

# RONALD REAGAN Y LATINOAMERICA: ENFRENTAMIENTO CON LA HEGEMONIA DECLINANTE\*

ABRAHAM F. LOWENTHAL

## I

RONALD REAGAN y su administración llegaron a Washington decididos a mejorar las relaciones de Estados Unidos con Latinoamérica y a restaurar la predominancia norteamericana en el hemisferio occidental. Durante sus primeros meses, la administración Reagan consagró una atención muy significativa —retórica, política y económica— a Latinoamérica: a El Salvador y a América Central en general; a Cuba y a todo el Caribe; a México; y a Argentina, Brasil y Chile. Como había sido el caso en las administraciones de Jimmy Carter y de John F. Kennedy el equipo del presidente Reagan concentró una alta proporción de sus preocupaciones de política exterior en las Américas durante su primer año.

A fines de 1982, sin embargo, las relaciones de Estados Unidos con Latinoamérica y el Caribe eran tan problemáticas como siempre si no es que aún más. Habiéndose dispuesto a invertir la declinación de la hegemonía norteamericana en el hemisferio occidental, la administración Reagan se topó con límites claros al ejercicio del poder de Estados Unidos en Latinoamérica y el Caribe, entre ellos algunos que eran el resultado de sus propias políticas.

Es imposible todavía saber cómo responderá en último término la administración Reagan a las pruebas acumuladas de que las fricciones hemisféricas se están intensificando y de que la dominación de Estados Unidos está en menguante. Algunas deliberaciones internas dentro de la Administración, desencadenadas en primer lugar por la guerra del Atlántico Sur entre Argentina y Gran Bretaña, y afectadas después por la sustitución de Alexander Haig por George Shultz como secretario de Estado, han provocado ya algunos cambios de política. El viaje del propio presidente Reagan a Latinoamérica en diciembre

\* Traducción del inglés de Tomás Segovia.

de 1982 pareció anunciar nuevos cambios, si bien aún no es claro cuál será el alcance de los mismos.

Lo que puede analizarse ya, sin embargo, es el punto de vista de la administración Reagan frente a Latinoamérica y el Caribe durante su primer año y medio de ejercicio: su carácter inicial y sus premisas subyacentes, su evolución y sus efectos inmediatos.

## II

En ningún punto de política exterior fue más nítido el contraste entre la actitud inicial de la administración de Reagan y la postura temprana de la de Jimmy Carter que en lo que se refiere a Latinoamérica y el Caribe.

La administración Carter entró en ejercicio en 1977 determinada a dar nueva forma a las relaciones interamericanas.<sup>1</sup> Desde el principio, centró su atención en lo que consideraba como las cuestiones clave del hemisferio, cuestiones derivadas de un contexto internacional cambiado: la difusión del poder, la *détente* con la Unión Soviética y la creciente importancia de las relaciones Norte-Sur.

La administración Carter dio una prioridad inmediata a la tentativa de mejorar las relaciones de Estados Unidos con Latinoamérica reconociendo la soberanía de Panamá sobre la Zona del Canal. Casi al mismo tiempo, la Administración empezó a explorar las perspectivas de acercarse, sobre una base mesurada y recíproca, a la renovación de las relaciones de Estados Unidos con la Cuba de Fidel Castro. Buscó difundir más ampliamente una mayor tolerancia hacia el pluralismo ideológico de Latinoamérica, incluso en el Caribe y en América Central; la amistosa visita de la señora Carter al primer ministro de Jamaica, Michael Manley, simbolizó el nuevo enfoque. La nueva Administración indicó también su meta de mejorar las relaciones bilaterales con México; la coincidencia del cambio de presidentes en Washington y en la ciudad de México deparó para esto una oportunidad especial.

La administración Carter se adelantó vigorosamente a mostrar su preocupación por proteger los derechos humanos fundamentales, a tratar de disociar a los Estados Unidos de la represión autoritaria y a construir relaciones más estrechas con las fuerzas democráticas de la región. Dio también señales de que respondería positivamente a los puntos de vista latinoamericanos sobre un conjunto de cuestiones que se

<sup>1</sup> Este análisis de la política de la administración Carter se basa en Abraham F. Lowenthal, "Jimmy Carter and Latin America: A New Era or Small Change?", in Kenneth Oye, Donald Rothchild, and Robert Lieber (eds.), *Eagle Entangled* (New York, 1979) 290-303. Véase también Richard R. Fagen, "The Carter Administration and Latin America: Business as Usual", *Foreign Affairs*, vol. 57, núm. 3 (enero 1979).

plantean entre el Norte y el Sur, de contenido principalmente económico, pero con resonancias políticas significativas: comercio, asistencia, financiamiento y transferencia tecnológica. Mas en general, la administración Carter se apartó del concepto de una "relación especial" regional con Latinoamérica, que había enmascarado tan a menudo, en la práctica, un tratamiento paternalista, discriminatorio e incluso intervencionista. En contraste, la nueva Administración anunció que se enfrentaría a problemas hemisféricos subyacentes en un contexto global —pero sin proyectar irreflexivamente a la región preocupaciones extrahemisféricas que no son pertinentes para las Américas. Prometió dar forma a nuevas políticas para responder a las cambiantes realidades mundiales y regionales. En Latinoamérica —como en África, en Europa y en Asia— la política exterior de Carter empezó por tratar de ajustarse a las transformaciones subyacentes en los asuntos internacionales. El Presidente mismo desautorizó las políticas pasadas que reflejaban un "desaforado temor del comunismo" y exhortó en cambio a una concentración en cuestiones más fundamentales: promover el desarrollo económico, conservar la energía y otros recursos, proteger los derechos humanos, limitar la proliferación nuclear, limitar la carrera armamentista y mantener la paz.

Pero a medida que las políticas de la administración Carter se pusieron en práctica, salieron a flote brechas notables entre la retórica y las acciones.

El deseo de Washington de ganarse la cooperación de Latinoamérica para enfrentar los principales problemas globales resultó tangible sobre todo con respecto a aquellas cuestiones que los propios Estados Unidos juzgaban más urgentes, especialmente la energía, la lucha contra el narcotráfico y la no-proliferación nuclear. Las cuestiones que preocupaban más profundamente a muchos países latinoamericanos: mejoría del acceso de los países de ingresos medios a los mercados, al capital y a la tecnología de los países industriales avanzados; asistencia concesional más automática y generosa a los países menos favorecidos; ganancias más predecibles y favorables a los países en vía de desarrollo provenientes del comercio internacional de productos básicos; creciente atención por parte de las corporaciones multinacionales a los intereses de los países anfitriones; todo eso recibió poca dedicación. El flujo de recursos concesionales de los Estados Unidos y otros países industriales para apoyar el crecimiento económico de Latinoamérica no se expandió y el enfoque de la Administración en los "derechos humanos básicos" hizo que la mayor parte de América Latina fuese excluida de nuevos programas de ayuda. Se adoptó una propuesta de aumentar la asistencia al desarrollo del Caribe, pero luego fue recortada drásticamente en el proceso presupuestario de la Administración. Algunas decisiones específicas de los Estados Unidos —subir las tarifas de azúcar importada, vender los excedentes de estaño de las reservas del gobierno

para hacer bajar el precio, negar ciertas rutas aéreas a compañías de aviación latinoamericanas y endurecer las reglamentaciones impositivas relativas a exenciones para convenciones de negocios en el extranjero—hirieron considerablemente a algunos países latinoamericanos y del Caribe. En cuestiones de dólares y de centavos, la administración Carter produjo, en suma, poco cambio.

En otros puntos también las políticas de la administración Carter evolucionaron alejándose de su articulación original. La anunciada intención de mejorar las relaciones con México fue minada en gran parte por decisiones unilaterales e incluso perentorias de Estados Unidos sobre inmigración y sobre gas natural, y se frustró todavía más por la inhábil diplomacia presidencial. Las relaciones con Cuba pronto dieron marcha atrás hacia el congelamiento, especialmente después de que fuerzas cubanas entraron en Etiopía y de que los Estados Unidos “descubrieron” a destiempo que había tropas soviéticas estacionadas en la isla. La cautelosa respuesta inicial de la Administración a los movimientos revolucionarios centroamericanos —particularmente en Nicaragua— cedió el lugar poco a poco a un abordamiento crecientemente hostil. La reacción inmediata de los Estados Unidos al golpe izquierdista de Granada, en 1979, fue en su mayor parte antagónica. Y las tentativas de la administración Carter de distanciar a los Estados Unidos de los regímenes “burocrático-autoritarios” de Sudamérica y de apoyar los procesos de redemocratización —importantes en su impacto específico sobre varios países— fueron finalmente impulsados muy flojamente a medida que Washington buscaba maneras de reforzar lo que consideraba como una actuación mejorada en cuestiones de derechos humanos, y también para evitar que las tensiones en torno a los derechos humanos pesaran demasiado sobre la persecución de otros objetivos norteamericanos.<sup>2</sup>

Para las fechas en que la administración Carter terminó su ejercicio en enero de 1981, parecía haber retrocedido considerablemente hacia políticas norteamericanas anteriores. La decisión del Presidente, el 15 de enero (sólo cinco días antes de dejar el gobierno) de proporcionar asistencia militar al gobierno salvadoreño en pie de guerra puso de relieve este retroceso, pero la tendencia era ya para entonces infundible: tal como fue puesta en obra a lo largo del tiempo, la política de la administración Carter hacia Latinoamérica resultó no ser muy diferente de las antiguas actitudes norteamericanas.

