

## Estados Unidos, América Latina y los dividendos de la paz

Carlos Sojo

**E**n el final de la década el mundo experimenta un cambio político profundo. Desde el punto de vista económico, nuevos bloques regionales parecen desafiar el orden capitalista internacional. La eliminación de las fronteras nacionales en el comercio intraeuropeo, la vertiginosa dinámica del aparato productivo nipón, la apertura de los mercados cautivos del mundo socialista y el estancamiento relativo de la economía estadounidense se unen al creciente impacto de la deuda exterior del Tercer Mundo en el sistema financiero internacional.

Políticamente, asistimos a la ruptura del orden bipolar mundial con el fortalecimiento global de fuerzas internacionales que empiezan a dejar sus ámbitos de influencia geopolítica tradicional. La posibilidad, alentada a lo largo de los años ochenta, de una creciente atención del Estado japonés y de la Comunidad Europea en los asuntos políticos y económicos de América Latina, en especial en Centroamérica, atestiguan este proceso.

La guerra fría ha cedido terreno por la fuerza de la apertura de los regímenes políticos del mundo socialista. La *perestroika* y el *glasnost* son, en consecuencia, fenómenos que no sólo resumen la transformación política de los países de "aquel lado" de la "cortina de hierro", sino que también empiezan cada vez más a significar el cambio en las relaciones internacionales entre el Este y el Oeste. Los conflictos internacionales, como lo demuestra la última crisis del Golfo Pérsico, se sitúan hoy día sobre nuevas coordenadas.

Estados Unidos despierta del sueño de la recuperación de su poderío mundial. Si existe una forma precisa para simplificar la naturaleza del debate político estadounidense, ésta es, sin lugar a dudas, ¿cómo se ubicará la sociedad norteamericana en el mundo transformado del umbral del siglo XXI? Un cuestionamiento tal precisa, ne-

cesariamente, una revisión de la ubicación de Estados Unidos en la nueva organización internacional; de sus intereses de seguridad nacional y geoestratégica; de su posición en el sistema capitalista internacional, y de su papel en la vanguardia de la forma occidental de vida en sociedad.

### 1) ACERCA DE LOS DESAFÍOS

**A**unque es prácticamente imposible permanecer ajenos a los cambios que el sistema económico y político internacional están afrontando en la actualidad, conviene realizar una breve sinopsis.

Eurasia no es todavía la potencia utópica orweliana, pero es el lugar en donde se han concentrado los fenómenos que caracterizan este movimiento transformador del orden internacional. En Europa Occidental, la eliminación de las fronteras nacionales al comercio, la inversión y la generación de tecnología es la forma que asume el lanzamiento de una nueva potencia internacional. La simple suma del aporte de los países europeos al producto mundial, señala que la integración de los mercados del viejo continente produciría una potencia económica de las dimensiones de Estados Unidos. En 1986 Europa Occidental aportó el 26.2% del producto mundial, por debajo de Estados Unidos con un 26.6% y por encima de Japón (12.4%) y América Latina (4.6%).<sup>1</sup> Desde la perspectiva de Estados Unidos, en materia económica, la integración

<sup>1</sup> Alain, Lipietz, "Hacia una nueva inserción de Europa en la economía mundial", en *El sistema internacional y América Latina. América Latina y Europa Occidental en el umbral del siglo veintiuno*, Informe anual del RIAL, PNUD-CEPAL, Santiago de Chile, Documento de Trabajo núm. 4, octubre de 1989, p. 9.

européa plantea el desafío del proteccionismo, producto de la constitución de una especie de "fortaleza europea" para el comercio internacional.<sup>2</sup>

En Asia, el ascenso de la economía japonesa pone en entredicho no sólo la estabilidad de la balanza comercial estadounidense sino también el papel organizador que Estados Unidos ha venido jugando en el sistema económico internacional. Estados Unidos estima que Japón está incumpliendo relaciones de libre comercio entre los dos países, al colocar protecciones contra sus exportaciones al archipiélago. Un problema particularmente grave cuando se tiene en cuenta que el déficit de la balanza comercial de Estados Unidos alcanzó en 1988 cifras cercanas a los 120 mil millones de dólares.<sup>3</sup> La importancia del capital japonés en el sistema financiero internacional, por otra parte, es manifiesta y creciente. Según la tabla de clasificación de los bancos internacionales publicada por *Business Week* el 26 de junio de 1989, de los primeros diez bancos del mundo, según volumen de activos en 1988, los ocho mayores son japoneses, el noveno francés y el décimo norteamericano. Más aún, de los 50 mayores bancos del mundo, 23 son japoneses y sólo 4 estadounidenses.

