



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>  
Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apodo de la licenciente.
- ✓ No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ Sin derivados: si remezcla, transforma o crea a partir del material, no podrá distribuir el material modificado.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

## ¿HACIA UN NUEVO CONCEPTO ECONÓMICO DE ESTADOS UNIDOS PARA AMÉRICA LATINA? ENTRE LA REALIDAD Y LA FANTASÍA\*

Por *Gregorio SELSER*  
PERIODISTA E HISTORIADOR  
ARGENTINO

SI LA DÉCADA DE 1960 fue llamada por el presidente John F. Kennedy, en el marco de su Alianza para el Progreso, la "década de la esperanza" para América Latina, la de 1980 ya tiene para la misma subregión la caracterización histórica de la "década perdida".

Nunca hasta Kennedy los Estados Unidos habían elaborado un programa comprehensivo de naturaleza económico-financiera destinado a favorecer el crecimiento y desarrollo de las repúblicas ubicadas al sur del río Bravo y las del ámbito caribeño de raíz latina. El discurso con el que Kennedy presentó su proyecto en Punta del Este, Uruguay, en agosto de 1961, pletórico de buenos deseos y mejores intenciones, parecía llenar por vez primera la brecha entre la realidad y la fantasía, entre el pragmatismo y la utopía, característicos de la relación que en tiempos del presidente Franklin D. Roosevelt (1933-1945) llevó el código retórico de "Política de buena vecindad" (*Good Neighbor Policy*).

Si hubo una relación vecinal amistosa, ésta se tradujo únicamente en que durante sus cuatro presidencias —la última de ellas truncada— Roosevelt no ejerció el poder de las cañoneras contra las repúblicas hermanas de América y el Caribe —que habían tipificado el lapso de las tres primeras décadas del siglo xx—, en el marco de la llamada "Diplomacia del Garrote" (*Big Stick Diplomacy*). Pero esa ausencia de modos violentos no se vio acompañada

\*Se publica de manera póstuma el texto de la ponencia presentada por el autor poco tiempo antes de su desaparición, como homenaje de *Cuadernos Americanos* a su colaborador y amigo.

de una política específica de relación económica mutuamente fructuosa y satisfactoria. No faltaron sarcásticos historiadores y analistas latinoamericanos que sintetizaran como negativa —o en todo caso ambigua— esa nueva relación: “Los buenos son los Estados Unidos, y los vecinos somos nosotros”.<sup>1</sup>

Con el proyecto de Kennedy se repitieron los sarcasmos en la misma reunión de Uruguay. El argentino-cubano Ernesto (“Che”) Guevara, ministro de Industrias de la Isla, predijo el fracaso de la Alianza para el Progreso, denunció que tenía origen en la necesidad de la Casa Blanca de contrarrestar el efecto-demostración de la Revolución Cubana liderada por Fidel Castro, y afirmó lo escuálido del programa de inversiones, a su juicio destinado poco más o menos que a construir desagües cloacales.

Mucho antes de que finalizaran los diez años previstos para el cumplimiento del plan aliancista, éste había naufragado en medio de sus imperfecciones manifiestas y las censuras procedentes tanto de los sectores de la izquierda tradicional como de los conservadores que le reprochaban sus tendencias socializantes (reformas agrarias, reformas fiscales, preferencias por inversiones de bienestar público, etcétera). Kennedy mismo fue asesinado bastante tiempo antes de ese fracaso de su utopía que con seguridad le hubiera dolido.<sup>2</sup> Sus sucesores, los presidentes Lyndon B. Johnson y Richard M. Nixon, poco y nada hicieron para evitar el descalabro final, inmersos como estaban en prioridades internas y la de la muy dramática intervención militar en el sudeste asiático.

Nixon hizo un único gesto simbólico: despachar como su enviado especial a Nelson Rockefeller —entonces gobernador del Estado de Nueva York— para que hiciese un estudio de la situación imperante en América Latina y el Caribe. Rockefeller hizo en 1969 cuatro viajes sucesivos acompañado de una nutrida delegación de expertos de toda índole. Al parecer la idea consistía en aprovechar las entrevistas del viajero y sus expertos con los gobernantes de la subregión, así como la recopilación de documentación de cada país para, a partir de allí, elaborar un diagnóstico que a su vez permitiese un eventual nuevo proyecto, presumiblemente mejorado, en reemplazo de la fenecida Alianza.

<sup>1</sup> Bryce Wood, *The Making of the Good Neighbor Policy*, New York, Columbia University Press, 1961.

<sup>2</sup> Jerome Levinson y Juan de Onís, *The Alliance That Lost Its Way*, New York, The Twentieth Century Fund, 1970.

En efecto, se produjo un inmenso acopio de materiales que fueron la base del llamado *Informe Rockefeller*,<sup>3</sup> que no sirvió para otra cosa que nutrir la vasta bibliografía ya existente acerca de la problemática continental. Nixon no repitió las intenciones político-altruistas de Kennedy, no produjo ninguna nueva Alianza y, para peor, se implicó, junto con su secretario de Estado Henry Kissinger, en la innoble desestabilización del gobierno constitucional de Salvador Allende en Chile (1970-1973), con las terribles consecuencias que tal intervención tuvo para el pueblo de ese país.

