad eficiente y de gente trabajadora comprometida a alcanzar resultados hoy, no *mañana*,* y motivada a serlo así ya que casi todos experimentaban una mejora material en su propia situación y esperaban más de lo mismo. Los trabajadores de América Latina parecían menos disciplinados, menos satisfechos, menos esperanzados, menos productivos. Los norteamericanos que viajaban a menudo comentaban sobre el lamentable estado en que se encontraban los servicios públicos en América Latina (transporte, escuelas, correos, teléfonos), como para enfatizar el contraste entre el norte y el sur.

El sistema norteamericano era un sistema fiscalmente responsable y prudente, creando presupuestos balanceados desde la familia hasta el nivel federal, recalcando políticas atinadas de inversión. Déficit crónicos y aun incumplimientos de pago, eran comunes en América Latina, donde la gente tendía a pedir prestado del futuro para gastar en el presente. Muy poco se invertía en América Latina y mucho se destinaba para servicios sociales. Uruguay ejemplificaba el problema con su caro sistema de seguridad social que crecía más rápido que su base productiva.

En Estados Unidos los norteamericanos se consideraban a sí mismos como una sociedad armónica, integrada social y étnicamente, comprometida profundamente con la igualdad y la creación de oportunidades y aun, en ciertos momentos, con la igualdad de resultados. América Latina, en contraste, parecía un continente dividido por clases, razas y privilegios. Se pensaba que las tensiones en América Latina se tornaban crecientes al grado de que la región parecía enfrentarse con una reforma pacífica o una revolución violenta.

Estados Unidos, hace 20 años, se veía a sí mismo como una democracia estable, participatoria, con instituciones políticas efectivas, partidos fuertes, una presidencia llena de autoconfianza, un sistema de justicia sin reproche y un sistema único de instituciones separadas compartiendo poderes. América Latina, en contraste, estaba caracterizada por una inestabilidad política endémica alimentada por bajos niveles de participación y confianza civil, un alto grado de corrupción, instituciones débiles y demandas sociales que se intensificaban.

Hace 20 años, Estados Unidos estaba muy confiado en sí mismo involucrado en diversos países del mundo, dispuesto —como Kennedy lo dijo en su discurso inaugural, a “cargar cualquier peso” a nivel internacional. La fuerza militar y las proezas económicas norteamericanas eclipsaban las de cualquier otra nación. América Latina, en contraste, estaba en-

* En español en el original (N. del T.)

focando hacia adentro su estrategia de desarrollo económico y estaba en efecto reduciendo su compromiso en los asuntos internacionales. El papel activo que algunos estados de América Latina habían desempeñado en las Naciones Unidas después de la segunda guerra mundial estaba, hace 20 años, dando entrada a un interés más autoconsciente por el desarrollo económico.

El mundo y el hemisferio presentan características muy diferentes hoy en día. La economía de E.U., habiendo empeorado por algunos años, está enfrentando problemas obvios. Estados Unidos está perdiendo su ventaja comparativa internacional en relación a producto tras producto. La participación de este país en el mercado mundial está cayendo (de un 23% del mercado mundial en bienes manufacturados en 1970, a un 16% en 1979) aunque la importancia del comercio para la economía de E.U. se esté incrementando (contribuyendo con un 20% del PNB en 1979, un 6.5% en la década de los 50). La ética norteamericana del trabajo se ha deteriorado al tiempo que las aspiraciones y las expectativas decaen. El desempleo es grande —muy arriba del 10% en algunos estados, arriba del 20% en algunos sectores. El capital es escaso e incesantemente más caro, con la tasa preferencial ahora sobrepasando el 20% por primera vez. Las bancarrotas y las faltas de liquidez son crecientemente comunes y se predice que se multiplicarán. Los servicios públicos son cada vez más escasos, con el resultado de que el correo se retrasa, los programas educativos se recortan, las líneas telefónicas están congestionadas, los trenes están siendo eliminados, la basura se acumula. “La política de la escasez” de la lucha por adquirir una ventaja en una sociedad del tipo “suma cero” amenaza con tomar el lugar de la “política de la abundancia”.

La declinación económica ha sido acompañada por una declinación política. Ningún presidente norteamericano desde Eisenhower ha dejado su puesto voluntariamente. El prestigio de la presidencia ha caído con cada nuevo fracaso. Las instituciones políticas de todos los tipos están en entredicho — no sólo la presidencia sino el Congreso, los partidos, aun la Suprema Corte. La corrupción y el escándalo han alcanzado nuevas profundidades, con miembros del Congreso y otros, convictos por crímenes que van desde aventuras sexuales hasta la venta de influencia a supuestos jeques árabes.