El caso de China es también significativo desde el punto de vista económico, en especial por la magnitud potencial de su mercado interno. El Banco de China está colocado en el *ranking* mundial en la posición 35, pero en la lista de los 50 bancos más grandes del mundo mostró una de las mayores tasas de crecimiento en 1988 con respecto al volumen de activos en 1987: 20.13%.<sup>4</sup> Los desafíos del crecimiento económi-

co chino en materia de seguridad no son pocos. Como lo señaló el conocido informe de la Comisión para una Estrategia Integrada de Largo Plazo, *Discriminate Deterrence*:

En los próximos 20 años, la economía china puede crecer más rápido que la de Estados Unidos, Europa o la Unión Soviética. Para el 2010 China podría ser la segunda o tercera economía mundial (la Unión Soviética es hoy día la tercera). Podría entonces convertirse en un superpoder, en términos militares, apenas detrás de la Unión Soviética y Estados Unidos.<sup>5</sup>

Políticamente, Estados Unidos hace frente al mayor desafío de la posguerra, paradójico producto de un cambio en la configuración clásica del mundo socialista que constituyó la base del enfrentamiento estratégico con Moscú. La apertura democrática de la potencia hegemónica, la Unión Soviética, profundizada en los países del Pacto de Varsovia, pone de manifiesto la necesidad de replanteamiento de la política de seguridad internacional. En el ocaso de la guerra fría la tradicional confrontación del Pacto de Varsovia con la OTAN afronta no sólo el reto de la "democratización" del socialismo realmente existente, sino también el derrumbe de la "amenaza roja" en dos zonas claves de la estrategia geopolítica norteamericana: el Atlántico Norte y la Cuenca del Pacífico. Esto al mismo tiempo conlleva sensibles efectos al menos en la estructura del renglón de asistencia al exterior del presupuesto estadounidense. Las demandas de cooperación de los países del antiguo "bloque socialista" amenazan con erosionar los respaldos de Washington a sus beneficiarios tradicionales en regiones tan conflictivas como Oriente Medio, el Pacífico oriental y Centroamérica. Las urgencias de un nuevo Plan Marshall detrás de las ruinas de la cortina de hierro, conllevan un sensible debate político en Washington cuyos principios recuerdan las "15 semanas" de 1947 que dieron origen a un nuevo compromiso mundial por parte de Estados Unidos.

<sup>2</sup> Carlo Secchi, "La integración europea hacia 1992: La construcción de un mercado unificado", en *ibid.*, p. 22.

<sup>3</sup> Jill Smolowe, "Getting tough with Tokyo", en *Time, Special Report: Does Japan Play Fair?*, 5 de junio, 1989, p. 29.

<sup>4</sup> *Business Week*, "International Bank Scoreboard", 26 de junio, 1989, p. 68.

<sup>5</sup> The Commission on Integrated Long-Term Strategy, *Discriminate Deterrence*, Mimeo, enero, 1988, p. 8.

Los sucesos derivados de la invasión y posterior anexión por parte de Irak del territorio del emirato de Kuwait, han provocado una especie de congelamiento de las expectativas alrededor de los dividendos de la paz, valga decir, los ahorros previsibles en el gasto global en armamento, derivados del deshielo de las tensiones entre el Este y el Oeste. Estados Unidos, con un despliegue militar no visto desde la guerra de Vietnam, parece continuar empeñado en su postura de "policía internacional" y, hasta el momento, no ha encontrado en sus aliados de Occidente el suficiente respaldo financiero para hacer frente a los gastos de la *Operación Escudo del Desierto*. Pese a que estos problemas parecieran poner punto final a las discusiones en torno al presupuesto de defensa, lo cierto es que si la guerra no estalla, tarde o temprano Estados Unidos tendrá que hacer frente a un mundo que no sólo precisa de la existencia de un enorme gendarme global. La magnitud de los desafíos que enunciarnos brevemente no ha desaparecido con la crisis del Golfo Pérsico; por el contrario, conforme se posponga el afrontarlos, su gravedad tenderá a crecer. Más aún, en el Tercer Mundo, las demandas por democracia y desarrollo tenderán a aumentar si el impacto de la crisis energética termina con sus pobres expectativas de mejoramiento en el mediano plazo. Esa, entre otras, es la consecuencia de la crisis para la mayoría de los países de América Latina.