Esa tragedia no fue la única que afectó las relaciones de Estados Unidos con sus vecinos, e implicó un retorno a las viejas prácticas intervencionistas y agresoras que se suponían por siempre abolidas a partir de la *Good Neighbor Policy*. La utopía de una fraternidad compartida, fundada sobre principios —incluso pragmáticos, si se quiere— de mutuo interés económico y político, sufrió su primer grave traspie en la segunda posguerra, en el marco de la guerra fría, con el derrocamiento, producido de principio a fin por Estados Unidos, del gobierno constitucional de Guatemala presidido por Jacobo Arbenz Guzmán, un desmán cuyas consecuencias se prolongan desde su consumación en junio de 1954 hasta hoy.

El gobierno del general Dwight Eisenhower persistió en esa deplorable tesitura al autorizar a principios de 1960 la preparación de una fuerza militar mercenaria destinada a derrocar al gobierno revolucionario de Cuba. La operación fue legada como herencia a su sucesor Kennedy, quien la llevó a la práctica en Playa Girón (Bahía de Cochinos) en abril de 1961, con resultados desastrosos para la imagen internacional de Estados Unidos. Ese episodio consolidó la ruptura de relaciones entre esa potencia y la isla agredida y prefiguró una línea de intolerancia ideológico-política que dejó huellas indelebles en el continente.

A partir de entonces nada fue igual ni apacible. Y si la adscripción de Cuba al campo socialista a partir de una opción a la que fue forzada condujo al año siguiente —octubre de 1962— a la célebre crisis de los cohetes entre Estados Unidos y la Unión Soviética que sí tuvo un asidero estratégico y de seguridad nacional, la concepción del patronazgo indisputable alimentó la paranoia de una "nueva Cuba" en el Caribe y condujo al presidente Johnson a la

<sup>3</sup> Publicado con el título de *Quality of Life in the Americas. Report of a U.S. Presidential Mission for the Western Hemisphere*. Cf. su texto en Gregorio Selsler, *Los cuatro viajes de Cristóbal Rockefeller*, Buenos Aires, Hernández Editor, 1971.

aventura bélica menos justificable de la década, que tuvo por escenario a la República Dominicana en circunstancias en que su pueblo procuraba una salida constitucional —abril de 1965— a la presencia de un dictador, Donald Reid Cabral, que la obstaculizaba.

La invasión de la Dominicana ocurrió el mismo año en que Johnson inició la definitiva escalada bélica en Vietnam. Ambos sucesos se inscriben en el marco de la patología suscitada por la guerra fría. El mismo ingrediente, aunque sazonado con otros aderezos menos ideológicos y mucho más economicistas, hará entendible la ya mencionada y tristemente célebre desestabilización del gobierno de Allende en Chile, en septiembre de 1973. Menos de un año más tarde, en agosto de 1974, el máximo responsable del drama chileno, el presidente Nixon, presentaba su renuncia a la presidencia de Estados Unidos, caso único en la historia de esa nación. ¿Será necesario recordar la oceánica diferencia política y ético-moral entre ambos mandatarios? ¿O memorar ilustrativamente cuáles fueron los efectos que para América Latina y el Caribe tuvieron los procelosos años de las décadas de 1970 y 1980, a instancias de las políticas de "seguridad nacional" que afectaron a gran parte del hemisferio en función de la ideología e intereses de los Estados Unidos?

Es cierto que a mediados de la década de 1980, durante la presidencia de Ronald Reagan, se produjo un notorio cambio en la modalidad de los regímenes militares-dictatoriales y su creciente reemplazo por gobiernos surgidos de procesos electorales en teoría no fraudulentos. El recambio —una modalidad cíclica en la historia de las relaciones estadounidenses-latinoamericanas— ha sido generalizadamente denominado "redemocratización", concepto de tan ambigua naturaleza como su propia aplicación práctica. Los viejos cuadros militares efectuaron un ordenado repliegue y consintieron, tras la fachada de las "democracias restringidas", o "protegidas", o "controladas", el ejercicio de una nueva faceta de la tradicional dominación oligárquico-burguesa, detrás de la cual —aunque con alguna mengua— siguen preservando y tutelando los privilegios de los antiguos o nuevos dueños del poder real.

En esta breve síntesis de una historia repleta de tragedias, desencuentros y confrontaciones francas o solapadas, los ocho años de la presidencia de Ronald Reagan y los dos ya transcurridos de la de George Bush se tiñen —por más que una parquedad obligada por el rigor discursivo de las ciencias sociales exija eliminar toda tendencia al panfletarismo— de un subido color rojo sangre. El Salvador, Nicaragua, Granada y Panamá son nombres puntuales de

una historia renovada de acontecimientos que poco tienen que ver con fantasías o con antojadizas e irresponsables tradiciones de denuncia sobre la presencia y actividad imperial en América, en nuestra América. Son ejemplo de identificación de las "guerras de baja intensidad" que siguieron a la nomenclatura de esas otras guerras soterradas, amparadas tras las fachadas de las pseudodoctrinas de seguridad nacional que libraron las fuerzas armadas de Brasil, Uruguay, Chile y Argentina contra sus propios pueblos. Al margen de ellas, persisten otras guerras no menos cruentas en Colombia, en Guatemala y en Perú, así como se mantienen la guerra civil en El Salvador y la ocupación extranjera de Panamá.