<sup>2</sup> Véase Lincoln R. Bloomfield, “From Ideology to Program to Policy: Tracking the Carter Human Rights Policy”, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 2, núm. 1 (1982) 1-2. Véase también Lars Schoultz, “The Carter Administration and Human Rights in Latin America” in Margaret Crahan (ed.), *Human Rights and Basic Needs in the Americas* (Washington, D.C., 1982), 301-340.

## III

La administración Reagan entrante y sus principales asesores sobre política latinoamericana durante la campaña presidencial no criticaron al régimen de Carter por no haber llevado plenamente a efecto su actitud inicialmente innovadora frente a los asuntos del hemisferio occidental. Al contrario, los nuevos asesores de la Administración dejaron claro —tanto en lo que escribieron antes de la elección como en lo que dijeron e hicieron justo después de entrar en ejercicio— que rechazaban fundamentalmente la actitud original de Carter, que para ellos era desorientada, vacilante y contraproducente. Más aún que en la mayoría de los demás aspectos de la política exterior, la nueva Administración configuró deliberadamente hacia Latinoamérica políticas diseñadas para invertir lo que les parecía el impulso autodestructivo de las políticas de Carter.

Aunque Ronald Reagan, como candidato, se había opuesto vigorosamente a los tratados del Canal de Panamá —y aunque el prominente partidario de Reagan, senador Jesse Helms, el único miembro del Comité de Relaciones Exteriores del Senado que votó contra ellos, se había convertido ahora en el presidente de su Subcomité para el Hemisferio Occidental—, la nueva Administración no tomó ninguna medida para deshacer los acuerdos de Panamá.

El equipo de Reagan intentó efectivamente, sin embargo, imponer cambios drásticos en muchos otros asuntos. El temprano interés de la administración Carter en las cuestiones Norte-Sur y en los problemas económicos fue sustituido por una preocupación primaria por las cuestiones Este-Oeste, una insistencia en las cuestiones de seguridad y una decisión de minimizar las preocupaciones de los países en vía de desarrollo. Este cambio fue expresado claramente en las decisiones de la administración Reagan de descuidar las negociaciones globales sustantivas, de votar en contra de la imposición de un código para regular la publicidad de las fórmulas para lactantes y especialmente, de rechazar el Tratado sobre Derecho del Mar, largamente negociado. La tolerancia inicial de la administración Carter (por lo menos en algunos sectores de la Administración) para con la diversidad ideológica en el hemisferio, cedió su lugar a una insistencia uniforme por parte de Washington en las ventajas de la armonía política e ideológica en las Américas, incluyendo la ayuda a la empresa privada, el mercado libre y la inversión norteamericana.

La iniciativa de la administración Carter de mejorar las relaciones con Cuba fue reemplazada por la administración Reagan por vigorosas amenazas de castigar a la Habana, a la que se describía como la “fuente” de la violencia y la inestabilidad de América Central y del Caribe. La insistencia de Carter en los derechos humanos fue sustituida por

una preocupación primaria por el terrorismo no estatal y por un deseo de remendar apresuradamente las desgastadas relaciones de los Estados Unidos con los regímenes autoritarios del Cono Sur. Finalmente, el presidente Reagan y su nuevo equipo denunciaron el "globalismo" de la administración Carter. El propio Presidente, durante su campaña, había hecho un llamado a un "acuerdo de América del Norte" para institucionalizar relaciones especiales con México y Canadá. La nueva Administración empezó pronto a explorar arreglos preferenciales con América Central y las naciones del Caribe. Ciertas personas del gobierno hicieron llamados a una resurrección del "sistema interamericano" y de la armonía panamericana.

Así pues, la administración Reagan prometió inicialmente una marcada corrección del rumbo en la actitud norteamericana frente a Latinoamérica y el Caribe, tal vez la más impresionante del siglo xx. En conceptos, retórica, personal e incipiente puesta en obra, la administración Reagan en 1981 empezó a invertir radicalmente la política de Estados Unidos.<sup>3</sup>

Este importante cambio fue esbozado en varios ensayos e informes publicados antes de enero de 1981 por personas que más tarde entraron a formar parte de la nueva Administración.<sup>4</sup> El meollo de esos diversos ensayos era que las políticas de Carter habían contribuido a minar la influencia de Estados Unidos en el hemisferio al desestabilizar a gobiernos amigos (incluyendo el de Somoza en Nicaragua), al enajenarse a naciones importantes (tales como Brasil) y al facilitar la difusión de la influencia cubana y soviética. El punto de vista de Carter fue atacado por su supuesto sesgo en favor de los movimientos izquierdistas latinoamericanos, por su búsqueda "utópica" de preocupaciones sobre los derechos humanos con descuido, según se alegaba, de las realidades políticas regionales y de los intereses de Estados

<sup>3</sup> Véase William D. Rogers y Jeffrey A. Meyers, "The Reagan Administration and Latin America: An Uneasy Beginning, *Caribbean Review*, vol. 11, núm. 2 (primavera 1982), 14-17. Para una perspectiva de izquierda radical véase Robert C. Armstrong, "Reagan Policy in Crisis: Will the Empire Strike Back?" *NACLA Report on the Americas*, vol. 15, núm. 4 (julio-agosto 1981). Un enfoque latinoamericano puede encontrarse en Luis Maira, *América Latina y la crisis de hegemonía norteamericana* (Lima, Perú, 1982).

<sup>4</sup> Entre los ejemplos están Roger Fontaine, Cleto Di Giovanni, Jr., y Alexander Kruger, "Castro's Specter", *The Washington Quarterly*, vol. 3, núm. 4 (otoño 1980), 3-27; Pedro San Juan, "Why We Don't Have a Latin American Policy?" *The Washington Quarterly*, vol. 3, núm. 4 (otoño 1980), 28-39; Jeane Kirkpatrick, "United States Security and Latin America", *Commentary*, vol. 71, núm. 1 (enero 1981); James Theberge, "Rediscovering the Caribbean: Toward a United States Policy for the 1980s", *Commonsense* (primavera 1980); Constantine Menges, "Central America and its Enemies", *Commentary*, vol. 72, núm. 2 (agosto 1981); y especialmente Lewis Tams (ed.), *A New Inter-American Policy for the Eighties: Report of the Committee of Santa Fe* (Washington, D.C.: Council for Inter-American Security (mayo 1980).

Unidos y por su aparente evitación de los instrumentos disponibles para el ejercicio directo e indirecto de la influencia norteamericana. Varias personas argumentaron que los puntos de vista de la administración Carter y los del *Establishment* liberal, donde habían sido reclutados muchos de los más encumbrados asesores de Carter en política exterior, eran comparables con los de la Nueva Izquierda;<sup>5</sup> algunos parecían sugerir incluso que la actitud de Carter había sido efectivamente moldeada por izquierdistas a fin de favorecer las metas cubanas y soviéticas.<sup>6</sup>

Cualesquiera que hayan sido sus puntos de vista sobre los fines últimos del personal que rodeaba a Carter, diferentes comentaristas que más tarde entraron en el gobierno de Reagan coincidían en que la actitud de Carter había acelerado la declinación del poder norteamericano en el hemisferio. Pedían nuevas políticas: afirmar y proteger la influencia ideológica de los Estados Unidos; establecer alianzas más sólidas con fuerzas de mentalidad afín; contener y reducir lo que les parecía incursiones cubanas y soviéticas en el hemisferio; y fortalecer las instituciones interamericanas. Antes que acomodarse a las tendencias internacionales y hemisféricas que ellos consideraban desagradables, esos asesores recomendaban enérgicas medidas para invertir esas tendencias.

Una mezcla de urgencia y de entusiasmo anticipatorio caracterizaba a esos escritos. El *Informe de la Comisión de Santa Fe* —escrito por cinco autores de los cuales Roger Fontaine, el general Gordon Sumner y Lewis Tams entraron en la nueva Administración— hacía la advertencia de que la Tercera Guerra Mundial había ya empezado, que Latinoamérica era “los ijares vulnerables” de los Estados Unidos y que la región corría el peligro de caer ante los avances soviético-cubanos. El informe pedía que se dieran pasos audaces —que se lanzase incluso una “guerra de liberación nacional” contra Fidel Castro.

Otros expertos fuera del “grupo de Santa Fe” compartían las mismas preocupaciones. Jeane Kirkpatrick, que pronto habría de ser nombrada embajadora ante las Naciones Unidas, era mucho más circunspecta, pero también ella subrayaba las “graves vulnerabilidades” del hemisferio; Kirkpatrick declaró que “una de las primeras y más urgentes tareas de la administración Reagan será revisar la actitud norteamericana hacia Latinoamérica y el Caribe” a fin de invertir el deterioro de la influencia de Estados Unidos.<sup>7</sup> Constantine Menges, unos meses antes de ser nombrado Oficial Nacional de Inteligencia para el Hemisferio Occidental, arguyó que “una enorme falla de la voluntad política y de la prudencia ha resultado en el establecimiento de gobiernos en

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo Kirkpatrick, “United States Security in Latin America”.

<sup>6</sup> Esta perspectiva es sugerida, si bien más como insinuación que de manera clara y abierta, por Fontaine, Di Giovanni y Kruger en “Castro’s Specter”.

<sup>7</sup> Kirkpatrick, “United States Security”.