En este panorama de posible agravamiento, en el marco del aumento general de los precios del crudo en América Latina, Estados Unidos tiene un doble reto: la preservación de sistemas políticos democráticos, de sólida fundación, y la urgencia del desarrollo económico, básicamente impedido por el peso exorbitante de las obligaciones financieras internacionales derivadas del excesivo endeudamiento externo.<sup>6</sup> De la evolución de este proceso depende en buena parte la posibilidad de estabilización política de las sociedades latinoamericanas o, en la dirección

<sup>6</sup> "...los problemas económicos de América Latina no sólo han rebajado el crédito de muchas casas de banca norteamericanas, sino que han contribuido también a una disminución sustancial de las exportaciones de productos manufacturados de Estados Unidos a aquella región". Paul Kennedy, *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona, Plaza y Janés Editores. S.A., 1989, p. 629.

opuesta, el resurgimiento más o menos pronunciado de movimientos populares de protesta, desobediencia civil o lucha armada.

En presencia de estos escenarios, y puesto que las rebeliones armadas persisten en ciertos países latinoamericanos, Estados Unidos se enfrenta al reto de una política contrainsurgente capaz de efectividad, esto es, de remontar las insatisfacciones tras ocho años de reaganismo. Agregado a ello, el narcotráfico internacional ha provocado una verdadera revolución de la política antidrogas de Estados Unidos y está generando formas nuevas, de consecuencias aún imprevistas, de intervencionismo militar de Estados Unidos en el subcontinente.<sup>7</sup>

## 2) VISIONES SOBRE EL CAMBIO

**E**n Estados Unidos el debate sobre la actitud que debe privar ante los cambios mundiales, parece resumirse en dos visiones:<sup>8</sup>

a) La de quienes consideran que el momento actual debe ser aprovechado para un relanzamiento del poderío mundial de Estados Unidos sobre una doble base de escepticismo: por una parte, mirando con desconfianza la durabilidad de los procesos de apertura política y económica en el socialismo real y, por otra parte, evaluando con sospecha las posibilidades reales de integración del mercado europeo y el efecto de ello

<sup>7</sup> Los vínculos de la invasión a Panamá del 20 de diciembre de 1989 con la cuestión del narcotráfico, así como el efecto desestabilizador de la institucionalidad democrática que los carteles provocan en Colombia constituyen elementos para una investigación de la hegemonía norteamericana en tiempos de una guerra caliente: *The Drug War*.

<sup>8</sup> No sobra señalar que nuestra interpretación ofrece una síntesis de algunas de las opiniones vertidas en el debate y que a nuestro juicio establecen los ejes de la principal preocupación para un observador latinoamericano. Hay que señalar, sin embargo, que no profundizamos en la variedad de ofertas derivadas de los recortes en el presupuesto de defensa, sino sólo en aquellas que tienen alguna implicación potencial en la política y las relaciones internacionales de Estados Unidos. También debemos advertir que las categorías que establecemos están presentes tanto en el debate político como en el académico, y no constituyen compartimentos estancos, pues a menudo es posible encontrar en una sola posición ofertas de intervención tanto en Europa Occidental, en América Latina, como en el ámbito estadounidense.

sobre la economía estadounidense. Esta postura fomenta la continuidad de las políticas nacionales e internacionales desarrolladas durante la era de Reagan, sintetizadas en el fortalecimiento de las instituciones creadas en la época de la guerra fría: hegemonía mundial basada en la construcción de nuevos armamentos —el fomento a la invulnerabilidad de Estados Unidos—; y proteccionismo y subsidios para los sectores empresariales de punta y exportadores, en la lógica de la economía orientada a la oferta (*supply side economics* o *reaganomics*). No está de más señalar que dentro de esta estrategia global juega un papel primordial la lucha contrainsurgente en el Tercer Mundo en el marco de la doctrina de los conflictos de “baja intensidad”, ahora de algún modo dirigida al enfrentamiento con el narcotráfico internacional. En la óptica de Fukuyama, en resumen, el liberalismo económico y el conservadurismo político han salido victoriosos y ello justifica y fundamenta las ideas de continuidad.<sup>9</sup>

