

Cambios globales y proceso de desarme: algunas consecuencias políticas y económicas en el hemisferio occidental*

Luis Herrera-Lasso M. y
Francisco Javier Díaz de León

La *perestroika* de la Unión Soviética y los rápidos cambios que han ocurrido en Europa del Este han modificado en gran medida el panorama europeo y mundial. Para algunos analistas en Estados Unidos, esto puede ser interpretado como la victoria de la guerra fría. Para otros, el futuro previsible dista de ser claro y, habida cuenta de ello, consideran esta primera interpretación como simplista e incluso peligrosa. Hasta ahora, los hechos se inclinan a demostrar que los cambios en la estrategia norteamericana global serán lentos y cautelosos.

Aún más patentes y rápidas han sido las consecuencias que estos cambios han tenido en la política de Estados Unidos con respecto al hemisferio. Frente a los cambios ocurridos en Europa del Este, algunos analistas en esta región del mundo señalaron dos posibles opciones para Estados Unidos con respecto a Latinoamérica y el Caribe: por un lado, las consecuencias obvias de la buena voluntad del gobierno soviético para avanzar hacia una nueva era de cooperación a través del retiro inmediato de los conflictos regionales, podría llevar a Estados Unidos a disminuir su presencia en los conflictos presuntamente originados por una amenaza comunista —especialmente en Centroamérica—, y dar paso a un esquema de coexistencia. La segunda interpretación afirma que Estados Unidos tiene un horizonte más claro para consolidar su posición hegemónica en el área con un riesgo muy reducido de injerencia externa. Esta segunda interpretación parece ser más acertada, al menos por el momento.

Durante casi 40 años, dado que la represión del comunismo era la prioridad estratégica más importante de Estados Unidos, el mayor interés que este país tenía en el área era involucrar a los gobiernos latinoamericanos en esta cruzada. Durante los años sesenta, la Alianza para el Progreso —un programa de cooperación y asistencia económica dirigido a los sectores más necesitados de estos países— tenía también como finalidad prevenir el avance del comunismo en la región. Los resultados obtenidos fueron más bien pobres —de la misma manera que los recursos destinados al programa— y, en menos de diez años, los principales países latinoamericanos tenían gobiernos militares, especialmente en el Cono Sur; la contrainsurgencia se convirtió en el principal instrumento para prevenir y controlar cualquier proyecto socialista o incluso izquierdista.

Tras el fracaso de Estados Unidos en hacer retroceder a la Revolución cubana, se hicieron algunos ajustes drásticos en varios países: República Dominicana, 1965; Chile, 1973; y Granada en 1983, mientras que los gobiernos autoritarios en la mayoría de los países hicieron lo que les correspondía en el esquema de la represión. En los años setenta, la política estadounidense se concentró en otras áreas y se le prestó muy poca atención a América Latina. Hacia fines de la década se percibían señales de advertencia en varios países, al mismo tiempo que una sensación general de debilitamiento y pérdida de poder invadía a las élites políticas y, con el tiempo, a la opinión pública de Estados Unidos. Desde entonces se comenzó a establecer una estrategia de *roll back* en el continente, concentrada en la Cuenca del Caribe, con un nuevo enfoque estratégico llamado "guerra de baja intensidad". La crisis que se registró a nivel mundial tuvo un enorme efecto sobre la región, aumentado éste

* La mayoría de las cifras proceden del banco de datos del Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos (CLEE), el cual incluye informes económicos de la CEPAL, el Banco Mundial y otras fuentes económicas y financieras.

por la carga de una deuda externa sin precedente. Mientras que la mayoría de los países podían a duras penas sobrevivir a la crisis (aunque en un sentido la crisis económica contribuyó a que la democracia volviera en varios países) la política estadounidense se concentró en prioridades estratégicas, sumamente ideologizadas, con una perspectiva de conflicto Este-Oeste.

Los procesos de desarme entre las superpotencias, relativos a armas estratégicas o armas químicas, así como las negociaciones que se están llevando a cabo en Europa entre países de las dos alianzas sobre asuntos de seguridad, no tienen repercusiones directas sobre las economías de América Latina, dado que estos países no forman parte de ninguna alianza estratégica de dimensión global. Pese a ello, los cambios ocurridos en el panorama político global han tenido considerables efectos políticos en lo que se refiere al hemisferio. Asimismo, debemos decir que un debate sobre las repercusiones económicas que la reciente evolución del proceso Este-Oeste ha tenido sobre Latinoamérica, está íntimamente vinculado con la política de Estados Unidos con respecto a la región. Por ello, dedicamos gran parte de este escrito a tratar dicho aspecto:

En la primera sección del ensayo presentamos una perspectiva de la política estadounidense para la Cuenca del Caribe, así como los resultados y escenarios actuales que la enmarcan. En la segunda parte, dedicamos nuestra atención a los países del sur de América Latina, que en los años recientes no se han visto muy involucrados en la dimensión global del conflicto Este-Oeste. Los nuevos y antiguos desafíos, así como las condiciones y percepciones generales de la futura relación con Estados Unidos también forman parte de la polémica. En esta sección decidimos incluir una descripción de la recientemente anunciada "Iniciativa para las Américas" (27 de junio de 1990), puesto que consideramos esta proposición como la primera respuesta extensiva a la pregunta: ¿Qué sucederá en este hemisferio frente a los grandes cambios que están ocurriendo en todo el mundo?