Granada y Nicaragua que están ahora *casi* bajo total control marxista-leninista”, y que esos acontecimientos y otros parecidos planteaban “un peligro urgente y específico para la seguridad de los Estados Unidos”.<sup>8</sup>

La administración Reagan empezó su ejercicio con el propósito de invertir las políticas de Estados Unidos frente a Latinoamérica y el Caribe. Habiendo atacado a Carter durante la campaña electoral por haber “perdido” a Nicaragua, la nueva Administración vio en los indicios de que algunas de las armas utilizadas en la “ofensiva final” de enero de 1981 de la izquierda salvadoreña provenían del exterior, una prueba que confirmaba sus temores de que la blandura norteamericana bajo el gobierno de Carter había alfombrado el camino para los avances comunistas.<sup>9</sup> El secretario de Estado, Alexander Haig, con un ojo en Centroamérica y el otro en su propia posición ante la clientela política clave de la Administración, trazó por las buenas una línea en El Salvador y afirmó que resistir allí a los insurgentes por los medios que fueran necesarios era un “interés vital” de los Estados Unidos. Implícita y aun explícitamente, la Administración sugirió que la fuerza militar no podía excluirse como opción norteamericana en Centroamérica o Cuba. Una guerra relámpago de actividad diplomática e internacional reveló que la nueva Administración no sólo apuntaba a poner un alto a lo que ella caracterizaba, como un “caso simple como un libro de texto de agresión soviética”, sino también a utilizar a El Salvador para exhibir su propia determinación y eficacia. El proceso de avance izquierdista en Centroamérica sería invertido de manera decisiva.

En unas pocas semanas, la administración Reagan empezó a tomar medidas diseñadas para aislar e intimidar al régimen revolucionario que empezaba a abrir las alas en Nicaragua bajo la dirección de los sandinistas; la asistencia norteamericana fue diferida y luego suspendida, se permitió a los grupos paramilitares antisandinistas que se entrenaran en Florida y las medidas clandestinas de “desestabilización” tomadas por Estados Unidos contra Nicaragua no sólo fueron referidas en la prensa, sino que explícitamente no fueron desmentidas por ningún portavoz de la Administración.<sup>10</sup> El secretario Haig advirtió que

<sup>8</sup> Menges, “Central America”.

<sup>9</sup> La nueva administración rápidamente hizo pública su creencia de que documentos capturados y otros nuevos datos reunidos por las agencias de inteligencia confirmaban una substancial participación cubana y soviética en El Salvador. El “White Paper” sobre “Communist Interference in El Salvador”, hecho público por el Departamento de Estado (Special Report No. 80, Department of State, Bureau of Public Affairs, 23 February 1981) fue pronto analizado críticamente en *The Wall Street Journal*, *The Washington Post* y otras fuentes, demostrando sus defectos. Puede sospecharse que éste fue un caso clásico de cómo las actividades de inteligencia pueden apoyar las políticas en lugar de darles forma.

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, Alan Riding, “Rightist Exiles Plan Invasion of Nicaragua”, *The New York Times* (abril 2, 1981); “Reagan Backs Action Plan for

los Estados Unidos irían "hasta la fuente" (es decir, hasta Cuba) para evitar nuevos avances izquierdistas en Centroamérica, y algunos representantes de la Administración revelaron que se estaba estudiando una vasta gama de posibles medidas anticubanas, entre ellas el uso de la fuerza. Un importante esfuerzo por apoyar en Jamaica al régimen de Edward Seaga —pro Estados Unidos, anticubano y orientado hacia el mercado— fue rápidamente puesto en pie. El recién elegido dirigente jamaiquino fue invitado a Washington como primer visitante estatal oficial de Reagan, y se revelaron planes para dar mayores inyecciones de asistencia y para estimular y facilitar el flujo de capitales privados.

En el transcurso de su primer año, la nueva Administración se movió igualmente en muchos otros frentes. Varios funcionarios que habían sido influyentes en la realización de las políticas de Carter hacia Centroamérica —entre ellos funcionarios de carrera de alto rango del servicio exterior— fueron purgados con lo que se rompió una tradición bipartidista de larga data.<sup>11</sup> Se nombró nuevo personal, incluyendo una proporción sin precedentes de nombramientos políticos presumiblemente de gentes imbuidas de la actitud ideológica de la Administración frente a los asuntos hemisféricos, así como de varios diplomáticos de carrera sin ninguna experiencia previa significativa en Latinoamérica, escogidos aparentemente porque no estaban comprometidos ni implicados en una política previa.<sup>12</sup> Las decisiones sobre personal fueron seguidas también por opciones presupuestarias, que incluían una fuerte insistencia en la asistencia relacionada con la seguridad y en consecuencia, una mayor dependencia de la inversión privada para transferir recursos para el desarrollo económico.<sup>13</sup>

---

Central America", *The Washington Post* (febrero 14, 1982); y Patrick E. Tyle y Bob Woodward, "U.S. Approves Covert Plan in Nicaragua", *The Washington Post* (marzo 10, 1982).

<sup>11</sup> Véase Carla Anne Robbins, "A State Department Purge", *The New York Times* (noviembre 3, 1981).

<sup>12</sup> La información estadística sobre nombramientos políticos frente a nombramientos de funcionarios de carrera puede encontrarse en Foreign Service Association, "Status Report on Ambassadorial Appointments" (Washington, D.C., mimeo, abril de 1982). Sobre los nombramientos de funcionarios de carrera sin experiencia en América Latina véase Phil Keisling, "The Tallest Gun in Foggy Bottom", *The Washington Monthly* (noviembre 1982), 50-56 y Christopher Dickey, "The Gang that Blew Vietnam Goes Latin", *The Washington Post* "Outlook" (noviembre 28, 1982). Keisling señala que la falta de experiencia sería en América Latina del secretario de Estado asistente, Thomas O. Enders, hizo aceptable su nombramiento ante el senador Helms. Dickey arguye que la experiencia previa en Indochina de Enders, el funcionario del Departamento de Estado encargado específicamente de Centroamérica, Craig Johnstone y el embajador norteamericano en Honduras, John Negroponte, ha dado forma al enfoque seguido por la Administración en Centroamérica.

<sup>13</sup> Véase "U.S. Assistance to Latin America: Profound Reorientations", WOLA

Las gestiones iniciales de la Administración para revisar las políticas en cuanto a los derechos humanos fueron igualmente decisivas. Aunque la primera persona que nombró el Presidente para el puesto de coordinador de los derechos humanos, el profesor Ernest Lefever, se vio obligado a retirar su nombre debido a la oposición del Congreso, este nombramiento señaló la intención de la Administración de transformar las políticas de Estados Unidos sobre derechos humanos, para concentrarse más en los abusos de los países comunistas y menos en los de los regímenes autoritarios amigos. Washington levantó su anterior prohibición sobre los préstamos del Export-Import Bank a Chile, invitó a Chile a participar nuevamente en las maniobras navales conjuntas de las que lo había excluido la administración Carter por motivos de derechos humanos, y tendió pronto a eliminar las restricciones a la ayuda militar y las ventas a Argentina, Chile y Uruguay. Señalando su deseo de hacer lo mismo en el caso de Guatemala.

Se realizaron rápidamente esfuerzos especiales para mejorar las relaciones de Estados Unidos con varios países y regiones. La meta personal de Ronald Reagan de poner el foco en México se reflejó en su visita preinaugural sin precedentes al país para conferenciar con el presidente López Portillo, y en sus cuatro reuniones en la cumbre durante 1981 con el dirigente mexicano. El fuerte deseo de la Administración de restaurar las relaciones armoniosas con Brasil condujo a una temprana visita del vicepresidente George Bush a Brasilia y al anuncio por el vicepresidente de que los Estados Unidos no invocarían las cláusulas punitivas contra Brasil en relación con el reaprovisionamiento de combustible al reactor nuclear Angora I. Los esfuerzos para hacer la corte a Argentina comprendieron no sólo visitas a Buenos Aires de destacados diagnosticadores de problemas de Reagan y comentarios sobre la posibilidad de formar una "Comunidad del Atlántico Sur", sino también el espaldarazo de la Administración al presidente recién instalado (y a fin de cuentas efímero) Roberto Viola y la calurosa hospitalidad al futuro presidente Juan Galtieri, y la esperanza de la Administración de fortalecer las relaciones norteamericanas con el Caribe quedó ilustrada no sólo por el apoyo concedido a Seaga sino también por su activa consideración de un posible "mini-Plan Marshall" para el Caribe, concepto originalmente sugerido por el propio Seaga.

Para mediados de 1981, la administración Reagan había delineado pues vigorosamente, y empezado a poner en obra, su actitud distintiva ante las relaciones interamericanas. Los conceptos, objetivos, premisas e instrumentos de la Administración habían quedado de manifiesto. El nuevo gobierno ni desatendía a Latinoamérica y al Caribe, ni se contentaba con proseguir las políticas del pasado.

## IV

Para fines de 1982, sin embargo, las políticas de la administración Reagan hacia Latinoamérica y el Caribe habían evolucionado en ciertos aspectos importantes. En su puesta en práctica —y a menudo en su repetida enunciación— las medidas específicas de la nueva Administración han resultado ser mucho menos radicalmente diferentes de las líneas precedentes que lo que inicialmente parecía probable. Algunas diferencias importantes entre los puntos de vista de Reagan y de Carter siguen en pie, sin duda alguna —y debieran destacarse—, pero no han sido ni con mucho tan marcadas como lo había sugerido la retórica de la campaña y las primeras formulaciones oficiales.<sup>14</sup>

En El Salvador, por ejemplo, la posibilidad de una intervención militar directa de los Estados Unidos ha quedado eliminada para todos los fines prácticos (y retóricos) como opción política. La administración Reagan, a pesar de sus críticas a las políticas de Carter, ha proseguido la actitud de Carter de apoyar a los centristas salvadoreños, especialmente a los elementos reformistas del ejército y a los demócrata-cristianos, contra la oposición de su izquierda y su derecha. La postura de la administración Reagan ha resultado tan semejante a la postura anterior de Estados Unidos, que el embajador norteamericano Deane Hinton fue atacado vigorosamente a fines de 1982 por la derecha salvadoreña por ser según ellos indistinguible del anterior embajador Robert White, cuya dimisión había sido solicitada por la administración Reagan durante sus primeras semanas.