#### *La "Iniciativa para las Américas"*

EN vísperas de la llegada de la década de 1990, con la teórica cancelación de la guerra fría y el derrumbe del llamado "mundo socialista", América Latina y el Caribe tienden a aparecer cada vez más marginados del escenario mundial, de las presencias que cuentan y de las decisiones que diseñan rumbos y alternativas.

Si bien no pocos analistas destacan la desaparición del "Segundo Mundo" que constituía uno de los ejes de la bipolaridad —incluyendo la cancelación del pacto de Varsovia y el CAME—, muchos más afirman la profundización y ampliación del llamado "Tercer Mundo", dentro del cual se ubican las naciones de América Latina y el Caribe. Por muy dramática que resulte la caracterización, de nuevo parecen destinadas a ser las "perdedoras" en el cuadro de recomposición de la escena internacional, tras haber sufrido los rigores de la "década perdida" de 1980. El presidente del Banco Mundial sintetizó su drama en febrero pasado al señalar que en su conjunto América Latina continúa atrapada entre la pobreza y la deuda externa. Por si fuera poco, los procesos de globalización que registra la economía mundial refuerzan la tibia inserción en ellos de la economía latinoamericana, que nunca antes en conjunto presentó signos e índices más negativos que a partir de mediados de la década de 1980, que objetivamente, y no obstante las declaraciones optimistas de los dirigentes políticos de la región, no ofrecen esperanzas de reversión.

¿Las ofrece la llamada "Iniciativa para las Américas", dada a conocer por el presidente George Bush en su discurso pronunciado en la Casa Blanca el 27 de junio de 1990?

Se estaba ya en la presunta posguerra fría. El Segundo Mundo parecía desmoronarse por completo según la concepción conocida

de ‘mundo socialista’. No es éste el momento de describir y analizar ese proceso que al parecer resulta irreversible en el marco de una reestructuración internacional que comenzó a operarse en la segunda mitad de 1989, y sin que la escena global hubiese sido trastornada —como lo fue a partir del 2 de agosto de 1990— por los sucesos del Golfo Pérsico. Las percepciones que sociólogos y politólogos tienen de esos remezones son materia de un debate intermitente que aún prosigue. Frente a quienes suponen que Estados Unidos emerge de tales contingencias con sus banderas y clarines clamando victoria, está la cautelosa impugnación de los que consideran que el proceso está inconcluso y presenta facetas complejas en pleno desarrollo.

Según el politólogo chileno Luis Maira, aunque la URSS es la gran perdedora de la guerra fría y el Segundo Mundo sufrió un derrumbe catastrófico, no es menos cierto que Estados Unidos sufrió una derrota no menos profunda ante sus competidores económicos, Japón y la República Federal de Alemania (RFA), precisamente las naciones que al no haber emprendido durante décadas programas armamentistas y quedar bajo el paraguas de la superpotencia de su bloque sin pagar facturas bélicas, mantienen casi incólumes economías en expansión.

Explica Maira:

Estados Unidos cayó en un proceso de declinación frente a la posibilidad que tuvieron y aprovecharon sus competidores, de usar sus recursos en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la invención humana, para ponerse a la cabeza de la tercera revolución industrial. Esto se ve bien reflejado en el reciente libro de Kevin Phillips, que hace un balance de las injusticias internas durante la administración Reagan y del retroceso del poderío imperial norteamericano de la década de los 80. Más allá de la apariencia inicial de que la administración Reagan y sus esquemas neoconservadores restablecían y hacían florecer el poderío norteamericano, en la práctica ese poderío se fue marchitando a lo largo de esa década. Sus reflejos se advierten en la disminución de la competitividad económica de los productos norteamericanos, en el retroceso tecnológico de Estados Unidos, en el aumento de la deuda externa de ese país, el más endeudado del mundo, y en la reducción de su capacidad de invención: el 47 por ciento de las patentes que se registran en Estados Unidos son extranjeras, cuando hace 25 años sólo lo eran el 19 por ciento.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Luis Maira, ‘El nuevo orden mundial: un archipiélago de poderes’, entrevista de Patricia Esquenazi en *El Gallo Ilustrado de El Día*, México, 10 de marzo de 1991, pp. 2-4.