En la siguiente sección tratamos de identificar, por un lado, la agenda de Estados Unidos con respecto al hemisferio para la nueva era, al igual que sus prioridades y pautas; por el otro, analizamos las prioridades y principales desafíos de América Latina. También incluimos algunos

comentarios finales preliminares sobre el futuro de esta relación.

El escrito finaliza tratando de identificar algunas de las principales tendencias relativas a los "dividendos de la paz" —producto del desarme— para los países de la región, y algunas de sus consecuencias previsibles.

POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS CON RESPECTO A LA CUENCA CARIBEÑA

Desde 1979, último año de sus funciones, el presidente Carter mostró especial interés por el Caribe. Durante los años setenta, Cuba había tenido éxito en ganar amigos y aliados en la región —Jamaica, Guyana, Surinam, Granada— mientras que la influencia ejercida por Estados Unidos fue menor tanto en el Caribe como en Centroamérica. En Nicaragua, una revolución de izquierda llegó al poder en 1979. Varias directrices presidenciales en ese año dieron lugar a una amplia estrategia en el Caribe, la cual, a largo plazo, terminaría por dar buenos resultados. Durante el primer gobierno de Reagan, esta estrategia fue consolidada e integrada dentro de una estrategia más general que incluía al Caribe y Centroamérica. En 1982 se hizo un esfuerzo por involucrar en ella a otros integrantes de la región como Canadá, México y Venezuela, pero las condiciones políticas de la estrategia propuesta por Estados Unidos hicieron que estos socios potenciales se retiraran. En julio de 1983, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe fue aprobada por el Congreso con la participación exclusiva de Estados Unidos. En octubre de 1983, Granada fue invadida y el enfoque estratégico de *roll back* revivió rápidamente con muy buenos resultados.

En Centroamérica los cambios tendieron a ser más lentos y la política estadounidense tuvo que hacer frente a muchas dificultades. La estrategia de guerra de baja intensidad puesta en práctica frente a Nicaragua y El Salvador, tuvo un elevado costo político, especialmente para la rama ejecutiva. No se obtuvieron resultados rápidos y ciertas acciones ilegales implicadas, tales como el caso *Irán-contras*, causaron considerable daño a dicha política. La falta de resultados aparentes en El Salvador también provocó una severa censura en torno a la eficiencia de la estrategia contrainsurgente.

En los mismos años, la política de Estados Unidos tuvo que hacer frente, como nunca antes, a una resistencia diplomática por parte de los países de América Latina que exhibían un claro activismo, como el del Grupo de Contadora, seguido más tarde por el Grupo de los Ocho. Dichos esfuerzos, dirigidos a alcanzar una solución negociada de los conflictos, reprobaban en forma permanente todas las soluciones militares dirigidas o apoyadas por Estados Unidos.

Pese a todos los reveses, en el primer año de la presente administración republicana, algunos de los principales objetivos fueron alcanzados. Los sandinistas perdieron las elecciones generales en Nicaragua (febrero de 1990), un resultado que puede ser considerado como una sólida victoria de la guerra de baja intensidad. Dos meses antes (20 de diciembre de 1989), según la versión oficial de Estados Unidos, Panamá fue invadido por tropas militares estadounidenses a fin de proteger a ciudadanos norteamericanos, para capturar al jefe de las Fuerzas de Defensa Panameñas, acusado de narcotráfico por los tribunales en Miami, y para volver a establecer la democracia, lo que significaba el autonombramiento del candidato apoyado por Estados Unidos en las elecciones de mayo de 1989. Como sucedió en la mayoría de los casos de elecciones recientes en Centroamérica, el ganador fue el candidato que recibió el apoyo económico abierto de Estados Unidos durante la campaña. En este esquema se incluye a Violeta Chamorro en Nicaragua, Rafael Leonardo Callejas en Honduras y Rafael Calderón Fournier en Costa Rica. En el caso de Panamá, contar con un gobierno amistoso parece ser una prioridad en la medida en que la renegociación del Tratado del Canal constituya el objetivo no declarado de la invasión.

La intervención norteamericana en Panamá posee otro importante significado, dado que por primera vez durante los últimos 40 años la justificación política para intervenir no fue la contención del comunismo. En ausencia de una amenaza comunista, el narcotráfico aparece como una causa perfectamente buena para la intervención, con un vasto apoyo dentro y fuera de Estados Unidos.

Si miramos las consecuencias de esta política para la subregión, es un hecho que el riesgo de un conflicto militar en Centroamérica es menor ahora que hace cinco años o incluso un año. Existe en la actualidad un proceso de desmilitari-

zación en Nicaragua el cual incluye una reducción sustancial de tropas y gastos militares. Las principales amenazas a las que tuvo que hacer frente en años anteriores, los *contras* y una posible intervención militar por parte de Estados Unidos, aparentemente se han desvanecido; además, el bloqueo económico ha sido levantado. Esto significa, por lo menos en teoría, que Nicaragua se encuentra ahora sobre la senda de la recuperación económica.