La revisión sistemática por parte de la Administración de sus opciones para emprender acciones manifiestas y clandestinas contra Cuba condujeron aparentemente al juicio de que los pasos factibles están estrictamente limitados. Tanto los que denuncian el fracaso del gobierno en la tentativa de actuar vigorosamente contra Fidel Castro como los que creen que los Estados Unidos deberían dirigirse hacia la normalización de sus relaciones con Cuba están de acuerdo en que la política de Reagan no ha significado ningún apartamiento significativo respecto de las actitudes anteriores.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Véase Paul E. Sigmund, "Latin America: Change or Continuity?" *Foreign Affairs*, vol. 60, núm. 3 (1982), 629-657; Susan Kaufman Purcell, "Carter, Reagan et l'Amérique Central", *Politique Étrangère*, vol. 47 (junio 1982), 309-317; y Howard J. Wiarda, "The United States and Latin America: Change and Continuity", ponencia presentada en la University of Pittsburgh (octubre 28-29, 1982). Véase también "Building the Peace in Central America" discurso ante el Commonwealth Club, San Francisco, 20 de agosto de 1982.

<sup>15</sup> Wayne Smith quien durante muchos años fue una figura muy importante en las relaciones entre Estados Unidos y Cuba, primero como funcionario encargado específicamente de Cuba en el Departamento de Estado y después como cabeza de la "sección de intereses" norteamericana en Habana, señala que las

Las políticas hostiles de Estados Unidos para con Nicaragua y Granada, palmarias ya al final del periodo de Carter, han continuado y se han intensificado bajo Reagan, pero no se han acercado hasta ahora a una actividad contrarrevolucionaria decisiva, a pesar del importante acopio de armas de Nicaragua y de la relación cada vez más pública de Granada con la Unión Soviética. La acción clandestina contra estos países parece ser significativa, pero hay algunas señales de que incluso ese aspecto de la postura de la administración Reagan podría estar siendo alterado —como gran parte de la retórica de la confrontación.<sup>16</sup>

Otros aspectos de la actitud original de Reagan han quedado también atenuados. Varias restricciones legales y administrativas impuestas por mandato del Congreso a la asistencia militar y económica a Argentina, Chile, Uruguay y Guatemala siguen vigentes, aunque algunas provisiones han sido manipuladas y aunque la Administración al parecer se propone suprimir otras. La Iniciativa de la Cuenca del Caribe —la nueva propuesta de política exterior más sobresaliente del presidente Reagan durante su primer año y medio— evolucionó desde su primera articulación de tal manera que se hizo menos obtusamente anticomunista y considerablemente más orientada de lo que parecía originalmente hacia el desarrollo. La iniciativa, que aparecía al principio como un “mini-Plan Marshall”, se adelgazó además hasta convertirse en un conjunto de medidas mucho más modestas, y de un esfuerzo multilateral pasó a ser una serie de esquemas unilaterales flojamente conectados entre sí.

Lo que había empezado a principios de 1981 como una inversión radical de la política de Estados Unidos hacia Latinoamérica y el Caribe, no parecía pues un cambio tan abrumador para fines de 1982. Tanto las políticas iniciales de Carter como la actitud inicial de Reagan parecían apartarse de las normas anteriores de la política norteamericana, aunque en direcciones diferentes, pero unas y otras se modifi-

---

administraciones Carter y Reagan han sido casi igualmente desatentas de las iniciativas cubanas para cambiar las relaciones bilaterales. Véase Wayne Smith, “Date-line Havana: Myopic Diplomacy”, *Foreign Policy* (otoño 1982), 157-174. Véase también Max Singer, “The Record in Latin America”, *Commentary*, vol. 74, núm. 6 (diciembre, 1982), pp. 43-49.

<sup>16</sup> Véase Philip Taubman, “US Supports Raids in Nicaragua but Says their Scope is Limited”, *The New York Times* (noviembre 2, 1982) y *Newsweek* (8 de noviembre de 1982) cuya historia principal se dedica a “A Secret War for Nicaragua”. La decisión de la Administración en el sentido de posponer las previstas maniobras militares con Honduras cerca de la frontera con Nicaragua, el momento de las declaraciones del presidente Reagan durante su visita a Centroamérica e informes de la reacción del secretario de Estado Shultz ante las revelaciones de *Newsweek*, todo ello tiende a sugerir que se ha decidido no incrementar las acciones contra Nicaragua, si bien es posible que estas señales encubran una mayor intervención clandestina.

caron de manera análoga, gravitando de nuevo hacia la norma prevaleciente.

Es quizá más significativo aún observar que la declinación de la influencia norteamericana en el Hemisferio Occidental —de lo que se lamentaron tan vigorosamente los asesores clave de política latinoamericana de la administración Reagan—, en todo caso, se había acelerado. Cuba, lejos de sucumbir a la presión de Estados Unidos, se encontró un poco menos aislada a fines de 1982 de lo que lo había estado desde hacía varios años, en parte como resultado de la crisis del Atlántico Sur. La derrota de José Napoleón Duarte en las elecciones de marzo de 1982 en El Salvador mostró cuán limitada es la influencia de Estados Unidos en ese país e hizo disminuir aún más esa influencia. La presencia norteamericana en Nicaragua y Granada sigue siendo mínima, y los lazos soviéticos con ambos países se han fortalecido continuamente. La elección de Nicaragua al Consejo de Seguridad en noviembre de 1982 representó un importante revés diplomático para Washington, como también el apoyo que recibió Nicaragua de varios países clave latinoamericanos. Las medidas encaminadas a mejorar las relaciones de los Estados Unidos con Argentina cedieron el lugar a una actitud creciente después de la crisis del Atlántico Sur. Las relaciones con Venezuela se hicieron más tensas a causa de la guerra del Atlántico Sur así como también de las diferencias frente a Centroamérica y hasta frente a Puerto Rico. El nuevo presidente de Colombia, Belisario Betancur, electo en 1982, se movió rápidamente después de asumir el poder para distanciar a su Administración de los Estados Unidos, al menos a nivel simbólico y diplomático. La visita del presidente Reagan a Brasil en diciembre de 1982 mejoró significativamente el clima de las relaciones Estados Unidos-Brasil, pero aun así, tendió a subrayar cuántos conflictos sustantivos no resueltos enfrentan los dos países: sobre la energía, las tarifas y los subsidios, las barreras no arancelarias, la política monetaria internacional y otros conflictos económicos.<sup>17</sup> Las relaciones con México se enfrentan a nuevas pruebas mientras México empieza a hacer frente a su grave crisis financiera temiendo que se lleven a cabo esfuerzos de Estados Unidos por explotarla; han quedado ya de manifiesto profundas divisiones en cuanto a la política centroamericana y del Caribe. Curiosamente, la mejoría más notable en las relaciones de Estados Unidos con una nación del Hemisferio Occidental durante los primeros dos años de la administración Reagan fue con Jamaica, precisamente el país con el que la administración Carter había dispuesto un acercamiento impresio-

<sup>17</sup> Muchas de estas cuestiones son analizadas en Albert Fishlow, "The United States and Brazil: The Case of the Missing Relationship", *Foreign Affairs*, vol. 60, núm. 4 (primavera 1982).

nante durante sus primeros dos años, pero esta última mejoría bien podría ser tan frágil como la de hace cuatro años.<sup>18</sup>

## V

¿Cómo se explica el hecho de que tanto la administración de Carter como la de Reagan hayan empezado con políticas audaces, innovadoras y contrastadas hacia Latinoamérica, y que una y otra hayan dado marcha atrás tan rápidamente en tal iniciativa? ¿Y cómo se explica el evidente fracaso de ambas Administraciones en la tentativa de detener la declinación de la influencia de Estados Unidos en las Américas, o de reducir siquiera las fricciones interamericanas?

El primer paso para intentar contestar a estas preguntas es observar que ambas Administraciones están repitiendo una vieja pauta. Ya sea que hayan dado a su actitud el nombre de Política del Buen Vecino, de Alianza para el Progreso, de Asociación Madura, de Nuevo Diálogo o de Iniciativa de la Cuenca del Caribe —o que haya esquivado por las buenas toda etiqueta, como hizo Carter—, una Administración norteamericana tras otra han prometido mejorar las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica. Siempre aguijoneadas por un periodo de lo que les parecían tensiones en las relaciones hemisféricas y muchas veces respondiendo a exigencias y oportunidades políticas internas, las sucesivas Administraciones han anunciado nuevas políticas, abogado por una mayor atención a la región, proclamando su apoyo al desarrollo de Latinoamérica y expresado su interés en la evolución política de la región.