La guerra del Golfo Pérsico permite a Estados Unidos, más que a la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU) que la ha patrocinado y también más que a las potencias o países que integraron la coalición contra Irak, emerger con nuevos bríos y manifestaciones de superpotencia indiscutible. El presidente Bush se regocija por haber "dado una patada al síndrome de Vietnam" y anuncia el advenimiento de un "nuevo orden internacional", una expresión triunfalista que automáticamente recuerda a sus lejanas hermanas, el *ordine nuovo* de Benito Mussolini, y el *Neue Ordnung* de Adolf Hitler, aunque sean bien distintas sus naturalezas con la que ahora postula el mandatario estadounidense. Lo comenta igualmente con agudeza Maira:

En un momento de reacomodo del sistema internacional, Estados Unidos reacciona con mecanismos de publicidad: propaga la idea de que su poder es inigualable y que es el país que va a regir los destinos del mundo; Francis Fukuyama escribe *¿El fin de la historia?*, para notificar al mundo que por muchas décadas no habrá más proyecto que el norteamericano y que el capitalismo ganó para siempre. Lo que dice Fukuyama es que ahora se abrió una disputa entre Estados Unidos y los otros poderes económicos del mundo capitalista y que si bien el socialismo deja de ser un actor influyente, hay otros protagonistas del mismo capitalismo que constituyen otros bloques, los que entran a disputar el espacio del poderío norteamericano.

El mundo de hoy estaría bien caracterizado en la idea de un archipiélago; es lo que más se ajusta a lo que está ocurriendo, un mundo en el que las cuotas de poder se van a conglomerar en ciertos promontorios, en torno a ciertas potencias, que no van a ser individuales. No va a ser un Estado Nacional sino un conjunto de naciones que se vinculan en espacios políticos y económicos comunes. El resto de las naciones puede desaparecer bajo el agua, sin fuerza para emerger. Ésa podría ser la suerte de África, de parte de Asia y parte de América Latina. Las zonas pobres no son consideradas en este nuevo orden mundial. Simplemente desaparecen y atraerán la vista de los importantes sólo en momentos de crisis extremas. No seremos actores como lo fuimos o pudimos serlo antes de este escenario de posguerra fría.<sup>5</sup>

En el discurso con el que el presidente Bush ofrece su Iniciativa para las Américas (IPA), una vez más está presente la retórica tradicional que llenó miles de páginas de proyectos, programas y planes de apariencia ambiciosa y resultados finales magros. En forma cíclica el Hermano Mayor del Continente se acuerda de sus

<sup>5</sup> *Ibid.*

hermanos desvalidos y menesterosos, y extiende el gesto de comprensión, fraternidad y beneficencia. Los redactores de los textos, expertos en fantasías benevolentes y de buen tono, tocan todas las cuerdas sensibles de los pueblos y naciones a los que sólo sostiene la débil amarra de la esperanza. Dijo Bush asumiendo a sus *ghost writers*:

La transformación política que ocurre en la América Latina y en el Caribe tiene su paralelo en la esfera económica. A través de la región, las naciones se están alejando de las políticas económicas estatistas que paralizan el crecimiento, y ahora estamos al poder del mercado libre para ayudar a este hemisferio a realizar su potencial intacto de progreso. Ha surgido un nuevo liderazgo—respaldado por la fuerza del mandato del pueblo—, liderazgo que entiende que el futuro de la América Latina se halla en los gobiernos libres y en los mercados libres..

Para Estados Unidos, éstos son acontecimientos bienvenidos a los que estamos ansiosos por prestar ayuda. Pero reconocemos que cada nación en la región debe tomar sus propias decisiones.. Debemos cambiar el enfoque de nuestra interacción económica hacia una nueva sociedad económica, porque la prosperidad de nuestro hemisferio depende del comercio, no de la ayuda... Para anunciar la nueva Iniciativa para las Américas que crea incentivos para reforzar el creciente reconocimiento de la América Latina de que la reforma del mercado libre es la clave del crecimiento sostenido y de la estabilidad política.

Los tres pilares de la nueva Iniciativa son el comercio, las inversiones y la deuda. Para ampliar el comercio, propongo que comencemos el proceso de crear una zona de libre comercio a lo ancho del hemisferio, para aumentar las inversiones, que adoptemos medidas para crear un nuevo flujo de capital hacia la región y para aliviar más la carga de la deuda, un nuevo enfoque hacia la deuda en la región, con beneficios importantes para nuestro medio ambiente.

Para el primer rubro, el presidente Bush propone la creación de la zona de libre comercio, revirtiendo el rezago ocurrido en la década de 1980 en relación con el ritmo global de crecimiento del comercio mundial, rezago que él atribuye como razón fundamental a las barreras comerciales excesivamente restrictivas que separan entre sí y de los Estados Unidos las economías de la región. Alega que tales barreras “son el legado de la noción errada de que la economía de una nación necesita protección para poder prosperar”. Niega esa premisa y afirma que en cambio el proteccionismo paraliza el progreso y que “el mercado libre genera prosperidad”.

Más adelante propone Bush “cooperar estrechamente con las naciones de este continente”, “promover el crecimiento del comer-

cio a largo plazo en la América Latina'' y ''la acrecentada integración de las naciones latinoamericanas en el sistema del comercio mundial''. Propugna un ''comercio libre y justo'' y las ''reducciones de aranceles aduaneros más profundos''. En la tendencia que él percibe hacia mercados libres, propone un ''sistema de libre comercio que vincule a todas las Américas, Norte, Central y Sur'', con vistas a que el hemisferio sea no sólo el primero completamente democrático, sino en el que ''seamos todos socios iguales en una zona de libre comercio que se extienda desde el puerto de Anchorage hasta la Tierra del Fuego''. También cita como un primer paso en este proceso el Tratado de Libre Comercio (TLC) en gestación con México; pero entre tanto ellos se materialicen, ya están en práctica acuerdos bilaterales ''para abrir los mercados y desarrollar vínculos comerciales más estrechos'', como ya los forjaron con México y Bolivia.