Estas visiones podrían encontrar base de fundamentación en el conflicto del Golfo Pérsico, pues si bien se trata de un enemigo distinto del expansionismo soviético, demuestra que en momentos de confrontación, la seguridad global depende del despliegue militar de la única potencia sobreviviente de la guerra fría.

b) La otra postura está dominada por los que consideran que los cambios actuales presagian una nueva era en la organización del sistema internacional que exige, en consecuencia, una modificación en el comportamiento de Estados Unidos ante el mismo. Esta visión conlleva tres tipos de recomendaciones:

i. Una establece que, dada la reducción de las amenazas a Occidente, no se justifica el sostenimiento de los costosos mecanismos de defensa y disuasión. En virtud del crecimiento de la potencialidad económica de los socios de Estados Unidos no se puede continuar con el subsidio norteamericano a la seguridad del Pacífico y de Europa Occidental. Un estudio de políticos liberales que pugnan por un cambio sustancial en el predominio del renglón militar y de seguridad en el presupuesto de Estados Unidos, señala que cerca del 90% del presupuesto de defensa de Estados Unidos se destina a atender compromisos internacionales “para la defensa de Europa y Japón y para la protección de los intereses occidentales en el Tercer Mundo”.<sup>10</sup>

En esta dirección, y presentando una perspectiva de reacción ante los cambios mundiales, el World Policy Institute ha formulado una propuesta de transformación de los renglones presupuestarios que, en términos generales, busca aliviar la carga del gasto de defensa favoreciendo los renglones de investigación y desarrollo, educación y bienestar social en general. En tres palabras, se trata de retrotraer al esfuerzo interno, en pro de la preeminencia hegemónica de Estados Unidos, los recursos destinados a la seguridad mundial, trastornando una práctica que le ha permitido a los socios de Washington crecer con mayor velocidad que su benefactor. Esta postura la podemos denominar “etnocentrista”.

ii. Otra posición es la de los que consideran que los cambios mundiales deben ser liderados por Washington del mismo modo en que la constitución del mundo de la segunda guerra debe mucho a la iniciativa estadounidense. A diferencia de los promotores de la solución de continuidad, este grupo advierte la necesidad de modificar algunas de las visiones y prácticas que conformaron la visión reaganiana del mundo. Se habla de la necesidad de una acción efectiva de Estados Unidos en el cambio global y en especial del so-

<sup>9</sup> Francis Fukuyama es funcionario de la Oficina de Planificación a Largo Plazo del Departamento de Estado. Después de un polémico artículo sobre la preeminencia del liberalismo en el mundo actual, publicado en *The National Interest*, Fukuyama respondió a sus críticos matizando algunas de sus apreciaciones iniciales. En lo que aquí interesa, reconoció que las tareas que enfrentan los gobiernos reformistas de Europa del Este son sobrecogedoras, al igual que la responsabilidad de Estados Unidos para ayuda a la transición europea. Hay versión castellana de ambos artículos en *El País* del 16 de octubre de 1989 y en la revista *Temas de Nuestra Época*, del mismo diario, del 21 de diciembre de 1989.

<sup>10</sup> World Policy Institute, “American Priorities in a New World Era”, en *World Policy Journal*, vol. VI (2):203-237, primavera de 1989, p. 212.

porte material a los procesos de democratización en el campo socialista. La "recuperación" de Europa Central es el primer laboratorio de los defensores de una especie de "neomarshalismo".<sup>11</sup>

- iii. La tercera posición, que denominamos del "Bloque Hemisférico", postula, en términos generales, la pertinencia de una revisión profunda de la política de Estados Unidos hacia América Latina, basada en la importancia potencial del establecimiento de un bloque de cooperación interamericano, capaz de competir en mejores condiciones en un mundo dominado por la interacción de los gigantes económicos.