Dado que la guerra y la preparación de la misma no es la principal preocupación del nuevo gobierno de Nicaragua, el gasto militar debe reducirse considerablemente. Violeta Chamorro anunció a fines de julio de 1990 una reducción de tropas que pasaron de 60 mil a 40 mil, lo cual puede representar un ahorro de 10 puntos porcentuales sobre el gasto gubernamental. La señora Chamorro anunció que su objetivo para el futuro es la reducción de las tropas a solamente 20 mil y expuso el proyecto de una fuerza de seguridad no militarizada como la de Costa Rica, lo que depende de la negociaciones con Honduras.

El costo de Nicaragua para Estados Unidos será menor y no será un asunto controversial como lo fue durante los años de la guerra de baja intensidad. Si consideramos que desde diciembre de 1981 hasta febrero de 1988 (fecha en que el Congreso aprobó el último desembolso de "ayuda a la Resistencia Nicaragüense") Estados Unidos asignó 195 millones de dólares para apoyar a los *contras* (57 millones en ayuda humanitaria) con recursos destinados a la guerra y a la destrucción, estos mismos fondos podrían tener ahora un efecto geométrico en la recuperación económica. No obstante, es probable que la ayuda de Estados Unidos ya no tendrá el carácter previo de urgente, dado que Nicaragua ya no constituye una prioridad de seguridad. De acuerdo con cifras disponibles, la guerra frente a la *contra* obligó al gobierno nicaragüense a destinar el 60% del presupuesto nacional a la defensa; el ingreso *per cápita* se redujo en un 60% durante el conflicto y la inversión total cayó en un 75%. En cuanto a pérdidas humanas se refiere, el número de víctimas en relación con la población total del país es 179% mayor que el de las demás guerras en las que ha intervenido Estados Unidos durante el presente siglo. Además de lo anterior, hasta ahora se ha aprobado una cantidad de 300 millones de dólares para Nicaragua, pero el desembolso de estos fondos se

autorizó hasta mayo. De este paquete, 32 millones serán distribuidos para la reubicación de los *contras*.

Sin embargo, debemos considerar que los desafíos económicos para el nuevo gobierno son enormes. En 1989 el PNB se redujo en -3% y el PNB *per cápita* en -6.4%, con una variación acumulada de -33% para la década. La deuda externa se situó en 1.8 mil millones de dólares en 1980, y en 1990 ascendía a 11 mil millones. Para el mismo periodo, el crecimiento económico registró una variación acumulada de -9.6% para la década; pese a ello, uno de los logros de la revolución, el incremento del gasto social, deberá sostenerse si el gobierno desea evitar un proceso de desestabilización. En este contexto, con el fin de obtener una victoria duradera, Estados Unidos tendrá que realizar un esfuerzo económico adicional para consolidar la nueva democracia. De lo contrario, otra vez podrían surgir problemas sociales y políticos, especialmente si consideramos que los sandinistas fueron derrotados en el proceso electoral como consecuencia de la situación económica, pero todavía siguen presentes y cuentan con el fuerte apoyo de una gran parte de la población.

La derrota de los sandinistas constituyó también una "buena noticia" para los gobiernos de las naciones vecinas. Honduras y Costa Rica tuvieron por fin la oportunidad de deshacerse de los *contras* que operaban en sus territorios. La derrota significó, especialmente para Honduras, que la presencia militar estadounidense en su territorio ya no será tan necesaria. En este nuevo contexto, un nuevo proceso de desmilitarización negociada podría llevarse a cabo entre Nicaragua y Honduras, aunque esto tomará aún tiempo.

Aunque Honduras no se ha visto directamente involucrada en un conflicto armado durante estos años, su situación económica ahora es peor de lo que era hace 10 años. La tasa de crecimiento registrada entre 1981 y 1989 fue de 19.8%. Sin embargo, el PNB *per cápita* presentó una variación acumulada de -12% entre 1980 y 1989, lo que demuestra que la economía no tuvo la capacidad de absorber el enorme flujo de inmigrantes que llegaron durante la guerra. La deuda externa asciende ahora a 3 mil 260 millones de dólares, es decir, mil 872 millones más que en 1979. En otras palabras, pese a que Honduras no se vio involucrado en una guerra y por consi-

guiente no tuvo que pagar el costo económico de la militarización en su propio territorio, su economía actualmente no está en mejores condiciones que hace diez años. Además el intercambio de la presencia militar estadounidense por asistencia económica no ha sido tan importante. Entre 1980 y 1987, la asistencia económica y militar proveniente de Estados Unidos ascendió a 1 mil 260 millones de dólares.

Para Costa Rica, la derrota de los sandinistas y la invasión de Panamá hicieron que se retornara a un *status* de neutralidad proclamada. Pese a que en Costa Rica no existe ejército oficial desde 1948, la Guardia Nacional y las fuerzas policiales se incrementaron pasando de 4 mil a 14 mil efectivos en su punto más alto durante los diez años pasados. Esto representó un incremento del gasto militar en términos reales que no hay que menospreciar. Algunos de estos gastos fueron cubiertos con la asistencia militar y económica de Estados Unidos.