Por lo demás, es también parte esencial el aumento de las inversiones. Como actualmente la competencia por capital es muy dura, aduce,

la clave para aumentar las inversiones es ser competitivo, cambiar las condiciones que desalienten tanto las inversiones extranjeras como las nacionales, reducir la carga reglamentaria y despejar el camino de las barreras burocráticas que ahogan a los candidatos a ser empresarios en América Latina. La reforma de las inversiones es esencial para facilitar el comienzo de nuevas empresas comerciales y para hacer posible que los inversores internacionales participen y lucren en los mercados latinoamericanos.

Bush propone crear incentivos para la reforma de las inversiones, trabajando para ello con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de medidas de como organizar un nuevo programa de préstamos para las naciones ''que adopten medidas importantes para eliminar las trabas a las intervenciones internacionales'', invitar al Banco Mundial a que contribuya en la misma dirección, y proponer crear un nuevo fondo de inversiones para las Américas administrado por el BID, el que podría brindar hasta 300 millones de dólares al año en subsidios en respuesta a reformas de inversiones con orientación de mercado y progresos en la privatización. La Unión podría brindar 100 millones a ese fondo y los 200 millones restantes se obtendrían de Japón y de Europa.

*La carga de las deudas externas*

Como cada país de América Latina tiene una deuda, y algunos de ellos las tienen muy pesadas y graves, este tema, más que un pilar como lo denomina Bush, debería ser el respectivo talón de Aquiles. Bush reconoce que “muchas naciones ya han emprendido dolorosas reformas económicas para tener crecimiento futuro, pero el ambiente para las inversiones sigue siendo nublado por la fuerte carga de la deuda”. Panaceas del tipo del Plan Brady parecerían ser limitadas y no despertar entusiasmos mayores. Sugiere Bush que el BID, el FMI y el Banco Mundial sumen recursos y esfuerzos para apoyar la deducción de la deuda bancaria comercial. Indica, entre otros datos ilustrativos, que la deuda oficial de América Latina con el gobierno de Estados Unidos es de casi 12 000 millones de dólares, de los cuales 7 000 millones son préstamos concesionales, y que en muchos casos, la carga más pesada de la deuda oficial recae sobre algunas de las naciones más pequeñas, como Honduras, El Salvador y Jamaica. Propone por ello un programa de reducción de esas deudas, tratadas por separado a través de préstamos concesionales y separados.

La última de las panaceas ofrecidas por la Iniciativa de Bush es el canje de deudas por medidas sobre el medio ambiente, ya puestas en práctica por algunos países de la región, y algunas otras de distinta índole pero con el mismo objeto.

Muy interesante resulta, en la parte final del documento de Bush, la vinculación de los posibles futuros de Europa Oriental y nuestro hemisferio:

Sé que hay alguna preocupación de que los cambios revolucionarios que hemos presenciado en este último año de Europa Oriental desviarán nuestra atención de la América Latina. Les aseguro a todos ustedes hoy aquí, como se lo he asegurado a muchos gobernantes democráticos de América Central y Sudamérica, el Caribe y México, que Estados Unidos no perderá de vista los tremendos desafíos y oportunidades aquí, en nuestro propio hemisferio... Nuestro objetivo es una sociedad muy estrecha con las Américas y con nuestros amigos de Europa y Asia... Hoy día, los lazos de nuestra herencia común están fortalecidos por el amor a la libertad y una dedicación común a la democracia. Rastreamos nuestros orígenes, nuestra historia compartida, a la época del viaje de Colón y a la valiente búsqueda por el progreso del hombre. Nuestro desafío, el desafío en esta nueva era de las Américas, es asegurar este sueño compartido y todos sus frutos para todos los pueblos de las Américas, Norte, Central y Sur. El plan global que acabo de describirles es prueba

positiva de que Estados Unidos toma seriamente el forjar una nueva sociedad con nuestros vecinos latinoamericanos y caribeños. Estamos dispuestos a desempeñar un papel constructivo en este momento crítico, para hacer del nuestro el primer hemisferio completamente libre en toda la historia.

*Palabras, siempre palabras*

CASI seis meses después de enunciado este programa que en síntesis puede englobarse como creación de una zona de libre comercio hemisférico, reducción de la deuda latinoamericana con el gobierno de Estados Unidos —que es la cifra menor del total de la deuda por cancelar—, aumentos de la inversión norteamericana en la región y reducción de parte de la deuda a cambio de ciertos recaudos en favor del medio ambiente en el hemisferio, el presidente Bush realizó una gira casi relámpago por Brasil, Uruguay, Argentina, Chile y Venezuela, de la cual lo más impresionante resultó ser el aparato de seguridad de que estaba rodeado, y en la cual repitió ante auditorios escogidos los conceptos fundamentales de su retórico programa.