En este inquietante contexto, los grupos de interés especiales dedicados a presionar con relación a un solo problema, enfáticamente hacen sentir su peso, usando todas las técnicas disponibles, desde las listas directas de correos y fondos masivos y específicos, hasta el congestionamiento de las calles de Washington con tractores. A menudo, el resultado es la parálisis general. La frustración consecuente ocasiona a veces apatía —las elecciones presidenciales de 1980 arrojaron el menor porcentaje de votantes registrados desde 1948— o algunas veces en motines, como los de Miami en 1980. Incluso un presidente electo con

un mandato abrumador tiene que pensar si puede llegar a desarrollar bien su tarea.

Los problemas económicos y políticos han contribuido y se han exacerbado por las muchas divisiones en la sociedad norteamericana: entre negros, morenos y blancos; entre nuevos y viejos inmigrantes; entre el noreste y el suroeste; entre lo rural y lo urbano; entre "la mayoría moral" y el resto de la sociedad; entre las mujeres y los hombres; entre los homosexuales y los heterosexuales; entre los ricos, la clase media y los pobres. A pesar de la impresionante victoria de Reagan, la discordia se extiende como una plaga en los Estados Unidos hoy. Y algunos, al menos, ven una etapa hacia adelante, de un "fascismo amistoso", de una respuesta a la "indisposición democrática" que intentará reforzar la cohesión social al costo de los derechos individuales.

Y cuando se trata de los asuntos internacionales, la serie de discusiones de los seminarios del Wilson Center nos ayudan a recordar cuánto se ha alejado Estados Unidos de la posición hegemónica que ocupaba en 1960. Echado de Cuba, vencido en Vietnam, frustrado en Angola, humillado en Irán, Estados Unidos parece ahora un poder en retirada. Las apariencias en parte son engañosas, pero también reflejan el descenso real relativo del poder militar, la fuerza económica y la influencia política de Estados Unidos.

En la mayor parte de esta serie de dimensiones, las realidades latinoamericanas son mucho más positivas, al contrario, de lo que parecían hace 20 años. Económicamente, la región ha experimentado un constante (si bien desequilibrado) crecimiento en un promedio de más del 6% anual desde 1960, el mejor récord durante el período dentro de las economías de mercado. La productividad y la producción continúan creciendo en casi toda la región, la cual ahora ya tiene un peso palpable en la economía mundial, posiblemente en 1985 igual a aquella ejercida por toda Europa occidental en 1970. La estructura de la mayor parte de las economías de América Latina ha cambiado de la tradicional dependencia de los productos primarios a la producción y exportación de bienes manufacturados. (Más del 27% de las exportaciones de Brasil en 1976 fueron bienes manufacturados comparado con el 3% en 1960 — y más del 12% de las exportaciones de México comparadas con el 12% de 1960. Mientras que la participación combinada para Estados Unidos y Canadá en la producción económica mundial cayó de 49.4% en 1960 al 34.5% en 1975 y aún está cayendo, la participación total de América Latina se elevó del 6.2 al 7.4% y aún continúa elevándose, un logro impresionante que podría ser aún más inusitado si la producción de petróleo se excluyera de las estadísticas. En general, los países de América Latina han salido adelante mejor que la mayor parte del resto del mundo —industrializados o menos desarrollados— al ajustarse a los crecientes costos de energía y

capital. Continúan existiendo problemas serios, particularmente en las naciones pequeñas donde las economías de escala son difíciles de alcanzar, y persiste una extrema vulnerabilidad a las condiciones externas y también en las economías más grandes que han utilizado una deuda externa masiva para alimentar el crecimiento — pero el récord general de crecimiento global es incuestionablemente impresionante.

Socialmente, las desigualdades de América Latina, persisten conforme el ingreso continúa concentrado tanto o en algunos casos más de lo que estaba hace 20 años. Segmentos enteros de algunos países —el noreste de Brasil, la sierra de los países andinos—, aún siguen siendo impresionantemente pobres, como lo es todo Haití, y varios protectorados del Caribe. Pero también ha habido cambios impresionantes en gran parte de América Latina. Una generación de crecimiento y algunas experiencias de cambio dirigido —Chile con su “revolución en libertad”, Perú con su experimento dirigido por militares, México y sus continuas reformas— han producido resultados duraderos. En muchos indicadores —alfabetismo, salud, nutrición, vivienda—, la mayor parte de América Latina ha hecho progresos substanciales desde 1961, con la Alianza para el Progreso y después sin ella. El descontento y sus bases objetivas aún sobreviven, pero los ciudadanos de América Latina comparten grandes aspiraciones, reflejadas en la masiva urbanización de la región.