En el caso de Panamá, la invasión causó una gran conmoción. En diversas estimaciones posteriores al intenso bombardeo sobre áreas urbanas, se habla de 4 mil víctimas. El costo de la destrucción fue superior a los 3 mil millones de dólares, sin tomar en cuenta el impacto del bloqueo económico que se inició 26 meses antes de la intervención armada. A pesar de ello, desde la invasión y la virtual desaparición de las fuerzas de Defensa que contaban con 14 mil efectivos regulares, ahora sólo hay 2 mil hombres en las fuerzas policiales que se encuentran aún bajo las órdenes de Estados Unidos. En este escenario, el presupuesto militar registró una drástica reducción. Sin embargo, la asistencia económica procedente de Estados Unidos ha sido inferior a lo esperado; hasta ahora, sólo ha sido acordado un paquete de 243 millones de dólares, lo cual es una cifra muy inferior a los 500 millones que corresponden a Panamá como resultado del ingreso de las operaciones del Canal, retenidos por el Poder Ejecutivo estadounidense.

En El Salvador no han ocurrido todavía muchos cambios. La derrota de los sandinistas y la invasión a Panamá fueron bien acogidas por el gobierno porque esos cambios tendían a aislar, por lo menos en forma política, al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). También ahora le sería más difícil adquirir equipo militar procedente del exterior. Sin embargo, puede decirse que aún así, las fuerzas guerrille-

ras poseen suficientes recursos para no abandonar la lucha armada. Desde la ofensiva de noviembre de 1989 se han mostrado más determinadas a negociar, pero difícilmente esto se puede atribuir a un debilitamiento militar que podría hacer pensar que están derrotados o pueden serlo con facilidad en el campo militar.

No obstante, en 1990 la guerra en El Salvador se encuentra en un punto muerto desde la perspectiva de las armas. La ofensiva lanzada por el FMLN en noviembre de 1989 demostró que ninguna de las dos partes tenía la capacidad para ganar la guerra en este campo. Los acontecimientos de Nicaragua y Panamá podrían agilizar la aprobación del Congreso norteamericano con respecto a una mayor asistencia militar a ese país con miras a poner fin a la guerra. Sin embargo, ciertos sucesos recientes han demostrado que los congresistas estadounidenses tienen otra forma de pensar; existe un fuerte movimiento dentro del Congreso que propone la reducción hasta del 50% de la ayuda a El Salvador, es decir, de 85 a 42.5 millones de dólares. La falta de control sobre los grupos radicales de derecha y los escuadrones de la muerte (que fueron acusados del asesinato de los sacerdotes jesuitas en la Universidad Centroamericana en San Salvador), así como las fuertes sospechas de corrupción en las filas de los militares, han fomentado esta posición.

Lo que encontramos en Centroamérica al comenzar los años noventa es una subregión devastada por la guerra —más de 300 mil muertes y cerca de 2 millones de refugiados de una población total de 22 millones. Las necesidades básicas son demasiado grandes para ser compensadas únicamente por el ahorro del gasto militar. Sin embargo, actualmente la población de esos países parece preferir la seguridad y la supervivencia personal, a los regímenes revolucionarios y socialistas que no resultarían provechosos a causa de la amplia gama de presiones y hostilidades procedentes del norte. Sin embargo, podría suceder que, sin una recuperación económica real con una distribución razonable de los ingresos, algunos movimientos sociales sumados al descontento político provocarían una vez más la inestabilidad, la desorganización social y un nuevo ciclo de confrontaciones y guerra. En otras palabras, a fin de lograr una América Central estable, parece necesario establecer un nuevo modelo de desarrollo y partici-

pación política que vaya más allá de elecciones mezcladas con toda clase de injerencia extranjera.

En este contexto, el tema está más relacionado ya no con las consecuencias económicas del desarme, sino con la necesidad de ajustes económicos a fin de fortalecer la estabilidad y la democracia y evitar nuevos conflictos. Existe una tendencia hacia la reducción del gasto militar (Nicaragua, Panamá, Honduras y Costa Rica), pero también hay una tendencia para mantenerlo en niveles elevados e incluso incrementarlo (El Salvador y Cuba).

En Washington observamos algunas señales de preocupación. Se tiene conciencia del precario equilibrio que hay en el área, debido a la fragilidad de las nuevas democracias. Se está buscando la colaboración de Europa Occidental y Japón a fin de consolidar tales democracias con el apoyo económico internacional, en un esfuerzo conjunto dirigido por Estados Unidos. Esto puede funcionar o no, dependiendo de la voluntad de los países europeos para tener su propia presencia en el área, como ha ocurrido desde 1984.