Al final de su gira, en Caracas, ni el presidente Bush ni el presidente Carlos Andrés Pérez se ruborizaron cuando aquél igualó a éste con el Libertador Simón Bolívar, una señal evidente de que Bush no conoce el pensamiento del egregio venezolano. En todo el país hubo protestas estudiantiles con manifestaciones de repudio y los habituales heridos y presos, además de la quemazón ritual de las banderas de Estados Unidos. Bush dijo que los cinco países que había visitado estaban gobernados por “valientes pioneros en un concepto real de desarrollo”, que le agradaba tratar con “esta nueva raza de líderes” cuando el hemisferio —salvo Cuba— “está regido por gobernantes salidos de las urnas” (se olvidó del caso de Haití y del de Panamá) y reafirmó que “la libertad democrática no es válida sin la libertad de empresa y de comercio”. Según los observadores, los empresarios y funcionarios de gobierno ante los que disertó aplaudieron menos su repetida retórica comercialista que cuando, por ejemplo, se vio interrumpido por espontáneos y numerosos aplausos al afirmar que su anunciada decisión de “no ceder ante el mal de la droga es muy firme, ya que Estados Unidos tiene el triste lastre de ser el mayor consumidor mundial de cocaína”.

Durante esas visitas Bush utilizó con frecuencia las expresiones “nueva era” y “nuevo amanecer”. Algo más de un año más

tarde, en otras circunstancias, reacuñó la ya mencionada clarinada de "nuevo orden". También hemos indicado que entre el "Dios bendiga a las Américas" con que concluyó su alocución inaugural el 17 de junio y el casi medio año transcurrido hasta su visita a países de Sudamérica, los resultados constatables de la Iniciativa, matizada por grandes declaraciones, y exceptuando el nuevo nivel que aparentemente prevalece en los contactos interamericanos, fueron mínimos.

En diversos foros latinoamericanos se exhortó a moderar falsas expectativas, en vista de que el primer gran obstáculo de la Iniciativa es el paso de sus sucesivas instancias por un Parlamento estadounidense receloso, particularmente, en temas económicos. Pero la cifra misma de 300 millones anunciada por Bush en Caracas aparecía como magra, y hasta cierto punto risible si se tiene en cuenta que el monto total aproximado de la deuda externa de América Latina y el Caribe supera los 400 mil millones de dólares.

A comienzos de septiembre de 1990, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) analizó la Iniciativa en un documento en el que planteó la necesidad de evitar beneficios asimétricos y calificó de "formidable" el desafío presentado a la región. Al mismo tiempo, subrayó que la propuesta no podía ser considerada como un acto de generosidad de Estados Unidos, sino como la necesidad de "una gran potencia en declive de su influencia económica sobre otras áreas". La falta de claridad en sus proposiciones, así como la condicionalidad que bosqueja para poder llegar a acuerdos, han sido dos elementos —entre otros— criticados.

En el análisis "pilar por pilar", se destacó que en el caso de la deuda propone condonar las obligaciones contraídas por la región con el gobierno estadounidense, que equivalen al 3% apenas de las obligaciones totales, por lo cual su efecto se considera limitado. Lo de "convencer" a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a Japón para que cooperen del mismo modo podría ser en todo caso una expresión de deseos no necesariamente compatible, pero, aunque lo fuere, ¿no se antojan de todos modos escasos los montos que se sugiere que empleen en América Latina y el Caribe a semejanza de los que destinaría Estados Unidos?

En cambio es el "pilar" del libre comercio el que más interés ha despertado entre las propuestas de la Iniciativa para las Américas, con apoyo en una asociación económica que no demoró en encontrar protagonistas y nombre: Estados Unidos, México, Canadá, por contigüidad geográfica más que por lógica economicista,

y el acrónimo TLC por Tratado de Libre Comercio. Desde su aparición, la consigna del TLC no se ha apeado de los titulares de la prensa, especialmente la mexicana. El debate que ha generado, por lo demás, podría llenar varios volúmenes de textos, tanto a favor como en contra, debate ampliado a los tres países concernientes. El TLC se ha mantenido hasta ahora dentro de esos límites, en tanto el resto del continente asiste entre escéptico y esperanzado, al tiempo que cultiva restrictivamente proyectos integracionistas provisionales. Según el presidente venezolano Carlos Andrés Pérez, siempre optimista en lo tocante a Estados Unidos, Bush "abrió transparentemente la solución al desencuentro histórico", no hay por qué considerar la Iniciativa como una dádiva, y "en Washington saben que somos un vecino incómodo, pero necesario para fortalecer el futuro del hemisferio".