Políticamente, América Latina parece estar emergiendo, aunque a tropezones, de su larga experiencia de represión autoritaria. Las dinastías de Centroamérica se están desmoronando, como las del Caribe hace 20 años. Los procesos políticos e instituciones democráticas están otra vez empezando a lograr, o recuperar dignidad, al menos en algunos países importantes. En Brasil, la nación más grande y poderosa de la región, las elecciones parlamentarias de 1978 presentaron una substancial mayoría popular que registró su aprobación al movimiento de oposición liberal, el movimiento hacia la apertura política continúa a pesar de, o quizás en parte, a causa de presiones significativas de tipo económico y social. Los gobiernos militares que dirigían a todos los países sudamericanos, excepto Colombia, Venezuela y Guyana en 1975, están ahora dando paso a regímenes electos. En Perú, donde las fuerzas armadas dominaron desde 1968 hasta 1980, el expresidente Fernando Belaúnde Terry ha recobrado su cargo con apoyo masivo, después de una elección en la que los más importantes candidatos eran dedicados opositores del régimen militar. Ecuador ha avanzado aún más en un proceso similar. Argentina parece estar moviéndose trabajosamente en la misma dirección.

Internacionalmente, las naciones más importantes de América del Sur y algunos de los estados pequeños de la región —particularmente

en el Caribe— participan más que nunca en el comercio mundial, en los mercados financieros y en varios foros internacionales.

Brasil, que ya es la décima economía más grande del mundo, y se espera sea la sexta en 1990, es el principal prestatario del Banco Mundial, el segundo exportador de mineral de hierro y de productos agrícolas, y generalmente ejerce una influencia poderosa en un amplio rango de cuestiones internacionales. Se espera que México, con grandes reservas de petróleo y gas, además de poseer un pujante sector industrial, sea la doceava economía más grande al final del siglo. México ya alcanza un nivel cercano al del Brasil como un deudor masivo en los mercados internacionales de dinero; los dos juntos suman más de un cuarto de todos los préstamos ofrecidos a los países en vías de desarrollo. Venezuela, miembro fundador de la OPEP, continúa ocupando un lugar central en las discusiones energéticas internacionales. Argentina ahora empieza a salir de un largo período de trauma nacional y aspira a desempeñar un papel importante entre los países de desarrollo. Juntos o separados, los países de América Latina han estado activos y han tenido influencia en el Grupo de los 77, la UNCTAD, las negociaciones sobre la ley de derechos del mar, y en el “movimiento de los no alineados”.

Todas estas tendencias y procesos —reestructuración y crecimiento económico, cambio social, apertura política y compromiso internacional— son desiguales, frágiles, propensos a la desaceleración o aun, al retroceso. En este estilo telegráfico de presentación se corre el riesgo de exagerar tanto el resurgimiento de América Latina como la decadencia de los Estados Unidos. Vale la pena sin embargo, correr el riesgo de subrayar un punto: que el poder se está redistribuyendo en el hemisferio occidental, del norte al sur.

Estados Unidos es, con mucho, la nación más fuerte del hemisferio en términos de cualquier indicador. Pero la influencia relativa de Estados Unidos está declinando. Los días en que Estados Unidos era prácticamente “soberano” en el hemisferio occidental han quedado atrás. Como el secretario de Estado Richard Olney dijo alguna vez: “También han pasado los días más recientes de la Alianza para el Progreso, cuando Estados Unidos podía definir la orden del día y las modalidades del discurso interamericano sin mayor obstáculo”.

La disminución de la hegemonía de E.U. y las bases de “la pre-sunción hegemónica” del mismo país pueden comprobarse rotundamente con algunos ejemplos:

- En su conjunto, América Latina envió la mitad de sus exportaciones a los Estados Unidos en 1950; la cantidad fue de 32% en 1975.
- América Latina tomó el 56% de sus importaciones de Estados Unidos en 1950; la cifra fue de 25.5% en 1977.