La normalización de relaciones entre Cuba y Estados Unidos debería ser más fácil ahora, ya que este país caribeño está perdiendo rápidamente peso estratégico en la dimensión global del conflicto Este-Oeste. Cuba ya no constituye una amenaza estratégica para Estados Unidos. No obstante, si consideramos los ajustes de las políticas norteamericanas en Centroamérica, podemos afirmar también que, por primera vez, Estados Unidos tiene la posibilidad de intensificar la presión sobre Cuba sin el riesgo de una seria confrontación con la Unión Soviética o aun con el resto del hemisferio. La invasión militar aparece todavía como una operación de elevado costo, pero la guerra de baja intensidad, que al final dio resultados positivos en Nicaragua, parece ser el procedimiento indicado.

Los cambios políticos globales en favor de la democracia y la modernización pueden también conducir a la política estadounidense a lanzar iniciativas diplomáticas con otros países del hemisferio con la finalidad de ejercer mayor presión sobre Cuba. El retiro casi inmediato del apoyo de Europa del Este y la reducción previsible de la asistencia soviética, aunque sea paulatinamente, podría poner a Cuba en una difícil situación en un futuro cercano. Este panorama podría agravar la situación interna en la medida que

se destinen más recursos a la defensa. Tras las victorias en Nicaragua y Panamá, es probable que el Ejecutivo norteamericano tenga más facilidades para concentrarse en una guerra de baja intensidad en un solo país con mejores posibilidades de obtener los fondos necesarios para ello. El aislamiento político, junto con una crisis económica más profunda, podrían llevar rápidamente a Cuba a una posición más vulnerable.

CONFLICTO DE BAJA INTENSIDAD, ESTABILIDAD Y RECUPERACIÓN ECONÓMICA

La vuelta a la democracia y la crisis económica son dos de los rasgos característicos de los principales países de América Latina durante los ochenta. Con la excepción de México, el cual es un caso inusitado de mayor estabilidad, en Sudamérica la vuelta a la democracia aún tiene que hacer frente a grandes desafíos. Los distintos poderes militares de izquierda y los nuevos gobiernos democráticos tuvieron que enfrentarse, sin excepción, a uno de los peores escenarios económicos de la historia contemporánea.

El gasto militar se ha reducido en la mayoría de los países en los que el poder militar de izquierda y la crisis económica han limitado las compras innecesarias de armas, pero las industrias militares siguen funcionando e incluso creciendo en aquellos países con capacidad para mantener una participación en el mercado mundial de armas. Los conflictos entre Estados tienden a recibir poca atención y no existe gobierno alguno dispuesto a reactivar antiguos conflictos cuando la recuperación económica parece exceder sus capacidades. Además, las relaciones entre las potencias latinoamericanas, especialmente entre Brasil y Argentina, han alcanzado un elevado punto de cooperación, aparentemente sin retorno, que incluye la congelación de proyectos de energía nuclear destinados a desarrollar armas nucleares. La intervención militar extranjera es casi imposible y se han hecho grandes esfuerzos de cooperación para enfrentar los enormes desafíos económicos.

Cabe decir que después de la segunda guerra mundial, la asistencia militar estadounidense a América Latina se ha dirigido básicamente a los esfuerzos de la contrainsurgencia, ya que se concluyó que la amenaza comunista procedía del interior y no del exterior de los límites territoriales. La mayoría de los gobiernos adquirieron

armamento sofisticado —aeroplanos, buques y submarinos— y desarrollaron industrias militares bajo patentes europeas. En Washington, el enfoque que predominaba era que los países latinoamericanos no necesitaban armamento sofisticado para combatir enemigos internos. Durante los últimos diez años, la asistencia militar estadounidense se concentró en Centroamérica y en aquellos países más directamente involucrados en la producción y tráfico de estupefacientes.

En los años venideros no es probable que se registre un incremento del presupuesto militar en la mayoría de los países del área, pero tampoco se reducirá drásticamente, ya que los sistemas para la defensa nacional están diseñados para mantener el equilibrio subregional y, por otro lado, no se prevé ningún ataque militar del exterior. Además, algunos círculos se muestran optimistas de que los cambios en la economía global y los correlativos programas nacionales perfilarán un mejor horizonte de estabilidad social y política. En este contexto, no es muy probable que ocurran conflictos militares.

Sin embargo, existe un fenómeno que acarrea todo tipo de problemas y distorsiones, el cual involucra principalmente a los países andinos y, en menor medida, a la mayoría de los países de la cuenca caribeña: la producción y el tráfico ilícito de estupefacientes; este fenómeno ha hecho que se establezca una nueva agenda para el hemisferio en lo que a la seguridad se refiere. Para Estados Unidos, el narcotráfico se ha convertido en la principal amenaza contra la seguridad en el hemisferio; para los países andinos, ha tenido toda clase de consecuencias: graves distorsiones de sus economías, una atmósfera de violencia sin precedente, y una gran amenaza a la estabilidad del Estado. En el caso de México y otros países de la región, la creciente importancia que dicho problema ha adquirido para Estados Unidos ha hecho que sea difícil abordarlo tanto dentro como fuera de su respectivo territorio.