La primera y conocida decisión material respecto de la Iniciativa de las Américas, más allá de los discursos y promesas, la proveyó la Organización de Estados Americanos (OEA) el 6 de marzo de 1991, al aprobar un presupuesto de 1.2 millones de dólares para el funcionamiento de actividades relacionadas con aquel programa, la conservación ambiental y la promoción de la democracia en la región; es decir que ni siquiera la suma total está destinada al objetivo básico ínsito en el enunciado de los "tres pilares" de Bush. Parte de los fondos se asignarán a "un estudio sobre aspectos jurídicos que podrían incidir en la ejecución" de la Iniciativa, los que estarán a cargo del Comité Jurídico Interamericano con sede en Río de Janeiro. Esa única decisión de la OEA trae a la memoria los despilfarros burocráticos que caracterizaron en parte la lamentable gestión de la Alianza para el Progreso en los años sesenta, por cuyos intersticios contables se diluyeron decenas de millones de dólares que financiaron viajes, investigaciones de campo y controles absolutamente dispendiosos y, para peor, todos ellos disfrutados por funcionarios de nacionalidad estadounidense.

Un reciente estudio del economista Ugo Pipitone nos ilustra:

Desde el siglo pasado todos los países que pudieron vencer exitosamente las inercias del atraso económico lo hicieron sobre la base de un proyecto nacional enfrentado conflictualmente al orden económico internacional. Estoy pensando en los Estados Unidos hamiltonianos, en el Japón de la dinastía Meiji, en la Alemania del Kaiser Guillermo, en la Italia de Giolitti enfrentada a la guerra económica con Francia. Estas experiencias no pueden ser asumidas como modelos absolutos, pero su olvido es un error peor.

Los casos exitosos de salida del atraso económico se han dado en condiciones internacionales de transición entre una hegemonía en crisis y otra en formación. O sea, en momentos de menor fuerza de un esquema totalizador de organización mundial de la economía. Es en estos momentos cuando se abren las puertas para que algunos países puedan experimentar caminos propios a partir de sus condiciones específicas. Y esto vale tanto para Estados Unidos al comienzo del siglo pasado como para Alemania al final del mismo.

La crisis internacional de los treinta fue un factor de progreso tanto económico como político para América Latina. El aflojamiento de los controles externos hizo posible, en gran parte del subcontinente, dar el último golpe al orden oligárquico basado en el autoritarismo hacia adentro y liberalismo económico hacia afuera. Y a la modernización política surgida de una crisis sucedió la modernización económica iniciada por otra crisis de los intercambios internacionales: la Segunda Guerra mundial.

Históricamente las crisis internacionales de este siglo fueron positivas para América Latina, en la medida en que obligaron a mirar hacia adentro y definir nuevos proyectos para modificar las modalidades de los vínculos con el exterior. Hoy el panorama es por completo distinto. Los ochenta no fueron años de crisis mundial, sino casi exclusivamente del Tercer Mundo y, sobre todo, de América Latina.

Los noventa comienzan sin embargo con signos de inversión cíclica tanto en Estados Unidos como en Inglaterra y Japón. El panorama recesivo puede extenderse cuando menos a una parte importante del Primer Mundo. Y he ahí el problema. Si la economía mundial entrara en una etapa recesiva relativamente profunda y prolongada, a América Latina no le quedará otra alternativa que volver a mirar dentro de sí misma para encontrar modalidades específicas de reactivación del crecimiento.

Sin embargo, para ello se requerirían dos requisitos: 1. Reducir drásticamente el vínculo representado por la deuda externa; y 2. Superar las corrientes políticas actuales que suponen que los procesos de globalización de la economía mundial pueden de por sí operar en favor de las economías que siguen atrapadas en el atraso. La moraleja es obvia: del atraso no se sale adaptándose pasivamente al orden mundial que contribuyó a crearlo.<sup>6</sup>

### *La CEPAL sigue siendo pesimista*

EL 19 de diciembre de 1990, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) dio a conocer en su informe anual que persistía la crisis regional y "un preocupante cuadro" para 1991 a raíz del crítico entorno internacional.

<sup>6</sup> Ugo Pipitone, "Globalización y atraso", en *La Jornada* (México), 5 de marzo de 1991, p. 19.



El Producto Interno Bruto (PIB) de la región disminuyó 0.5% en 1990, y el producto por habitante bajó 2.6%, cayendo por tercer año consecutivo y retrocediendo a los niveles de 1977, según el secretario ejecutivo de la CEPAL, el economista guatemalteco Gert Rosenthal. Solamente Colombia, Costa Rica y Venezuela registraron tasas de crecimiento del PIB iguales o superiores al 3.5%, mientras que Argentina y Brasil, dos de las economías más grandes de la región, sufrieron fuertes contracciones, al igual que Perú, Guyana, Barbados, Haití, República Dominicana, Honduras y Nicaragua. En Bolivia, Ecuador, México, Trinidad-Tobago, Chile, Cuba, Paraguay, Uruguay, Jamaica, Panamá, El Salvador y Guatemala, las tasas de crecimiento del PIB no superaron el 3.0% y en varios casos fueron inferiores al porcentaje de aumento de su población.