La siguiente fase en este ciclo histórico ha visto generalmente viciada esa política recientemente expresada hacia Latinoamérica. A pesar de las promesas de que los intereses latinoamericanos recibirían una atención destacada, se los descuida o se los rechaza. A pesar de las declaraciones en el sentido de la consulta y la negociación, los latinoamericanos resultan víctimas de decisiones unilaterales tomadas en los Estados Unidos. A pesar de la alharaca de las visitas oficiales, los esfuerzos para mejorar las relaciones bilaterales entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos individuales naufragan a menudo en los escollos de desacuerdos específicos.

El periodo de Carter encaja en esta modalidad clásica: atenuación de las presiones sobre los derechos humanos, falta de un avance importante en las negociaciones sobre comercio y productos básicos y de un seguimiento efectivo en las propuestas de transferencia de tecnología, aumento de la tarifa del azúcar, imposición de derechos compensa-

<sup>18</sup> Véase J. Daniel O'Flaberty, "Finding Jamaica's Way", *Foreign Policy* (verano 1978), 137-158.

torios, venta del excedente de estaño, recortes en el programa propuesto por Carter para asistencia al Caribe, retirada en el acercamiento planeado hacia Cuba, propuestas unilaterales para tratar con los extranjeros indocumentados y el giro hacia una postura más conservadora en Centroamérica. /e

El periodo de Reagan, hasta ahora, sigue de cerca la misma pauta, a pesar de sus premisas iniciales radicalmente diferentes. Como la administración Carter, el gobierno de Reagan se ha echado atrás respecto de su postura inicial en cuestiones decisivas. Ha diluido sus iniciativas más audaces, ha emprendido algunas medidas que contradicen directamente a otras y ha dejado de llevar adelante con efectividad precisamente aquellas medidas potencialmente más interesantes para Latinoamérica. La política centroamericana, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, la política de derechos humanos y las relaciones con los países del Cono Sur, la política de comercio y aranceles, la política azucarera: todo esto ilustra el retorno hacia líneas políticas anteriores.

¿Qué es lo que hace que la decisión de las nuevas Administraciones norteamericanas de mejorar las relaciones interamericanas quede tan a menudo en nada? ¿Qué podemos aprender de las experiencias de las administraciones de Carter y de Reagan a este respecto?

En primer lugar, al poner el foco en la política latinoamericana como tal, se tiende a oscurecer lo que debería ser obvio: muchas de las acciones del gobierno norteamericano que afectan profundamente a Latinoamérica no se toman en absoluto con ese fin sino que se adoptan en otras áreas políticas, internas o exteriores, con muy poca o ninguna consideración de su posible impacto en el hemisferio. Los ejemplos abundan. Una fluctuación de 1% en la tasa de interés en Estados Unidos se calcula que afecta al déficit de cuenta corriente anual de Brasil en una suma de 400 a 500 millones de dólares. Una decisión norteamericana, por motivos internos, sobre las cuotas de importación de azúcar significa una diferencia decisiva para la República Dominicana y afecta a varias otras naciones. La legislación proteccionista sobre textiles daña a México, al Caribe y a Perú. Las ventas de estaño o de plata de las reservas gubernamentales de Estados Unidos afectan significativamente a Bolivia y a Perú. Éstas y muchas otras decisiones—sobre energía, comercio, moneda, transferencia de armas, agricultura y un conjunto de otras cuestiones— se toman típicamente con poca consideración de sus efectos regionales y con poca injerencia del personal gubernamental norteamericano que trabaja primariamente en asuntos interamericanos. Los que en el interior de la Administración se dedican a los asuntos hemisféricos pueden presionar sinceramente en favor de políticas alternativas. El hecho de que generalmente fracasen refleja la falta relativa de una prioridad real del mejoramiento de las relaciones regionales, a despecho de la retórica oficial en contrario. Otros intereses de los Estados Unidos pesan más en última instancia

que los que están implicados en las relaciones interamericanas. La decisión del presidente de Perú, Fernando Belaúnde, de cancelar su visita oficial a los Estados Unidos en noviembre de 1982 debido a la imposición planeada de derechos compensatorios sobre las exportaciones de textiles peruanos ilustra de manera aguda este punto.

Una segunda observación, igualmente obvia pero también a menudo desatendida, es que una gran parte de las relaciones interamericanas es moldeada por una multiplicidad de fuerzas no gubernamentales que ninguna Administración puede controlar fácilmente. Compañías multinacionales, sindicatos obreros, bancos comerciales, universidades e institutos de investigación, grupos eclesiásticos y hasta individuos privados: todos ellos operan dentro de una estructura general poderosamente influida por las decisiones pasadas y presentes del gobierno de Estados Unidos. Con todo, lo que el gobierno norteamericano decide hacer en Latinoamérica (o dejar de hacer) no puede alterar por sí mismo el impacto de los Estados Unidos como un todo. Curiosamente, es mucho más fácil para el gobierno de Estados Unidos manejar las relaciones de ese país con Rusia o con China que con Chile, Perú, o especialmente con México. Los países latinoamericanos y del Caribe quedan profundamente afectados por las decisiones tomadas por las compañías y los bancos, los inversionistas, los sindicatos, los turistas y los medios de comunicación masiva de Estados Unidos. Además, muchas de las cuestiones principales en las relaciones interamericanas —especialmente el acceso al capital, a los mercados y a la tecnología—, son asuntos sobre los cuales el gobierno de Estados Unidos tiene una influencia considerablemente menor que los actores no gubernamentales.

Varias otras razones —el contraste entre las intenciones declaradas de una Administración y sus acciones subsecuentes— tienen que ver también con el proceso de la realización de políticas.

En primer lugar, dentro del Ejecutivo, la política emerge a lo largo del tiempo de un proceso de lucha entre tres fuentes principales: los que tienen un control primario de la política “declaratoria”, los que se especializan en cuestiones regionales y los que trabajan primariamente en asuntos funcionales.

Los que configuran la política “declaratoria” —el personal del Consejo de Seguridad Nacional, los asesores y redactores de discursos personales del Presidente y los planificadores de políticas del Departamento de Estado— son reclutados típicamente fuera de la burocracia permanente, y pueden escogerse de hecho precisamente por su afinidad política o ideológica con la dirección recién elegida. Estos nuevos hacedores de política están decididos a distinguirse de sus predecesores y a superarlos; traen consigo conceptos forjados en fuerzas de trabajo y reflejados en sus propios escritos personales. El personal reclutado se

abastece en ese trasfondo para esbozar las directivas políticas y los discursos presidenciales. Contribuyen con rapidez precisamente en el punto del proceso de confección de políticas donde tienen un mejor acceso, y en el momento de su mayor influencia.

La celosa defensa por parte de los nuevos reclutas de las direcciones de la nueva política, es fácil predecir que encontrará la oposición de los funcionarios de carrera tanto "regionalistas" como "funcionalistas". Los especialistas regionales tienden a "representar" a los países de Latinoamérica al luchar por la continuidad en las políticas de Estados Unidos. Los especialistas funcionales trabajan año con año en las cuestiones que implican la trama y la urdimbre de las relaciones interamericanas: seguridad, comercio, finanzas y migración. Sus puntos de vista tienden a no dejarse cambiar por las transiciones de partidos o por consideraciones políticas y tienden también a favorecer la continuidad. La capacidad de la burocracia de carrera para detener las nuevas iniciativas es considerable, especialmente después de los primeros meses de una Administración. La resistencia pasiva, especialmente por los especialistas en la región, explica en una parte significativa la tendencia de las nuevas iniciativas a ceder el lugar a los viejos hábitos.

Finalmente, los imperativos burocráticos en el sentido de la continuidad se ven fortalecidos por el proceso de aprendizaje en que se adentra el nuevo personal, a medida que por lo menos algunos de sus miembros empiezan a ver las cuestiones en términos más complejos. A medida que los nuevos funcionarios se entregan al enfrentamiento con problemas reales en el contexto de cambalaches, plazos fijos y miles de presiones, absorben la experiencia acumulada de las Administraciones pasadas.

Estas razones, relacionadas con el proceso de formulación de políticas, de por qué las nuevas políticas latinoamericanas tienden a desvanecerse se ven reforzadas todavía más por el papel del Congreso, por la amplia implicación de actores no gubernamentales en la confección de políticas, por el papel de la opinión pública y por la influencia de presiones internacionales, especialmente de aliados.

La rama legislativa influye en la política latinoamericana a través de la legislación general (frecuentemente adoptada, a su vez, sin considerar seriamente sus efectos en el hemisferio), y también tomando por su cuenta cuestiones particulares de las relaciones interamericanas. El papel afirmativo y activo que ha desempeñado el Congreso en la confección de políticas exteriores desde la Guerra de Vietnam ha sido particularmente visible en las cuestiones de política latinoamericana, tales como la ayuda a El Salvador, los procesos de certificación de derechos humanos y la licencia a Radio Martí. Por un efecto curioso pero lógico de "péndulo invertido" el Congreso tiende a combatir cualquier

nueva dirección de política por parte de la Administración entrante y con ello a reforzar la continuidad en el enfoque.<sup>19</sup>

Política comercial, derechos humanos, agricultura, transferencia de armamento, ayuda exterior: estos y otros asuntos importantes en el hemisferio están fuertemente influidos por el Congreso. Casi toda nueva iniciativa política tiene que pasar por las baquetas del escrutinio del Congreso, influido por presiones constitutivas de toda clase, antes de que pueda adoptarse. La iniciativa de la Cuenca del Caribe del presidente Reagan —enmendada, recortada y diferida por el Congreso— ilustra este proceso.