- En 1965 Estados Unidos participaba con más de la mitad de la inversión extranjera directa de Brasil; en 1979, la participación de Estados Unidos sólo fue de cerca del 30%.
- Estados Unidos aportó casi la totalidad de los armamentos para América Latina desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1965; al final de la década de 1970, las ventas de armas norteamericanas en América del Sur fueron superadas por las de Alemania, Francia, Rusia y aun Israel y Brasil mismo.
- La ayuda militar estadounidense en el hemisferio occidental disminuyó 30 millones en 1979, escasamente 1% del total mundial.
- Estados Unidos tenía cerca de 800 asesores de seguridad asignados a América Latina en 1968; menos de 100 fueron asignados en 1979.
- Los participantes en programas de intercambio cultural invitados por el gobierno de Estados Unidos desde América Latina se redujeron de 889 en 1968 a 340 en 1977. Las becas del gobierno de E.U. a latinoamericanos para estudiar en los Estados Unidos declinó de 591 en 1968 a 181 en 1977, comparado con el financiamiento del bloque soviético en 1978 de 4 650 latinoamericanos a estudiar en instituciones del mundo socialista.
- La Unión Soviética tenía embajadas en sólo 3 países de América Latina y el Caribe en 1963, 7 en el año de 1969 y 17 en 1980. El comercio ruso con América Latina se multiplicó 15 veces durante la década de 1970.
- En 1965, Estados Unidos podía alcanzar dos terceras partes de la votación de los miembros de la Organización de los Estados Americanos para la creación de una fuerza de Paz Interamericana que tornaría colectiva la intervención unilateral militar estadounidense en la República Dominicana; una propuesta formal de E.U. en la OEA en el año de 1979 para crear una fuerza similar hubiera sido rotundamente rechazada si no se hubiera retirado tal propuesta.
- Los votos de Brasil y México para que en la resolución de 1975 en las Naciones Unidas se identificara al sionismo como "racismo"; el reconocimiento temprano de Brasil del Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA) apoyado por los soviéticos; la iniciativa mexicana de impulsar la Carta de los Derechos Económicos y Deberes de los Estados y sus exitosos esfuerzos por reducir el porcentaje de sus exportaciones de petróleo necesarias que irían a los Estados Unidos; el papel de Venezuela en la OPEP; el acuerdo nuclear brasileño con Alemania; el desafío de Argentina al embargo de granos en contra de la Unión Soviética; el voto de la pequeña Granada en la OEA del lado de la Unión Soviética en la cuestión afgana; las intervenciones cubanas en África —todo esto ilustra el incesante deseo de las naciones del Caribe y de América Latina de definirse a sí mismas a pesar de los deseos de Washington.

Confío en haber delineado claramente mi argumento.

El punto de partida adecuado para cualquier discusión sobre las relaciones de Estados Unidos con América Latina es la aceptación de

que Estados Unidos necesitarán involucrarse positivamente con los interesados de América Latina y de las naciones del Caribe en la consecución de objetivos comunes, de que no puede seguirse esperando que Washington siga ignorando a América Latina, mucho menos para alinear a un grupo de complacientes estados latinoamericanos y del Caribe en apoyo a los objetivos de Estados Unidos.

II. *Los intereses de Estados Unidos respecto a los de América Latina y del Caribe*

El concepto de "interés nacional" oscurece tanto como clarifica, por las razones articuladas por Alexander George y Robert Keohane en su reciente artículo *The Concept of National Interest: Uses and Limitations*:

No obstante, es obviamente útil preguntarse si lo que sucede en América Latina y en el Caribe puede ser indiferente a los Estados Unidos y si no, cómo, por qué y cuánto.

Mi argumento básico es simple; lo que pasa en América Latina durante la década de ochenta va a significar mucho menos de lo que ha significado (o lo que muchos especialistas en la materia afirman) en términos de los conceptos tradicionales del interés nacional que se han discutido. La región tendrá, sin embargo, una considerable y creciente importancia y llegará a ser cada vez más central para la política exterior de los Estados Unidos en la década de los ochenta.

Las discusiones tradicionales recitan una letanía familiar sobre la seguridad de Estados Unidos y sus intereses económicos y políticos: advirtiendo las amenazas militares hacia este país, o a su abastecimiento de materias primas vitales; la protección de rutas marítimas; impulsando y protegiendo la inversión estadounidense; expandiendo el mercado de las exportaciones de E.U.; ganando apoyo diplomático en varios foros internacionales; y favoreciendo la mera armonía entre los vecinos y la solidaridad regional. Los conceptos orientadores más importantes subyacentes en la historia de las políticas exteriores de Estados Unidos hacia América Latina se formaron cuando la región era el área principal de la inversión extranjera estadounidense y participaba de una porción considerable del mercado estadounidense, cuando la cooperación panamericana era vital, y cuando las amenazas militares directas a Estados Unidos podían imaginarse en, o a través de, América Latina o el Caribe.