### *El Bloque Hemisférico*

Tanto las visiones de continuidad, la posición triunfalista, como aquéllas que reconocen la necesidad de un esfuerzo estadounidense para canalizar hacia adentro los beneficios potenciales de un mundo "ideológicamente integrado", ofrecen pocas posibilidades de un remozamiento sustancial de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Las primeras porque, de todas maneras, no alientan ninguna transformación sustancial dado que los desarrollos políticos recientes son interpretados como el éxito de una estrategia cuadragenaria y porque Estados Unidos deberá continuar velando por el orden internacional, ya sea contra comunistas, musulmanes o narcotraficantes. Las segundas porque

<sup>11</sup> La propuesta del senador republicano Robert Dole de reducir un 5% de las asignaciones de ayuda económica para los cinco mayores beneficiarios de la ayuda estadounidense, a fin de redistribuirlo entre las nuevas democracias del Este de Europa y de América Latina, está fundamentada en el hecho de que con el esfuerzo previsto "Estados Unidos disfrutará de mayor seguridad, podría reducir su presupuesto de defensa y sus niveles de armamento y encontrará mercados expandidos para sus exportaciones". *The New York Times*, 16 de enero de 1990. En el mismo sentido, el ex asesor de Seguridad Nacional de Carter, Zbigniew Brzezinski, había advertido que un Plan Marshall para Europa del Este le costaría a Estados Unidos apenas una quinta parte de la inversión realizada para la recuperación de Europa Occidental.

embaucados en una especie de magnetismo étnico por el viejo continente, o presas de pánico por el rezago cultural de Estados Unidos, sus defensores ponen siempre en último lugar las relaciones con un subcontinente "atrasado producto de su propia autodestrucción".

En esta tesitura, los latinoamericanos deberíamos olvidar de una vez para siempre todas nuestras esperanzas de un nuevo orden continental, basado en valores de justicia, equidad, cooperación y respeto mutuo. Debemos pensar que el precedente de Panamá, como reedición de la larga cadena de desembarcos "para la libertad y la democracia" constituye el axioma de las relaciones interamericanas del siglo XXI. Sin embargo, existe una opción alternativa que ofrece posibilidades de una relación moderna, acorde con el signo de los tiempos, entre el norte y el sur del continente americano.

La primera constatación de los formuladores de la idea del Bloque Hemisférico, está asociada a la importancia del intercambio económico entre Estados Unidos y América Latina.

En efecto, ante algunas afirmaciones en contrario, algunos empresarios estadounidenses encabezados por Rockefeller han indicado que pese a la carga emotiva América Latina es con mucho un mercado más atractivo que la antigua Europa socialista. Peter Drucker, un científico social californiano, escribió en el *Wall Street Journal* que la mejor posibilidad de atacar una tercera parte de las causas del déficit comercial estadounidense es levantar la capacidad de América Latina para consumir bienes manufacturados en Estados Unidos. Según Drucker el crecimiento de las exportaciones estadounidenses que provocaría la eliminación total de las restricciones para el ingreso al mercado japonés, tan sólo representaría un 10% del déficit comercial que Estados Unidos mantiene con Japón. Estados Unidos, sobre la base de un replanteamiento de sus líneas de cooperación hacia América Latina que reduzca, entre otras, la ayuda gobierno a gobierno y la asistencia militar, puede ayudarse a sí mismo. "Lo que América Latina necesita de Estados Unidos es comercio, no ayuda".<sup>12</sup>

<sup>12</sup> "Help Latin America and Help Ourselves", *The Wall Street Journal*, 20 de marzo de 1990.

Un poco más allá, Abraham Lowenthal, conocido director del Diálogo Interamericano, compartiendo el supuesto de la importancia económica de América Latina para las inversiones y el comercio estadounidense, aumenta la importancia de la cooperación interamericana señalando que existen áreas de interés común que no podrán ser afrontadas satisfactoriamente sin el respaldo latinoamericano. Narcotráfico, protección del medio ambiente, proliferación nuclear, lucha antiterrorista, provisión de nuevas y seguras fuentes de energía y combate de enfermedades como el SIDA. Esta amplia gama de problemas comunes, y los logros también comunes de nuevas estrategias de intercambio económico y comercial, plantean, según Lowenthal, la necesidad de que Estados Unidos incorpore los problemas de América Latina dentro de una nueva categoría que denomina *intermestic*, algo así como problemas que involucran temas y actores tanto internos como internacionales.<sup>13</sup>