Es difícil también lograr cambios amplios y continuados en la política de Estados Unidos —frente a Latinoamérica y frente a muchas cuestiones— porque los intereses privados pueden perseguir sus propias reivindicaciones a través de tantas diversas vías de acceso. Una medida propuesta que penaliza tangiblemente a algún grupo bien organizado —compañías cobreras, cultivadores de azúcar o de cítricos, fabricantes de zapatos, trabajadores de la industria automovilística o textil, grupos eclesiásticos o lo que sea— puede quedar archivada gracias a una coalición de bloqueo dentro de la estructura fuertemente fragmentada con que se elabora la política de Estados Unidos. Aunque el cambio propuesto pueda prometer beneficiar sustancialmente a la sociedad norteamericana en su conjunto, un grupo con probabilidades de ser afectado puede a menudo evitar la adopción de la medida; la historia de las tarifas y cuotas azucareras ilustra ampliamente este punto. Ni se requiere tampoco necesariamente una acción del Congreso para frustrar las iniciativas de una Administración; la crítica persistente en los medios masivos de comunicación u otras pruebas de desaprobación pública pueden servir para limitar directamente al Ejecutivo, como parece haber ocurrido en 1981, por lo menos en cierta medida, en el caso de la política ante El Salvador.

Una Administración puede entrar pues en ejercicio pensando que es urgente una nueva política hacia Latinoamérica, pero no ser capaz de sostener su resolución cuando se topa con las crisis proliferantes que la política exterior norteamericana encuentra cada año. El expediente de los periodos de Reagan y de Carter sugiere que los esfuerzos por poner el foco en las relaciones interamericanas son fácilmente aplastados por otras prioridades, internas y externas.

Todas estas razones internas de la tendencia a diluir las nuevas iniciativas de la política hacia Latinoamérica se han visto reforzadas aún más, especialmente durante la administración de Reagan, por la influencia de presiones exteriores, entre ellas las de aliados cercanos. La administración Reagan encontró una fuerte resistencia de aliados

<sup>19</sup> I.M. Destler y Patricia Cohen, "Congress Swings", *Foreign Service Journal* (julio-agosto 1982), 19-21, 38.

tanto europeos como latinoamericanos a su formulación inicial de una política latinoamericana. Francia, Alemania, México, Venezuela y otras nacionales se opusieron a la actitud original de Reagan, especialmente en lo que se refiere a Centroamérica, y han presionado y adulado a la vez para conseguir una postura más moderada por parte de Estados Unidos.<sup>20</sup> La administración Reagan, habiendo aprendido que el *fiat* unilateral no funciona ya en Latinoamérica, ha tenido que tomar en cuenta esas argumentaciones.

Incluso cuando se adopta formalmente una nueva política, la Administración tiene que asegurar su plena realización en todos los niveles de varias burocracias marcadamente divergentes. Para estar segura de que todos los segmentos del gobierno de Estados Unidos cooperarán para poner plenamente en efecto una nueva política, una Administración tiene que estar dispuesta a dar a la política una prioridad significativa y persistente. Hay que coordinar cierto número de agencias: los Departamentos de Estado, de Hacienda y de Defensa, el Departamento de Agricultura, de Comercio, de Energía y de Justicia, la Agencia Central de Inteligencia, el Export-Import Bank, la Dirección de Aeronáutica Civil, y otras por el estilo. Se necesita un constante sondeo, una coordinación innovadora y un enérgico seguimiento. Esa clase de prioridad es y tiene que ser necesariamente rara.

## VI

Imperativos internos e internacionales hacen entonces que una Administración tras otra busque un nuevo punto de vista frente a la política hemisférica. Factores domésticos, internacionales y burocráticos se suman de maneras predecibles, sin embargo, para frustrar esas iniciativas. Las relaciones Estados Unidos-Latinoamérica, por consiguiente, no mejoran mucho por las transformaciones prometidas de la política de Estados Unidos. De hecho, siguen siendo difíciles y aún deteriorándose.

La razón subyacente de que las tensiones interamericanas sigan acumulándose va sin embargo, mucho más allá de la reducción en las políticas anunciadas. El defecto fundamental de la política de Estados Unidos frente a Latinoamérica y el Caribe durante estos últimos 20 años no es tanto el fracaso en la aplicación de nuevas políticas anunciadas, como la falta de enfrentamiento, excepto en el nivel más general y retórico, con la tendencia subyacente de las relaciones interamericanas contemporáneas: la redistribución del poder. El desafío que la política de Estados Unidos no ha aceptado durante los últimos

<sup>20</sup> Wolf Grabendorff, "The Central American Crisis and Western Europe: Perceptions and Reactions", *International Politics* (Alemania, 1982).

20 años, y que crece año con año, ha sido cómo responder a la erosión del breve periodo de postguerra de hegemonía virtualmente incuestionada en el Hemisferio Occidental: cómo enfrentar la declinación de la hegemonía.<sup>21</sup>

La influencia de Estados Unidos sobre Latinoamérica alcanzó su apogeo después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la impresionante predominancia global que los Estados Unidos habían logrado en diferentes dimensiones del poder era particularmente evidente en el Hemisferio Occidental. La inversión norteamericana desplazó a la de Gran Bretaña y Alemania; los Estados Unidos se convirtieron en el socio comercial dominante de la mayoría de las naciones latinoamericanas; la influencia cultural norteamericana proliferó; los Estados Unidos lograron un monopolio virtual de las misiones de asesoría militar y proporcionaron casi todo el armamento de la región. Washington extendió a toda Latinoamérica la "suposición hegemónica" que había estado confinada anteriormente a la Cuenca del Caribe, y los Estados Unidos se involucraron profundamente en la política interna sudamericana. El "sistema interamericano", mientras tanto, quedó institucionalizado, a la vez para legitimar la influencia de Estados Unidos y para limitar los efectos de su dominancia.

Durante la generación pasada, sin embargo, los países latinoamericanos se hicieron cada vez más afirmativos, autónomos y diversos. El régimen en su conjunto es mucho más coherente, demográfica, económica y políticamente, de lo que lo era antes. El poder de las principales naciones latinoamericanas ha estallado, la influencia en Latinoamérica de países extrahemisféricos ha crecido constantemente, y la posición relativa de los Estados Unidos ha disminuido inevitablemente.

Algunos hechos amplifican este punto fundamental.

— En 1950, la población de Latinoamérica era aproximadamente igual a la de los Estados Unidos. Ahora es 65% más alta, y para el año 2000 la población de Latinoamérica puede ser lo doble de la de este último país. Y las tasas de urbanización y alfabetización han crecido en Latinoamérica con una rapidez sin precedentes.

— La tasa media anual de crecimiento económico de Latinoamérica para estos últimos años —hasta la recesión global de 1981-82— ha sido de alrededor de 6%, frente a 3.5% durante el mismo periodo en Estados Unidos. La actividad económica agregada de Latinoamérica se ha quintuplicado en 30 años y se aproxima actualmente a la del conjunto de Europa para 1910; para 1985, si puede superarse la presente depre-

<sup>21</sup> Algunos de los puntos siguientes fueron presentados inicialmente en Abraham F. Lowenthal, "The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption", *Foreign Affairs* (octubre 1976).

sión económica internacional, se estima que la economía agregada de Latinoamérica podría aproximarse a la de Europa occidental para 1970.

— La estructura económica de Latinoamérica ha estado cambiando de manera sobrecogedora, a medida que los principales países de la región pasan cada vez más de la extracción de recursos a la exportación de bienes manufacturados. Durante los años setenta, la tasa anual de expansión de las exportaciones manufacturadas de Brasil, México, Argentina y Colombia superó el 30%. La participación de la región en la producción industrial mundial subió de 4.6% en 1964 a 5.7% en 1977, mientras que la de los Estados Unidos caía de 29.4% a 22.4% en el mismo periodo.

— A medida que cambia la economía política de Latinoamérica, los países de la región buscan necesariamente mercados adicionales y nuevas fuentes de capital, tecnología y otras importaciones; su necesidad y su capacidad de relaciones internacionales diversificadas se acrecientan. A medida que se expande el comercio extrarregional de Latinoamérica —y a medida que las relaciones políticas reflejan los lazos comerciales— los Estados Unidos se vuelven menos centrales para las ligas internacionales de la mayoría de las naciones latinoamericanas.

En los años recientes, por consiguiente, la predominancia de los Estados Unidos en el Hemisferio Occidental ha declinado ininterrumpidamente, independientemente de la Administración particular que haya habido en Washington y de sus políticas específicas. La participación de Estados Unidos en las importaciones latinoamericanas decreció de más de 50% en 1950 a 30% en 1979. La participación en las exportaciones cayó de 48% en 1950 a 32% en 1975. Estas tendencias agregadas son todavía más impresionantes en Sudamérica, porque México y la zona del Caribe han quedado en realidad más estrechamente integradas en la economía norteamericana en los años recientes.

La influencia relativa cultural, educativa y política de los Estados Unidos ha disminuido, como también la presencia militar norteamericana. Los visitantes internacionales de Latinoamérica patrocinados por el gobierno de los Estados Unidos sumaron sólo 340 en 1977, frente a 859 en 1968. Las becas gubernamentales norteamericanas concedidas a Latinoamérica para estudiar en los Estados Unidos declinaron de 591 en 1968 a 181 en 1977. El número de asesores militares norteamericanos en Latinoamérica cayó de más de 800 en 1965 a menos de 100 en 1980. La participación de Estados Unidos en el mercado de armas en Latinoamérica ha caído tan violentamente que otras cinco naciones superaron a los Estados Unidos en este renglón en 1979.