Las cosas han cambiado. Ninguna amenaza militar directa en contra de Estados Unidos parece posible desde el hemisferio occidental. En efecto, las contingencias más fácilmente imaginables que podrían llevar a la utilización de las fuerzas estadounidenses en el hemisferio

occidental, implicarían no la salvaguardia de bienes vitales para la seguridad para Estados Unidos, sino la protección de enclaves norteamericanos residuales esencialmente simbólicos (en la zona del Canal de Panamá y en la bahía de Guantánamo) en contra de la violencia local irredentista. La importancia económica directa de América Latina respecto a Estados Unidos está declinando en comparación con otras regiones en las dimensiones tradicionales de la inversión norteamericana y sus exportaciones. (Por ejemplo la participación de América Latina en la inversión extranjera estadounidense disminuyó de un 38% en 1950 a un 18% en 1977).

La pretendida solidaridad política de América Latina con Estados Unidos no es tan segura o tan significativa como lo era en una época de autodeterminación latinoamericana, por un lado, y de "mayorías automáticas" por el otro.

Pero yo argumentaría que la importancia fundamental para Estados Unidos de lo que sucede en América Latina y en el Caribe está aumentando por las siguientes razones:

a) La influencia directa de América Latina —especialmente del Brasil, México, Venezuela y Argentina— en la economía mundial, está creciendo constantemente, y el impacto del destino de la economía latinoamericana sobre la norteamericana es cada vez más importante al tiempo que la dependencia del país en sus compromisos internacionales viene a ser cada vez más patente. Si las economías de América Latina sufrieran una severa recesión, las consecuencias se sentirían en otras partes del mundo, pero particularmente en Estados Unidos, la fuente de una gran parte del capital, tecnología y otras importaciones de América Latina. Y al revés, hay poca duda de que la continua expansión de América Latina ha ayudado a Estados Unidos a resolver el problema del petrodólar reciclando y expandiendo sus exportaciones. Más aún, bajo condiciones adecuadas, las exportaciones de América Latina podrían tener un impacto significativo en el problema de la inflación en Estados Unidos.

b) América Latina puede potencialmente desempeñar un papel crucial en reformar y reforzar las reglas y procedimientos internacionales para permitir la expansión continua del mercado mundial y de un continuo libre flujo de capital y mano de obra, más que la adopción de políticas neomercantilistas del tipo "sácale ventaja a tu vecino" que dañarían en último término a Estados Unidos. Ninguna reforma económica internacional liberal va a consolidarse si no logra ganar el apoyo y la aceptación de los países de ingreso medio del mundo, incesantemente cada vez más poderosos entre los cuales muchos de los más importantes están en América Latina.

c) Las naciones latinoamericanas, especialmente las más grandes, están bien situadas para contribuir de una manera importante a ayudar

a resolver (o a empeorar) algunos de los que serán los problemas centrales en los asuntos internacionales en la década de los ochenta; cómo expandir la producción de energéticos y de alimentos y mejorar su uso y distribución; cómo usar y conservar los recursos de los mares (y de la tierra y del espacio) más eficiente e igualitariamente; cómo reducir el desperdicio de recursos y la contaminación y atacar sus consecuencias; qué tanto atajar la desviación de recursos para propósitos militares, especialmente cómo limitar la difusión de armas nucleares y de otras ya existentes y cómo reforzar las capacidades de las instituciones internacionales que tratan sobre todos estos problemas. Es justo decir que ninguno de estos grandes problemas globales pueden ser efectivamente tratado sin la participación activa de las naciones más importantes de América Latina.

d) Unas cuantas naciones latinoamericanas —particularmente México y la mayor parte de las islas del Caribe— tendrán un efecto directo en las condiciones y calidad de la vida en Estados Unidos a través de la masiva inmigración de sus ciudadanos a este país. Millones de personas de México y del Caribe entran a los Estados Unidos cada año, empujados por la falta de oportunidades de empleo en sus propios países y atraídos por las condiciones norteamericanas. La capacidad de México y de los países del Caribe para afrontar las necesidades de su propia gente afectará importantes aspectos del empleo, educación, relaciones sociales, salud pública y política en este país.