En contra de las argumentaciones del Bloque Hemisférico se ha desatado una fuerte oposición. El fundamento de ella es la negación del principal argumento de la postura contraria, la importancia económica de América Latina para Estados Unidos, así como el señalamiento de la imposibilidad de un periodo de estabilidad en un continente dominado por disputas étnicas, mafias narcotraficantes y guerrilleros. David Rondfeldt, de la influyente *Rand Corporation*, pone un signo de interrogación sobre la profundidad del proceso de democratización en América Latina, basado en la persistencia de procesos de inestabilidad política y luchas armadas de creciente ferocidad en El Salvador, Colombia y Perú. La posibilidad de retorno a un nuevo oscurantismo encuentra respaldo en lo que Rondfeldt resiente como la renuncia latinoamericana al ideal de la cooperación hemisférica. Ante esta posibilidad el autor sugiere un replanteamiento de los objetivos y las prioridades de Estados Unidos en América Latina, "guardando distancias, canalizando políticas por mecanismos multilaterales y evitando involucrarse en la guerra de las drogas y otros conflictos sombríos".<sup>14</sup>

En la misma dirección, Mark Falcoff del *American Enterprise Institute*, sugiere que la progresiva neutralidad de los países latinoamericanos en asuntos de política regional, como la reincorporación de Cuba a la OEA, la pérdida de interés económico derivada de la caída del comercio entre Estados Unidos y América Latina, la fuga de capitales de la región y la dificultad de obtener beneficios ciertos derivados de la inversión gigantesca para el enfrentamiento de problemas como el de la droga, ponen a Estados Unidos frente a una sola opción:

No habrá un nuevo pacto hemisférico. En el final de la guerra fría, ningún país latinoamericano, excepto uno, presenta suficiente valor o interés por nosotros como para ofrecer el mismo tipo de atención del pasado como parte de una enorme ecuación estratégica. La excepción, por supuesto, es México con quien compartimos frontera. Para los demás, cada uno deberá establecer lo mejor que pueda sus propios acuerdos con Estados Unidos (y el resto del mundo).<sup>15</sup>

Todas estas protestas fueron anteriores al anuncio presidencial de la "Iniciativa para las Américas". Aunque una reacción es prematura dado que todavía no se ven los frutos de la oferta estadounidense, vale la pena ensayar algunas hipótesis. Una de ellas tiene que ver con la naturaleza de los beneficiarios. En este sentido el mensaje es ambiguo pues Washington parece tanto propiciar el diálogo bilateral, país por país, como la negociación con los denominados bloques comerciales. Pese a las ambigüedades del proponente, los Estados latinoamericanos han empezado a tomar la palabra en procura del acceso preferencial al mercado más grande del mundo. Los presidentes centroamericanos se han propuesto dedicar la próxima cumbre, prevista para diciembre, al examen de las posibilidades del intercambio comercial con Estados Unidos.

Empero, para América Latina una oferta que en las palabras del presidente Bush pretende cambiar el énfasis de la interacción económica de la ayuda al comercio (en los mismos términos en que lo plantea el profesor Drucker), parece ocultar varios problemas. El primero de ellos es

<sup>13</sup> "Not Berlin, but Still Germane", *Hemisfile*, p. 12.

<sup>14</sup> "A New Dark Age for Latin America?", *Hemisphere*, vol. II, núm. 1, otoño, 1989, p. 35.

<sup>15</sup> "Latin America Alone?", tomado de *Washington Economic Watch*, enero-abril, 1990.

la naturaleza compensatoria que deben adquirir algunos paquetes de cooperación. Naturalmente, Estados Unidos tiene un compromiso que va más allá del comercio con naciones que han visto destrozada su fuerza de trabajo y su infraestructura económica por conflictos armados en los que la participación de Estados Unidos es factor primordial. El Salvador, Nicaragua y Panamá en Centroamérica son los casos más dramáticos.

En segundo lugar, porque como ha sido correctamente señalado por Eduardo Gitli, la Iniciativa para las Américas podría implicar un retroceso en relación con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, dado que la última partía de una preferencia unilateral que en el marco de la Iniciativa de Bush se busca eliminar. "Precisamente lo que buscan los países pobres es que las concesiones sean no recíprocas, esto es, que no haya que necesariamente ceder algo equivalente a cambio de cada trozo de apertura de la economía norteamericana."<sup>16</sup>

A cambio de los supuestos beneficios de su proyecto, Estados Unidos presiona para integrar al BID, uno de los soportes del desarrollo de infraestructura en América Latina, dentro de las redes de condicionalidad establecidas por el Banco Mundial, la AID y el FMI.