Durante estos años, la Unión Soviética ha establecido una presencia limitada en el Hemisferio Occidental: aumentando su representación diplomática de tres países en 1960 a 19 en 1979; expandiendo el número de sus socios comerciales en Latinoamérica de cuatro en 1964 a 20 en 1979; enviando misiones comerciales y asistencia técnica a cierto

número de naciones; capacitando a más de 10 000 estudiantes de Latinoamérica y del Caribe en países del bloque soviético; proporcionando entrenamiento militar y más de 600 millones de dólares en equipo militar al Perú; estableciéndose como el principal socio comercial de Argentina al comprar vastas cantidades de grano; y construyendo estrechas relaciones políticas, económicas y militares con Cuba, Nicaragua y Granada.<sup>22</sup> Con la excepción de los lazos militares, la presencia soviética se ve eclipsada sin embargo por la de Alemania y Japón, que se expanden ambas muy rápidamente en la región. El comercio japonés con Latinoamérica se multiplicó por 17 de 1960 a 1980 (de 610 millones a 10 600 millones, frente a 1 000 millones aproximadamente de comercio soviético-latinoamericano). La inversión alemana en Latinoamérica está en auge, y las fundaciones políticas y culturales alemanas son intensamente activas en la región. Y hay otras influencias extranjeras: de los socialdemócratas y cristianodemócratas europeos, de Israel y de las naciones árabes (así como de la Organización para la Liberación de Palestina), de España y Canadá, del COMECON y especialmente de la Comunidad Económica Europea.

En años recientes, de este modo, se ha venido estableciendo una pauta de relaciones internacionales que recuerda la que prevalecía en los años veinte. Los Estados Unidos eran entonces un poder dominante pero no dominador en Sudamérica. Tenían una influencia significativa pero no exclusiva. Alemania, el Reino Unido, Francia e Italia tenían también importantes intereses y compromisos: comerciales, financieros, culturales y militares. Unas pocas de las naciones sudamericanas se contaban entonces entre las potencias medias en el escenario mundial, comparables en términos económicos y políticos con cualquiera de las principales naciones del mundo con la excepción de las siete u ocho más destacadas. Los Estados Unidos reconocían la estatura de las naciones sudamericanas y sus diversos lazos; limitaban su más intensa implicación en los asuntos internos de las naciones de su zona fronteriza inmediata —los países centroamericanos y del Caribe—, en los que pensaban en términos geopolíticos y de seguridad. Muchos aspectos de los años ochenta son por supuesto nuevos: la influencia de Japón y de la Unión Soviética en Latinoamérica; la emergencia de Brasil y otras naciones como exportadoras industriales importantes; incluso los comienzos de una fabricación de armas significativa en Sudamérica y especialmente la transformación de la economía política de la región y el cambio en la naturaleza de la participación económica de Estados Unidos en América Latina. Pero la influencia relativa de los Estados Unidos en el Hemisferio está probablemente más cerca de la de los años veinte que de la de los años 1945 a 1965.

<sup>22</sup> Robert Leiken, "Soviet Strategy in Latin America", *The Washington Papers*, vol. x, núm. 93, Praeger Publishers, 1982.

## VII

Ninguna Administración norteamericana se ha enfrentado hasta ahora con éxito a la declinación de la hegemonía norteamericana y a sus implicaciones, ni a las consecuencias de la transformación social y económica de América Latina.

La actitud de Jimmy Carter tuvo en cuenta hasta cierto punto la emergencia de Latinoamérica, reconociendo explícitamente la eficacia creciente de algunos países latinoamericanos clave en la persecución de sus propios intereses y la legitimidad de tal acción, así como la creciente significación internacional de las potencias medias de Latinoamérica y de cualquier otra parte del Tercer Mundo. La política de Carter empezó también a responder a la evolución social y política de Latinoamérica intentando alterar los lazos estrechos entre los Estados Unidos y los impopulares regímenes autoritarios. Y la administración Carter trató de adaptar la hegemonía declinante cambiando el estilo de la política norteamericana; en particular negociando los tratados del Canal de Panamá y purgando la retórica trasnochada de la "relación especial".

Pero aunque la administración Carter hizo estos y otros gestos simbólicos —condensados en los viajes del Presidente a Venezuela, Brasil, India, Irán y Nigeria, en su paquete de asistencia para el Caribe y en sus políticas activistas sobre derechos humanos— nunca respondió muy sustancialmente a los efectos que tenía en Latinoamérica una economía política cambiada. Pocos pasos se dieron bajo Carter en la dirección de una reestructuración del orden económico internacional para acomodar las demandas de los principales países recientemente industrializados. La mayoría de las naciones latinoamericanas (salvo las más pequeñas) no se preocupan ya de conseguir asistencia concesional bilateral de los Estados Unidos. Como los otros países del Tercer Mundo, quieren ante todo nuevas reglas y prácticas internacionales que mejoren su acceso a los mercados, al capital y a la tecnología en el mundo industrializado. Estas medidas, que beneficiarían a Latinoamérica, sin embargo, lastimarían a industrias y sectores marginales de Estados Unidos y otras naciones industrializadas y harían necesarios en consecuencia, dolorosos ajustes internacionales, puntos difíciles del ajuste económico interno en los Estados Unidos, que no fueron nunca enfrentados seriamente por la administración Carter, la cual, en consecuencia, nunca resolvió adecuadamente un punto básico en las relaciones contemporáneas entre los Estados Unidos y Latinoamérica.

La actitud inicial de Ronald Reagan frente al Hemisferio Occidental consistía esencialmente en pasar por alto o incluso negar la transformación de Latinoamérica, y en intentar restaurar la dominancia norteamericana: mediante declaraciones y demostraciones de fuerza; subrayando la asistencia de seguridad; fortaleciendo a los regímenes

pro-Estados Unidos establecidos e incluso invirtiendo las lealtades para favorecer a grupos a los que antes se les daba la espalda; y mediante acciones encubiertas.

La administración Reagan pronto empezó a aprender que algunas de las realidades cambiadas de Latinoamérica son intransigentes, que muchas limitaciones de la influencia norteamericana son objetivas y que por consiguiente restaurar la dominancia de Estados Unidos no va a ser fácil si es que no es imposible. Más aún: la Administración está dándose cuenta de que algunas de sus propias políticas podrían estar exacerbando los problemas con que se enfrentaban los Estados Unidos. En Nicaragua, por ejemplo, parece que al acosar a la revolución desde fuera y al parecer alinearse con los ex-somocistas, los Estados Unidos han minado a la oposición y reavivado el declinante apoyo popular al gobierno sandinista. Mas en general, la retórica de la confrontación y las acciones de la Administración en Centroamérica y el Caribe parecían estar acrecentando la distancia que separa a Washington de algunas de las principales naciones latinoamericanas. Y el apresuramiento de la administración Reagan a abrazar a los regímenes autoritarios cuesta a Washington un precio en credibilidad entre los grupos de oposición y las fuerzas democráticas de Latinoamérica, a la vez que le da muy poca influencia en los regímenes mismos.

Todos estos problemas quedaron ilustrados por la crisis del Atlántico Sur a mediados de 1982. El fracaso de la administración Reagan en disuadir a Argentina de lanzar su malhadada invasión, en persuadir a Argentina a aceptar varias soluciones de compromiso para dar fin al conflicto o en convencer a otros países latinoamericanos de que se opusieran a la aventura argentina: todo esto reveló vigorosamente los límites de la influencia norteamericana. Como un relámpago en una tormenta de verano, la crisis del Atlántico Sur iluminó el escarpado paisaje de las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica, con sus profundas fisuras. Ningún ajuste simplemente retórico de la política norteamericana puede disimular estas diferencias. Una insistencia constante de Washington en la supuesta armonía regional —y una presuposición implícita de la continuación de la dominancia de Estados Unidos— no haría sino agudizar estas diferencias.<sup>23</sup>

## VIII

El hecho central en lo que hace a las relaciones de Estados Unidos y América Latina en los próximos años es que serán conflictivas. A me-

<sup>23</sup> Francisco Orrego Vicuña, "The Elusive Understanding between Latin America and the United States", ponencia presentada al *Inter-American Dialogue*, octubre 15-16, 1982. (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.)

didada que las economías de Latinoamérica y de otros países del Tercer Mundo intenten expandirse —y a medida que crezca su sed de capitales, tecnología y mercados— surgirán inevitablemente tensiones entre ellas y los países ya industrializados. Las cuestiones específicas comprenderán las tarifas, los subsidios y los derechos compensatorios; precios de los productos básicos; transferencia de tecnología; administración de la deuda; contenido local y requerimientos de procesamiento; condiciones para la realización de exportaciones; remesas y regalías; conservación y administración de recursos; legislación marítima y derechos de pesca; políticas energéticas; proliferación, contaminación; los términos de la migración del capital y la fuerza de trabajo; y la constitución y manejo de regímenes internacionales para gobernar esos problemas y otros relacionados. Brasil, México, Venezuela, Argentina, Colombia y otros países latinoamericanos, luchando por realizar su potencial y por satisfacer las aspiraciones de sus ciudadanos, se toparán cada vez más con una creciente tendencia de los Estados Unidos y otras potencias establecidas a defender el *statu quo* por medio del proteccionismo, la preservación de la “ley y el orden” monetarios internacionales, y las políticas de no-proliferación. Los latinoamericanos perciben que todas estas políticas están basadas en la supuesta dominancia o en la presuposición autofavorecedora de que lo que sirve a los intereses inmediatos de los países industrializados satisface automáticamente las necesidades de todos. Por muchos viajes que se hagan, muchos discursos que se pronuncien o muchas actitudes nuevas que se anuncien, seguirá persistiendo por consiguiente una base real de conflicto entre los Estados Unidos y Latinoamérica. Ninguna mejoría duradera de las relaciones entre los Estados Unidos y Latinoamérica tendrá lugar mientras no se tome eso en cuenta.