e) Menos fácil de demostrar, pero no menos importante es que las condiciones en América Latina y en el Caribe afectarán el ambiente y las condiciones para una expresión de los valores básicos en el corazón de la sociedad estadounidense. El surgimiento de regímenes autoritarios burocráticos en América Latina en años recientes, muchos de los cuales llegaron al poder directa o indirectamente a través de las políticas de Estados Unidos, ha levantado preocupantes cuestionamientos a los estadounidenses acerca de la continua viabilidad de la democracia representativa, del gobierno constitucional y de la protección de derechos humanos fundamentales. Es de interés para Estados Unidos estimular y mostrar la importancia constante de los enfoques de desarrollo basados en la autonomía individual, la igualdad social, la participación cívica y el respeto a los derechos humanos básicos.

En resumen, las sociedades de América Latina y del Caribe serán importantes para Estados Unidos en la década de los ochenta por su peso político y económico internacional (Brasil, México y en menor medida Argentina y Venezuela, serán importantes en esta dimensión); por su grado de interdependencia con Estados Unidos, económica y demográficamente (México, los países del Caribe y en menor medida Brasil y Venezuela, serán los más importantes en esta dimensión); y porque el impacto de las condiciones latinoamericanas —y por el papel

de Estados Unidos— en el ambiente para preservar los valores estadounidenses fundamentales (una consideración que afecta a las relaciones de Estados Unidos con toda la región, pero especialmente al Caribe y a aquellos países que luchan para preservar o restaurar regímenes constitucionales). Estos intereses —más que las respuestas axiomáticas a una hegemonía ya perdida— deben orientar las políticas de Estados Unidos en la década de los ochenta.

Posibles cambios importantes en América Latina y en el Caribe durante la década de los ochenta

Las predicciones sobre el futuro se basan necesariamente en las propias proyecciones acerca de las tendencias recientes tal y como uno las interpreta y generalmente no toman en cuenta de manera suficiente lo contingente, lo accidental y lo discontinuo. Más aún, lo que pasa en una región como América Latina seguramente será delineado por lo que pase en otras partes del mundo, incluyendo en parte la manera en que Estados Unidos se relacione con esta área. Es equivocado pensar en Estados Unidos como si fuera un actor situado fuera del sistema internacional, que espera cambios en otras partes del mundo para poder determinar sus propias políticas.

Después de haber presentado estas advertencias, permítanme cooperar con los organizadores del seminario listando diez cambios que pienso será posible sucedan en la década de los ochenta y que serán importantes para Estados Unidos:

1) Con Brasil a la cabeza, México, Argentina y Colombia, las economías de América Latina van a continuar su dinamismo durante la década de los ochenta y basarán mucho de su crecimiento en la exportación de productos manufacturados. Presionarán por un incremento de su participación en el mercado estadounidense y en el de otros países industriales, y van a competir eficazmente con los países industrializados en los mercados del Tercer Mundo.

2) Con Brasil a la cabeza, México, Perú y Venezuela, la economía de los países de América Latina va a continuar demandando grandes capitales de otras partes del mundo. Su dependencia en la deuda externa —de instituciones financieras internacionales y de sistemas bancarios comerciales— presentará grandes retos a los sistemas monetario y financiero internacional.

3) Brasil continuará siendo una potencia con una gran influencia económica y política. Presentará a los Estados Unidos cierto número de retos: acceso al mercado, al capital, a la tecnología estadounidenses; presionará por obtener mayor cooperación para tratar de enfrentar su necesidad creciente de energía; y va a competir por influencia y ventaja en otras regiones. Estados Unidos tendrá más conflictos en los ochentas con el Brasil capitalista que con la China comunista.

4) México acelerará su crecimiento como potencia industrial importante y como un gran productor y exportador de gas y petróleo. Tanto el conflicto como la cooperación con México incrementarán posiblemente entre éste y Estados Unidos durante los ochenta en una relación cada vez más compleja e importante. Habrá conflictos en muchas áreas, tales como acceso a mercados en Estados Unidos para los productos manufacturados y para los productos primarios, requisitos locales para las firmas estadounidenses operando en México, la política migratoria, los derechos de pesca, conflictos sobre políticas de gas y petróleo, etc. Las cuestiones mexicanas cada vez más se interrelacionarán con la política interna de Estados Unidos.