Para que una iniciativa de relaciones hemisféricas ofrezca posibilidades novedosas a los países latinoamericanos, Estados Unidos no sólo debe adecuar la retórica a los nuevos tonos del presente, sino que debe repensar a profundidad sus objetivos en la relación intercontinental. Para ello se requiere de un giro radical, comparable en significación con el de las relaciones entre la potencia hegemónica soviética y sus socios del Pacto de Varsovia.

### 3) UN NUEVO PARADIGMA

Independientemente de las posturas que puedan adoptarse y de la ventaja relativa de una sobre las otras, lo cierto es que Estados Unidos

<sup>16</sup> Eduardo Gitli, *Notas sobre la Iniciativa de las Américas y sus implicaciones para las negociaciones latinoamericanas*. Ponencia presentada en el seminario "Políticas económicas para la década de los años noventa: retos y perspectivas", San José, Costa Rica, del 29 al 31 de agosto de 1990, p. 9.

está haciendo frente a un cambio radical en el entorno global. Según Brewster Denny<sup>17</sup> la política internacional estadounidense ha enfrentado momentos de cambio cualitativo cuando se presentan "divisorias" (puntos de ruptura o revolución paradigmática, en los términos de T. S. Kuhn), en el ambiente internacional global. La más clara de ellas es la que, en 1945, señala la emergencia de un nuevo estilo de confrontación global.

Proponemos en esta dirección que la transformación democrática de los socialismos constituye una "divisoria" en el desarrollo de la política global, que deberá introducir modificaciones tanto en las instituciones como en la práctica de la política exterior estadounidense y de sus prioridades en términos de seguridad nacional. La integración comercial europea, en 1992, presagia también una transformación económica de alcance mundial que debe condicionar ya el quehacer estadounidense en política económica y comercial. En medio de estos procesos el sistema institucional con que Estados Unidos se presentó al mundo desde la segunda posguerra deberá ser, al menos, sujeto de un creciente debate y posiblemente asistamos a una inminente etapa de transformación institucional.

Por lo demás, la opinión pública sometida a un bombardeo de información acerca de los cambios que ocurren en el mundo, empieza a considerar los efectos positivos de una reducción y adecuación del *establishment* militar estadounidense. Hoy día el estadounidense medio ve mayores posibilidades para que su gobierno invierta los ahorros de la reducción del presupuesto de defensa en la atención de los problemas que mantienen su atención cotidiana: drogas, seguridad ciudadana, salud pública, protección ambiental y vivienda social, entre otros. Una encuesta de opinión conducida por el *New York Times* y la cadena CBS en enero de 1990 arrojó un 13% de apoyo al incremento de gastos militares, mientras que un 36% y un 48% de los entrevistados se mostró favorable a la reducción o al congelamiento en los niveles actuales, respectivamente. Esta cifra contrasta notoriamente con el apoyo del 61% que en 1981 Reagan había logrado para sus propuestas de incrementar los gastos militares. También resulta interesante ad-

<sup>17</sup> *Sistema político y política exterior de Estados Unidos*, Buenos Aires, GEL, 1988.

vertir que en el lapso de un año, de enero de 1989 a enero de 1990, quienes tienden a favorecer el ahorro en gastos militares han aumentado su proporción. Cuando Bush asumió el poder, ese grupo representaba un 24% de los entrevistados. El aumento producido en un año parece primariamente asociado al decrecimiento de la proporción ocupada por los que apoyaban mantener en los niveles actuales los gastos de defensa, puesto que quienes apoyan incrementos en este rubro del presupuesto federal se mantuvieron en el mismo nivel del 13% del total de entrevistados.<sup>18</sup> Habrá que esperar, en el futuro inmediato, el efecto de la muestra de fuerza en el Cercano Oriente sobre la mentalidad de los estadounidenses, condicionada en mucho por el manejo publicitario de las susceptibilidades del "orgullo americano".

Desde la perspectiva que nos interesa, es decir las posibilidades que los cambios mundiales abren para las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, Washington se encuentra ante una oportunidad valiosa para revisar, en concurso con Latinoamérica, el paradigma clásico de la visión sobre sus relaciones con el sur del hemisferio: el paradigma de la hegemonía norteamericana en el continente.