Pese a que este fenómeno difícilmente puede encajar en el conflicto Este-Oeste, tiene importantes implicaciones para el reajuste de las prioridades y planificación estratégicas de Estados Unidos en este hemisferio, pues la cruzada contra el narcotráfico requiere de una gran variedad de recursos. Cabe decir, por añadidura, que el gobierno norteamericano —con un fuerte apoyo interno para esta nueva cruzada— reque-

rirá que haya una mayor cooperación en esta esfera como condición para cooperar en otras áreas, especialmente el comercio y el financiamiento. Este proceso inevitablemente repercutirá en todo esfuerzo para imponer un bloque económico hemisférico —la nueva iniciativa de Estados Unidos.

Para la mayoría de los países latinoamericanos, los cambios globales ocurridos han tenido ya consecuencias económicas que van más allá de las tradicionales cuestiones de seguridad. La "victoria" de Estados Unidos sobre la Unión Soviética en el conflicto Este-Oeste, ha llevado a un consenso entre los gobiernos latinoamericanos en el sentido de que ahora el establecimiento de algún "modelo no capitalista" para el crecimiento y el desarrollo, resulta inútil.

Tras diez años de crisis causada por la deuda, observamos una clara tendencia a favorecer regímenes con sólidos programas económicos, modelos neoliberales, y programas de estabilización muy ambiciosos; enormes reducciones del déficit fiscal, menor injerencia del Estado en la economía; reducciones sustanciales en el aparato del Estado y modelos orientados hacia la exportación. Sin embargo, la inestabilidad económica constituye una amenaza real a la estabilidad social y política y un obstáculo para la consolidación de las democracias. Los modelos económicos que prevalecen tienden a sacrificar el empleo, la mejor distribución del ingreso y el gasto social, al tiempo que dan prioridad al equilibrio de las variables macroeconómicas, los mercados abiertos al comercio y a la inversión, así como al apoyo especial a los sectores más dinámicos de la economía.

En este contexto, también existe la idea de que la actual situación de la economía de Estados Unidos da poca cabida a la cooperación real con América Latina, y la historia ha demostrado a los latinoamericanos que el interés de Estados Unidos en la región está exclusivamente relacionado con prioridades estratégicas y de seguridad (la contención del comunismo en los años de la guerra fría o el narcotráfico en la nueva era). La crisis económica en América Latina durante los ochenta nunca preocupó mucho al gobierno norteamericano, con la excepción de México, por el que mostraba interés dadas las consecuencias previsibles de una crisis económica más profunda en un país vecino. Por añadidura, existe una idea generalizada de que los países

de Europa del Este van a absorber todos los recursos disponibles del sistema internacional de financiamiento.

La "Iniciativa para las Américas" parece ser una amplia respuesta a estas interrogantes. El presidente Bush anunció, el 27 de junio de 1990, un nuevo esquema para las relaciones hemisféricas, con la idea central de lograr, por primera vez, un hemisferio de libertad y democracia. Para ello, se asienta lo siguiente: la solución para la recuperación económica no consiste en la asistencia, sino en el comercio e inversión extranjera; debe brindarse apoyo a aquellos países cuyas economías están orientadas a la liberalización del comercio y dar todas las facilidades a la inversión extranjera; reducciones de la deuda oficial contraída con Estados Unidos —que asciende a 12 mil millones de dólares— deben otorgarse a aquellos países que participan en este esquema; se dará preferencia a los *swaps* de deuda por inversión y deuda por naturaleza.

La Iniciativa contempla un esfuerzo mundial para recaudar fondos. Pese a ello, la primera reacción del Grupo de los Siete en Houston (10-11 de julio de 1990) no fue muy entusiasta y aún queda por ver si los países de Europa Occidental y Japón, tras casi dos siglos de vigencia de la Doctrina Monroe en el hemisferio, están dispuestos a participar en la Iniciativa o más bien prefieren mantener su propio espacio, en forma independiente, en esta parte del mundo.

La Iniciativa contempla proveer algunos recursos financieros mediante el BID para apoyar programas de reformas económicas (hasta ahora, 100 millones de dólares); pero, como sucedió con la iniciativa caribeña, la mayoría de los resultados deberán provenir de la naturaleza intrínseca de los programas económicos: libre comercio, inversión extranjera, economías abiertas, menos reglamentos y menor injerencia del Estado en la economía. Los resultados obtenidos en la Cuenca del Caribe distan de ser excelentes.

Tras 40 años de capitalismo exitoso en la mayoría de los países de la región, cuando llegamos a los años ochenta, observamos que los beneficios del crecimiento y del desarrollo no alcanzaron a importantes sectores de la población. Para la mayoría de los países latinoamericanos la situación después de una "década pérdida" en términos de crecimiento y desarrollo económicos es más bien crítica. Los procesos de reestructuración de la deuda han permanecido relacionados

con la comunidad financiera internacional, pero la carga del servicio de la deuda sigue siendo significativa, incluso para los casos más exitosos como México. Por otro lado, la competitividad de la mayoría de los países para operar en mercados de gran apertura, con muy pocas excepciones, es considerablemente baja. La inversión extranjera tendrá que sustituir la participación del Estado en la economía. En este contexto, ¿cómo pueden abordarse los enormes desafíos planteados por la distribución de los ingresos?