5) Los países y territorios de la región del Caribe continuarán luchando, con poco éxito probablemente, por alcanzar simultáneamente el crecimiento económico, el mejoramiento de las condiciones de igualdad, mayor empleo, participación política amplia, y autonomía creciente. La incompatibilidad de todas estas metas con muchas situaciones en el Caribe van a resultar cada vez más evidentes, generando problemas serios en la región y en Estados Unidos.

6) América Central continuará en ebullición hasta que el orden social establecido hace mucho haya sido remplazado por la institucionalización de una nueva estructura de poder.

7) A lo largo de la región, y especialmente en los países del Caribe y en Argentina y Brasil, las instituciones y prácticas democráticas mantendrán su atractivo como una de las bases más prometedoras para asegurar instituciones estables y legítimas, pero las presiones de las exigencias económicas nacionales e internacionales van a mantener abierta la cuestión de la viabilidad de la democracia en América Latina.

8) América Latina seguirá fuera de un conflicto militar de gran envergadura, pero conflictos de importancia entre estados y tensiones encendidas por levantamientos armados pueden estallar durante esta década.

9) La necesidad crucial de mejorar la productividad agrícola de América Latina, especialmente de alimentos, va a ser reconocida cada vez más a lo largo y ancho del continente.

10) La cuestión de definir el estatus de Puerto Rico, permanentemente ignorado en el continente, va a forzar la conciencia nacional en Estados Unidos, en parte por las presiones latinoamericanas.

Respuestas de Estados Unidos a las tendencias de América Latina y del Caribe

En términos generales, Estados Unidos podrá responder a la dinámica de esta región en cualquiera de las tres siguientes maneras: 1) tra-

tando de resistir, es decir, tratando de mantener el statu quo del hemisferio tanto como sea posible; 2) tratando de restaurar una "relación especial" con el hemisferio, es decir, mejorando las relaciones entre Estados Unidos y América Latina al costo de otros intereses y relaciones; o 3) apoyando una reestructuración amplia de relaciones internacionales por vías que beneficien a los intereses de los países más grandes de América Latina, al mismo tiempo que con otros países intermedios en vías de desarrollo en otras regiones.

Un intento por proteger el statu quo por parte de E.U. implicaría la imposición de tarifas proteccionistas, fuertes impuestos, cuotas y arreglos ordenados de mercado. Implicaría una lucha sobre los pagos de la deuda, sobre los envíos y repatriación de las ganancias, sobre los derechos y los deberes de las multinacionales, sobre restricciones de inmigración, sobre las decisiones y la proliferación de la energía, en pocas palabras, sobre una agenda amplia de cuestiones internacionales. Asuntos potenciales de interés mutuo entre Estados Unidos y América Latina podrían pasar desapercibidos y las pérdidas compartidas podrían acrecentarse. Los latinoamericanos podrían ligar sus problemas con otros países del tercer o cuarto mundos. El ambiente para llevar a cabo una política exterior estadounidense podría deteriorarse aún más.

Un segundo enfoque podría ser revitalizar "la relación especial" con el hemisferio occidental a través de una serie de mecanismos regionales revigorizados: acceso privilegiado norteamericano a las mercancías de América Latina; oportunidades aseguradas para la inversión extranjera; compras acordadas de manufacturas latinoamericanas de parte de E.U.; acceso preferencial de capital y tecnología estadounidense; y arreglos ordenados de mercado para evitar la competencia destructiva entre los mercados. Muchos expertos en América Latina se sienten atraídos por estos conceptos, aun cuando la mayor parte de ellos reconocen que la palabra "relaciones especiales" es anatema para muchos latinoamericanos que la identifican con la mención de una atención especial retórica y/o una atención intervencionista. Estos abogados de una política regional que es más que retórica creen que el mundo se acerca a una fase neomercantilista y creen que Estados Unidos tiene la bendición de tener un conjunto de socios con los que congenia para un grupo político y económico unido geográficamente. En este concepto, el mero mecanismo de la dinámica económica y la fuerza de la región se convertiría en un bien en tanto que ayudaría E.U. a construir un bloque regional relativamente poderoso.