Generalmente cuando se habla de hegemonía norteamericana se alude a una relación de dominación asimétrica. Esto es, al intercambio entre países pequeños, de intereses compartimentalizados, y la principal potencia occidental. Esta condición de asimetría provoca frecuentemente la imposición de los criterios de la parte dominante de la relación sobre los de los socios menores. Se trata entonces de cualquier cosa excepto una relación hegemónica.<sup>19</sup>

En efecto, la idea de la hegemonía supone la existencia de intereses corporativos, nacionales o gremiales, locales o sectoriales que conllevan conflicto y contradicción entre sí. Para que haya hegemonía tiene que existir conflicto potencial como condición indispensable. Un acuerdo hegemónico, esto es consensual, se establece en la medida en que el componente dominante o

fuerte de la relación acepta dentro de su programa, o su propio esquema de interpretación, contenidos que son el resultado de los intereses y necesidades de los miembros subordinados. De tal manera las iniciativas adoptadas dentro de una relación hegemónica no pueden ser atribuidas a la presión o la exigencia *unilateral* de una de las partes, sino a la naturaleza de la relación en su conjunto.

¿Qué significa un acuerdo hegemónico, entendido en estos términos, entre Estados Unidos y América Latina? Significa el establecimiento de nuevos patrones de cooperación fundados en la búsqueda de soluciones duraderas a los problemas de los intercambios económicos, políticos y sociales de nuestras sociedades. Pueden apuntarse muchas condiciones previas para arribar a un acuerdo tal. Aquí nos interesa señalar dos.

La primera es la existencia de formas relativamente estables de acuerdos hegemónicos nacionales en cada uno de los países de la región, que garanticen que los términos de la relación con Estados Unidos no tiendan a la reproducción de los privilegios y las injusticias que abundan en el subcontinente. Se trata de la democratización de América Latina, no reducida tan sólo al respeto de la voluntad popular expresada en el sufragio, ni a la aplicación de medidas para colocar en un nivel aceptable las violaciones de los derechos humanos, sino entendida dentro de los parámetros de la justicia social y la equidad.

La segunda es el reconocimiento de la posibilidad de que el apoyo económico se otorgue bajo estrictas condiciones. Aceptar, desde América Latina, un patrón de condicionalidad positiva, esto es, un conjunto de exigencias endosadas a los cheques de asistencia internacional, que cumplidas a cabalidad por los gobiernos sólo pueden implicar el mejoramiento futuro de la vida en nuestro subcontinente. Este tipo de condicionalidad, opuesta diametralmente a la de los porcentajes de gasto público, déficit fiscal o inversión en bienestar social para mejorar los indicadores macroeconómicos, ya ha empezado a ser sugerida por algunas agencias del gobierno estadounidense como orientadora de sus relaciones con Centroamérica.

En efecto, por pedido del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, la *General Accounting Office* (GAO) preparó un informe sobre la ayuda económica de Estados Unidos a Centroamérica en la década de los ochenta que ofrece

<sup>18</sup> *The New York Times*, enero 25, 1990, p. A15

<sup>19</sup> Algo diferente ocurre con las potencias industrializadas con quienes Estados Unidos, en virtud de la preservación de intereses que les son comunes, ha establecido una clara relación de hegemonía.

un balance y recomendaciones para el futuro. En lo que interesa aquí, el informe sugiere condicionar el desembolso y la asignación de montos de ayuda económica a los gobiernos centroamericanos al cumplimiento efectivo de los acuerdos de Esquipulas (pendientes en la mayoría de los países); al mejoramiento efectivo de los esquemas de administración de justicia y de respeto a los derechos humanos; a la reducción real de los niveles de corrupción en las instituciones civiles y militares; al apoyo de reformas institucionales y políticas orientadas a apoyar servicios sociales, mejoramiento de ingresos y creación de nuevos empleos. También propone utilizar la presión de la asistencia económica para apoyar esfuerzos microempresariales, planes de re-

distribución de tierras así como el acceso al crédito y asistencia técnica extensiva para los pequeños productores del campo.

Estos ejemplos de lo que hemos llamado "condicionalidad positiva" afectan sólo una porción todavía reducida de la amplia gama de problemas económicos, sociales y políticos que pueden ser resueltos en un marco de cooperación. La reconciliación nacional sobre bases de tolerancia y respeto por las ideas del contrario, constituye todavía el paso esencial, sin el cual difícilmente se podrán abrir las puertas del bienestar. Aquí también Estados Unidos no puede simplemente olvidar a América Latina, por la misma razón que no puede desembarazarse de su historia.