Los países más desarrollados, es decir, México y Brasil, también tienen en común la peor distribución del ingreso. En ambos países, cerca del 40% de la población está por debajo de los requerimientos de alimentación para tener un desarrollo normal; en otros países como Colombia y Chile, no es extraño descubrir que una tercera parte de la población vive en condiciones de extrema pobreza. Aún con todos sus problemas y anacronismos, en la mayoría de los países la inversión pública, y especialmente el gasto social, contribuyeron a mitigar esta situación; aquéllos eran los "buenos tiempos" del capitalismo en Latinoamérica. En otras palabras, todavía estamos lejos de obtener la respuesta a la interrogante: ¿cómo debería funcionar el nuevo modelo para satisfacer el desarrollo y el bienestar de las mayorías? En el primer párrafo del comunicado más reciente del Grupo de los Siete hay una frase interesante: "Cuando la gente es libre de escoger, escoge la libertad." Sin embargo, para grandes sectores de la población, por lo menos en América Latina, esta "libertad" significa "libertad para morir de hambre". Aún no se tienen respuestas bien fundadas a estas interrogantes.

UNA AGENDA HEMISFÉRICA PARA LA NUEVA ERA

Tras varias décadas de prestar muy poca atención a América Latina, hoy en día Estados Unidos se concentra más en la región. A continuación presentamos un resumen de las principales pautas de la actual política estadounidense:

— La democracia debe ser el modelo político prevaleciente para todos los países del hemisferio. Además, la democracia es un valor por sí mismo que debe prevalecer incluso por

encima de la soberanía; significa elecciones libres de gobiernos civiles, y está íntimamente vinculada con los derechos humanos, que constituyen también un valor universal.

— Las economías de libre mercado son la consecuencia lógica de la libertad y la democracia. Además, la globalización de la economía convierte esta opción en la única alternativa posible para sobrevivir y alcanzar el crecimiento y el desarrollo. La injerencia del Estado debe reducirse al mínimo.

— En un nuevo mundo de democracia y libertad, con una economía global orientada al libre mercado, la principal amenaza a la seguridad del hemisferio es la producción y el tráfico de estupefacientes. Esta es una preocupación común que merece esfuerzos conjuntos tendientes a una cooperación creciente.

— El deterioro del medio ambiente es también un desafío común, una amenaza supranacional que debe ser atacada con una estrategia hemisférica.

— Todos los esfuerzos a nivel del hemisferio deben concentrarse en alcanzar estos objetivos.

Desde el punto de vista latinoamericano esta nueva agenda plantea diversos problemas que pueden resumirse como sigue:

— La democracia como valor universal puede dar lugar a la intervención extranjera en asuntos internos. En este esquema, por lo menos, no hay lugar para la Cuba socialista. Los observadores extranjeros y los fondos externos para las campañas electorales pueden contribuir a influenciar procesos de política interna en una u otra dirección, como ha sido el caso de la asistencia militar. Las organizaciones hemisféricas —como podemos observar en el récord de la OEA— pueden ser también empleadas para intervenir en asuntos internos; esto se aplica también a los derechos humanos.

— La cruzada contra el narcotráfico plantea también delicados problemas para varios

países. Especialmente en los países andinos, esto no constituye un problema de salud sino un asunto de seguridad nacional. Algunos Estados se ven permanentemente amenazados por los patrones de la droga y la violencia resultante de este negocio. Además el narcotráfico representa un ingreso considerable de moneda fuerte que no es fácil de sustituir en la actual situación económica. En este contexto, las presiones de Estados Unidos para combatir abiertamente este fenómeno traen consigo problemas adicionales; la autorización legal para que organismos estadounidenses operen en el exterior crea también problemas de soberanía y causa un efecto negativo sobre los esquemas de cooperación, por no hablar del uso creciente de las fuerzas militares norteamericanas en esta cruzada, hasta llegar al extremo de la intervención militar.

- Este puede ser el caso también para los asuntos ambientales, con especial referencia a la selva amazónica y la creación de reservas naturales que pueden ser incluidas en el esquema de *swaps* de deuda por naturaleza. Tales acciones podrían ser prioritarias para Estados Unidos pero no necesariamente para las comunidades que sobreviven explotando dichos recursos.
- En el ámbito económico las cosas no resultan menos complicadas. Los ajustes estructurales económicos son el pan nuestro de cada día en América Latina, pero en la mayoría de los países los actuales niveles de consumo son inferiores a los de hace diez años. De acuerdo con el "libro de texto" los ajustes deben continuar en la mayoría de los casos; no obstante, los beneficios reales están todavía fuera del alcance. Ante esta falta de sincronización, la Iniciativa para las Américas crea más problemas que soluciones. Superar la crisis económica dependerá una vez más de los esfuerzos internos que se realicen, pero ahora en un mundo más competitivo y con un atraso acumulado.
- La falta de sincronización entre las expectativas actuales y los resultados concretos, podría conducirnos a escenarios muy complicados. En la mayoría de los países las democracias son precarias: existe la inestabili-

dad política y social, y ésta podría agravarse fácilmente si el crecimiento y la distribución de la riqueza no progresan. En dichos escenarios no podemos descartar golpes de Estado y la vuelta de los militares al poder. Si no se superan pronto escenarios creados por el narcotráfico, los países andinos podrían entrar a una nueva década de crisis nacionales con terribles consecuencias para sus economías.