Sin embargo el concepto de "relación especial" (aparte de su enunciación) debería ser criticado en dos niveles. Primero, es poco probable que atraiga a las naciones latinoamericanas más grandes, que actualmente han forjado valiosos y amplios lazos internacionales y que no dependen de la buena voluntad de Estados Unidos. Brasil, México, Argentina y otros países de América pueden dirigirse a otras

fuentes de capital, tecnología y a otras importaciones, en los nuevos mercados que se han desarrollado a lo largo del globo. Segundo, dejando la reticencia latinoamericana, las supuestas ventajas para Estados Unidos de tal acuerdo regional son engañosas, dado que el proceso de regionalismo y defensa dejarían a Estados Unidos mucho peor de lo que ya está actualmente. Estados Unidos está mucho más comprometido con la economía mundial que en los treinta o aún en los cincuenta y sesenta; tendría mucho que perder de una retracción en el hemisferio occidental.

Favorezco enfáticamente el tercer enfoque: ajustarse al surgimiento de América Latina y a otros países intermedios en vías de desarrollo trabajando por reestructurar el orden económico y político internacional de tal manera que sus intereses sean reconocidos.* Los objetivos de la política de Estados Unidos hacia América Latina y hacia los países en vías de desarrollo en general, debería ser ayudar a reestructurar las relaciones económicas internacionales para que los países en vías de desarrollo y los ya industrializados puedan gozar los beneficios de un comercio internacional generalizado y en expansión.

Cómo alcanzar este objetivo en la práctica, no se puede resumir, claro está, en pocas palabras. Baste decir que los regímenes y acuerdos de comercio, las políticas monetarias y los arreglos institucionales de transferencia de tecnología, códigos de conducta para el papel que desempeña la intervención extranjera directa, las políticas de inmigración así como los acuerdos en esta materia: todo puede desarrollarse con ventaja mutua, para los países en vías de desarrollo y para las naciones industrializadas establecidas. (Ver Lowenthal y Fishlow, *Latin America's Emergence*, pp. 52-70 para algunos detalles.) Ajustes, a veces difíciles para sectores particulares, serían necesarios en los países industrializados maduros como Estados Unidos. Algunas concesiones, quizás caras en términos inmediatos, serían requeridas de los países recientemente industrializados. Pero los resultados de largo plazo podrían ser muy significativos en términos de las consecuencias directas de la expansión del comercio y de la inversión y también a través de la cooperación en cuestiones cruciales como la energía, los alimentos y el desarrollo.

América Latina, Estados Unidos y el resto del mundo

Las cuestiones centrales de las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos en los ochenta estarán condicionadas por la dirección que este último siga en su interior.

* Esta sección está basada en un trabajo anterior, desarrollado conjuntamente con Albert Fishlow, *Latin America's Emergence: Towards a U.S. Response*. Headline Series number 243, Foreign Policy Association (1979).

Si Estados Unidos se recupera, restaura la productividad, se adapta a la cambiante ventaja comparativa internacional, reconoce la importancia de la mano de obra inmigrante para su economía y, más en general, acepta que puede perder la hegemonía sin necesidad de sacrificarse significativamente en otras dimensiones, entonces este país puede considerar las relaciones con las naciones de América Latina y de otros países clave del Tercer Mundo (China, India, Corea, Taiwan, Nigeria) como una alianza útil.

El obstáculo histórico para la adopción por parte de Estados Unidos de políticas favorecidas por los gobiernos latinoamericanos han sido siempre los grandes negocios estadounidenses; el principal enemigo de la política que estoy delineando aquí puede ser la mano de obra organizada. Las alineaciones políticas tradicionales y sus efectos en la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y hacia otros lados, muy bien puede ser cuestionada durante los ochenta.

Si, por otro lado, Estados Unidos entra en una fase proteccionista, nacionalista, agresivo —como puede pasar— entonces América Latina puede plantear desafíos difíciles e incómodos. Se pueden imaginar escenarios muy conflictivos en el hemisferio occidental durante los ochenta: intervención militar norteamericana en Centroamérica y el Caribe; intensos roces con Venezuela y México sobre energía; profundización de conflictos con Brasil, México y otras naciones sobre varios asuntos económicos; nuevos lazos entre países de América Latina y otros países del Tercer Mundo, así como con otras potencias industriales, en detrimento de E.U.

A menudo, América Latina —como la cualidad del espejo distorsionador en el circo— ha tenido la característica de exagerar los rasgos de nuestra sociedad, nobles o no. Los ochenta presentan interrogantes interesantes al respecto. Aún falta por ver cuál de las características nacionales se recalcarán en la década de los ochenta —el dinamismo creativo o el proteccionismo defensivo, la búsqueda de cooperación internacional o el esfuerzo por volver a imponer una hegemonía perdida.