Para lograr un avance importante y duradero en las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica, Washington tendría que ayudar a cultivar un nuevo orden económico y político internacional dentro del cual las necesidades de Latinoamérica y otras potencias con aspiraciones queden más plenamente acomodadas. Una proporción sustancialmente más grande de la manufactura mundial se llevaría a cabo en el Sur, por ejemplo, aunque esto afectaría negativamente a sectores y regiones particulares de los Estados Unidos. Mayores beneficios provenientes del comercio internacional de materias primas y otros productos primarios irían a los países menos industrializados. Las ventajas derivadas por los países ricos de previas acumulaciones de capital y tecnología decrecerían significativamente. Los beneficios actuales y previsible de los bienes comunes mundiales —especialmente del mar, de las plataformas marinas y del espacio exterior— serían distribuidos de una manera mucho más equitativa. Los costos de ajuste a los reveses económicos internacionales serían más plenamente compartidos, y las necesidades específicas de los países en desarrollo serían asumidas más

adecuadamente. Las reglas y los regímenes que afectan a estos y otros asuntos internacionales se harían en foros donde los intereses de Latinoamérica y otros países del Tercer Mundo estarían mejor protegidos que en el conjunto de instituciones establecidas justo después de la Segunda Guerra Mundial. Las fuerzas del mercado podrían ser utilizadas en buena medida para hacer funcionar semejante nuevo orden internacional. Pero se necesitaría un cambio estructural sustancial para asegurar que los mercados operasen efectivamente en un mundo donde las palancas, la influencia y las recompensas están ahora tan desigualmente distribuidas que los mercados refuerzan las distorsiones ineficaces.

Ninguna Administración norteamericana ha intentado seriamente hasta ahora reformar la estructura del orden internacional del que los Estados Unidos obviamente han sacado tanto beneficio. Las concesiones económicas otorgadas por Washington a Latinoamérica o a los países del Caribe (o a otros) se han dado siempre a regañadientes, desde una postura dominante, a cambio de cooperación en asuntos políticos o estratégicos específicos. El gobierno de los Estados Unidos no ha visto nunca la necesidad de transformar la naturaleza de su relación con Latinoamérica. Las fuerzas que configuran la política norteamericana —durante el régimen de Ronald Reagan pero también bajo otros Presidentes— se combinan para hacer improbable semejante cambio. Los intereses, las percepciones y el proceso de toma de decisiones se combinan para dar forma a un enfoque largamente establecido de la política de Estados Unidos hacia Latinoamérica y el Caribe que los latinoamericanos encontrarán crecientemente insatisfactorio en los próximos años.

## IX

¿Cambiará alguna vez la política de Estados Unidos hacia Latinoamérica? ¿Responderán los Estados Unidos de manera más favorable a las demandas y necesidades de Latinoamérica alguna vez?

Si las conocidas razones que tradicionalmente presentan los latinoamericanos y sus simpatizadores norteamericanos en apoyo de sus demandas por mayor atención fuesen aún los únicos motivos por los que Estados Unidos debiera preocuparse por Latinoamérica, este país, podría ocuparse, y probablemente se ocuparía, no más sino menos de la región en los próximos años.

La tradicional letanía de los intereses económicos, políticos y de seguridad de Estados Unidos en el Hemisferio Occidental es año con año menos relevante. En el futuro previsible no es de esperarse que se lance ninguna amenaza militar substancial y directa contra Estados Unidos desde el Hemisferio Occidental, y la importancia de la presencia militar norteamericana en la región ha estado declinando durante

años. La importancia relativa de Latinoamérica como fuente de materiales estratégicos ha declinado al multiplicar Estados Unidos sus vinculaciones internacionales y al aumentar el empleo de materiales sintéticos. También han disminuido la importancia relativa de Latinoamérica para la inversión extranjera directa norteamericana y el porcentaje del comercio norteamericano representado por la región. Políticamente la histórica solidaridad internacional de la región con Estados Unidos es, al mismo tiempo, menos segura y considerablemente menos importante de lo que solía ser.

A pesar de las rituales invocaciones en contrario de los especialistas en Latinoamérica (en el gobierno, las organizaciones internacionales, las fundaciones, las empresas y la academia) las familiares razones para centrar la atención en un mejoramiento de las relaciones de Estados Unidos con Latinoamérica y el Caribe, han sido consistentemente minadas año tras año. La tendencia secular de Washington a no prestar atención ha sido comprensible.

Sin embargo, los próximos años pueden traer cambios importantes ya que resulta crecientemente evidente que en los ochenta las naciones del Hemisferio Occidental afectarán a Estados Unidos no menos, sino, por el contrario mucho más que nunca antes. No es probable que la seguridad de Estados Unidos, estrechamente definida en la relación con ataques militares directos, sea seriamente amenazada en el hemisferio. Pero la seguridad de Estados Unidos en el sentido más amplio —la capacidad de proteger el bienestar individual y colectivo— puede ser decisivamente influida por desarrollos que tienen lugar en Latinoamérica y el Caribe.

La crisis financiera de 1982 ilustra dramáticamente este punto. Nueve de los más grandes bancos de Estados Unidos tienen 85% de su capital invertido solamente en México y Brasil.<sup>24</sup> En 1970 los préstamos extranjeros constituían 7.6% de todos los préstamos bancarios norteamericanos. Para 1980 tal proporción era de 26% y buena parte de la misma, estaba en Latinoamérica.<sup>25</sup> El resultado que las naciones de Latinoamérica tengan al enfrentar la severa recesión, afectará de manera directa e importante la salud de la economía norteamericana.

El lazo financiero que une a Estados Unidos con Latinoamérica es un ejemplo del considerable incremento en la importancia de Latinoamérica para la economía mundial y para la de Estados Unidos. Latinoamérica también será más importante para Estados Unidos por otras razones.

En primer lugar, las más importantes naciones latinoamericanas —junto con “países de industrialización reciente” de otras regiones—

<sup>24</sup> Véase William R. Cline, “The Debt-Trade Nexus and Global Growth”, discurso ante el Global Interdependence Center (Philadelphia), 9 de marzo de 1982.

<sup>25</sup> *Economic Report of the President*, 1982.

ayudarán a determinar, si es posible, el desarrollo de reglas y estructuras internacionales modificadas que permitan que siga la expansión pacífica de la interdependencia o si el mundo regresará a políticas y prácticas dirigidas a hacer que "los vecinos paguen la cuenta".

En segundo término, los países de Latinoamérica, especialmente los más grandes, están bien ubicados ya sea para ayudar a mejorar o para contribuir a empeorar substancialmente algunos de los problemas mundiales clave de los ochenta: producción y distribución de energía y alimentos, reglamentación y uso de los mares y otros recursos, contaminación industrial y protección del medio ambiente, control del narcotráfico y proliferación nuclear. El éxito que tenga Estados Unidos al buscar la cooperación positiva de las naciones latinoamericanas para resolver estos problemas comunes afectará significativamente el futuro de Estados Unidos.

En tercer lugar, unas cuantas naciones del Hemisferio Occidental —particularmente México, el Caribe insular y algunos países de Centroamérica— influirán directamente en la vida de Estados Unidos a través de la migración masiva de sus ciudadanos. El importante flujo de inmigrantes, que difícilmente será reducido o aun regulado sin la cooperación de los gobiernos de Latinoamérica, afectará profundamente a este país en esferas que van de la educación, el empleo, la salud pública, los negocios, la mano de obra y la política hasta la cultura y la cocina. El que la influencia sea básicamente positiva o primariamente divisiva dependerá en una medida significativa de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

Por último —lo que es más difícil de demostrar, pero no menos significativo— las circunstancias que prevalezcan en Latinoamérica y el Caribe condicionarán de manera importante el ambiente para la expresión de valores básicos de Estados Unidos, especialmente el respeto por los derechos humanos individuales. Las alianzas, explícitas o aun tácitas, entre el gobierno de Estados Unidos y regímenes autoritarios introducen una inevitable tensión en el consenso doméstico de este país, el cual está basado en valores centrales, compartidos por los norteamericanos y fundamentales para la sociedad.

Estos cuatro intereses —no axiomas sin contenido real ni la preocupación con la inseguridad nacional que lleva a quienes toman las decisiones a centrarse en la amenaza a la hegemonía norteamericana en Centroamérica— sugieren que en los ochenta será necesario para Estados Unidos incrementar significativamente la atención que presta al Hemisferio Occidental, así como su participación en él. Sugieren que Washington debería prestar más atención a Brasil, México y Venezuela, que a Cuba, Nicaragua y Granada. Indican que Estados Unidos debería ocuparse más de cuestiones económicas subyacentes que de votos en las Naciones Unidas, la retórica del no alineamiento o aun las pistas de aterrizaje.

El viaje del presidente Reagan a Latinoamérica a fines de 1982 tal vez sea la primera respuesta de Washington a esta visión. El que ello sea así depende, como es generalmente el caso de toda política, de que se continúen tomando las medidas de seguimiento adecuadas y de su puesta en práctica.