- Centroamérica está aún lejos de alcanzar una fase duradera de estabilidad. Para algunos analistas, los acontecimientos recientes darán paso a una rápida recuperación económica, ya que actualmente no es muy probable que se produzca un conflicto militar abierto y las condiciones son más bien adecuadas para una estrecha cooperación entre todos los gobiernos de la subregión, con buenas posibilidades de obtener mejores beneficios derivados de la ayuda económica externa. La otra interpretación, no tan optimista, se desprende del hecho de que la cooperación económica, en especial la que procede de Estados Unidos, está muy por debajo de lo que se esperaba y es muy inferior con relación a la que se necesita para la recuperación de una región que ha sufrido la peor crisis económica y social de su historia moderna. Además, aún persisten las causas estructurales internas de los conflictos, agravadas tras casi diez años de guerra y crisis económica. En el Caribe, el futuro de la Cuba socialista es lo que está en juego.

Conciliar la agenda de Estados Unidos para el hemisferio con las prioridades e intereses latinoamericanos no va a ser tarea fácil. Estados Unidos está en mejores condiciones para conducir una política hemisférica de acuerdo con sus prioridades, mientras el margen de maniobra que tienen los países latinoamericanos es bastante más pequeño. A este respecto, no se vislumbran cambios importantes en la política estadounidense para con la región.

DIVIDENDOS DE LA "PAZ DEL DESARME"

Estados Unidos es uno de los dos actores principales involucrados en los cambios globales

y los procesos de desarme. En consecuencia, el desarme debería tener efectos directos sobre la economía norteamericana. Sin embargo, diversos hechos tienden a neutralizar la mayoría de los "dividendos de paz". Por una parte, los esquemas de desarme no parecen tener como resultado ahorros significativos, al menos no en el corto plazo. La destrucción de armas químicas, por ejemplo, requiere de enormes cantidades de dinero fresco para alcanzar este objetivo; la reconversión de industrias militares en industrias civiles parece enfrentar todo tipo de problemas; en los lugares en que es posible, lleva tiempo y requiere de nuevas inversiones. Además, las reducciones del gasto militar todavía no son muy significativas y, de acuerdo con los programas gubernamentales, pasarán muchos años antes de que se logren reducciones sustanciales.

Por otro lado, Estados Unidos entra en este proceso cuando su economía se enfrenta a históricos déficit tanto fiscal como comercial. Una guerra de envergadura en el Golfo Pérsico neutralizaría seguramente los beneficios ya obtenidos. Además una rápida reducción de la producción militar significa desempleo y contribuye a la recesión, al menos a corto plazo.

En este contexto, hablar de "dividendos de paz" como consecuencia del desarme en el hemisferio puede ser sólo una ilusión. En Centroamérica, por ejemplo, la cooperación y la ayuda económica aparecen como condiciones previas para fortalecer a las nuevas democracias; no obstante, los funcionarios estadounidenses han declarado que no poseen recursos para estos fines. En otras palabras, por el momento no se dispone de nuevos fondos para la cooperación con América Latina. En la propuesta estadounidense más reciente, la Iniciativa para las Américas, se declara explícitamente que ya no estamos en tiempos de ayudar: el comercio y los mercados

abiertos traerán la solución. Si en el corto plazo se produce una recesión económica en Estados Unidos, las exportaciones procedentes de América Latina se verán obstaculizadas una vez más y el servicio de la deuda aumentará en proporción al incremento de las tasas de interés. Una solución militar a la crisis en el Golfo Pérsico podría también causar un grave daño a la economía de Estados Unidos, lo cual tendría serios efectos en América Latina.

Si el desarme se afianzara como una tendencia sostenible —aunque un conflicto general en el Medio Oriente podría invertir algunas de las tendencias— habría un periodo de transición en el que los productores de armas tratarían de colocar su producción en los países del Tercer Mundo a precios más bajos y con mejores condiciones de pago. Este es ya un hecho común y América Latina no es la excepción. Los "dividendos de la paz" como resultado del desarme para los países de Tercer Mundo pueden significar un mercado más barato para nuevas adquisiciones. Una vez más, el Medio Oriente puede convertirse en la nueva oportunidad para los traficantes de armas. Además, tenemos que considerar que ante la ausencia de todo acuerdo para la prohibición del comercio de armas convencionales —excepto en el caso de decisiones políticas de gobiernos para ventas gubernamentales— aún queda mucho espacio para los "libres comerciantes" en muchos casos con la participación no oficial de los gobiernos.

El futuro de las economías latinoamericanas está íntimamente vinculado a la evolución de la economía norteamericana. En su estado actual, pese a los verdaderos logros alcanzados en cuanto al desarme se refiere, no se prevé ningún "dividendo de la paz" para la región latinoamericana.