Según la CEPAL, los gobiernos y las sociedades civiles hicieron en 1990 "denodados esfuerzos" para corregir los desequilibrios macroeconómicos y avanzar en el mediano plazo en la remodelación de las estructuras productivas y la superación de los rezagos sociales:

No obstante el enorme esfuerzo y los considerables sacrificios sociales consiguientes, la evolución de la economía de la región en 1990 fue a todas luces insatisfactoria. Hubo programas draconianos que tuvieron el efecto de abatir hacia el segundo semestre de 1990 las tasas anuales de hiperinflación en Argentina, Brasil, Perú y Nicaragua; pero, en contraste, repuntaron las presiones inflacionarias en otros países que anteriormente habían logrado un cierto control sobre sus precios internos.

Añade el informe de la CEPAL que la región sufrió también los abruptos y complejos efectos de la crisis del Golfo Pérsico, de tal manera que si en 1989 el superávit de la balanza comercial fue de casi 30 000 millones de dólares, éste disminuyó en 1990 a 26 000 millones, con seguridad debido a la mayor erogación que muchos países debieron hacer para adquirir petróleo. Otro signo negativo es que la región continuó siendo, por noveno año consecutivo, exportadora neta de capitales, esta vez por casi 20 000 millones de dólares, sin que, al propio tiempo, se lograra una solución duradera a la crisis de la deuda externa latinoamericana, cuyo monto se elevó a más de 417 000 millones de dólares.

Alegando que América Latina necesita "cierto margen de holgura externa" para que sus esfuerzos de estabilización económica y social tengan buen éxito, Rosenthal reiteró que en este sentido

1991 proyecta rasgos internacionales "preocupantes", incluyendo los efectos de la Guerra del Golfo, la incertidumbre sobre las negociaciones multilaterales de la Ronda de Uruguay en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y la desaceleración de algunas economías industrializadas, como la de Estados Unidos.

En estas condiciones, ¿podría hablarse todavía de expectativas optimistas para lo que resta de la época apenas iniciada?

Un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que acabamos de recibir y que repite en un subtítulo la esperanzadora frase de "la luz al final del túnel", tras de mencionar que en la década de 1980 la inversión extranjera en la región y el retorno de los capitales fugados hubieran cubierto más del 75% del financiamiento externo requerido, "esas fuentes de financiamiento fueron insignificantes o negativas". Los autores del informe suponen que a partir de 1992 la inversión foránea crecería a tasas de 5 a 10% en términos reales, pero que se trata de una "posibilidad", como lo sería el retorno del capital fugado latinoamericano, que para 1989 se estimaba en 155 000 millones de dólares (pero que según otros autores es de 235 000 millones en 1990).

El informe añade que "la deuda externa de los siete mayores países de la región, de 365 000 millones de dólares en 1989, se estabilizaría en menos de 380 000 millones para fin de siglo". Sus autores no aclaran sobre qué bases se fundan esas predicciones, pero al propio tiempo predicen que "los países más pequeños de la región se encontrarían en situación menos favorable" y que la mayoría de ellos ni siquiera podría sostener "un modesto crecimiento del 3% anual" y su deuda aumentaría de 56 000 millones de dólares en 1989, a 84 000 millones en el 2000.<sup>7</sup> Espantable perspectiva.

En los años recientes no hemos podido dar con estudio alguno, honesto, meditado y responsable, que nos haya permitido encontrar "la luz al final del túnel" en el tema crucial de la deuda externa, salvo expresiones de deseos. Nuestra convicción, por el contrario, es que la suma de varios milagrosos Lázaro bíblicos podría levantar la losa sepulcral que oprime con su tremendo peso las economías de América Latina y el Caribe.

Uno de los críticos mayores de la retórica de la economía de mercado como panacea para los males económicos de la región,

<sup>7</sup> Ronan Le Berre, Lutz Killian, "Los años noventa, los beneficios de las reformas de políticas", en *El BID*, Washington, D.C., enero-febrero de 1991, pp. 4-5.

el sociólogo estadounidense James Petras, en ponencia presentada ante el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM a principios de marzo, formuló esta comparación:

La política de la Alianza para el Progreso implicaba el empuje de un capitalismo todavía dinámico, que buscaba crear asociaciones, afiliaciones de Estados Unidos con la burguesía industrial de América Latina, inversiones en la infraestructura y el casco, reformas sociales, mano de obra sana para trabajar, al margen del aislamiento y la represión contra Cuba, pero dentro de un marco de desarrollo industrial compartido entre las empresas transnacionales y sus socios menores en América Latina.

En cambio, el libre mercado no tiene ningún programa de inversiones de infraestructura y mucho menos de reformas sociales. Simplemente hace apropiación de lo que está construido en América Latina en los últimos cincuenta años. De ahí que yo lo llame pillaje, saqueo... Por un lado está la capacidad de Estados Unidos para proyectar su política y su poder ideológico-militar, que es muy fuerte. Su capacidad de crear clientes es muy poderosa frente a su incapacidad de dar el apoyo económico para sostener el proceso. Vaya el ejemplo de los mil millones de dólares —o más— de destrucción que provocó con sus intervenciones en Panamá, Nicaragua y otros países, y su incapacidad para crear clientes viables en diferentes lugares en los periodos posintervencionistas. Pueden ubicar a un Endara y a una Chamorro, pero los países siguen peor que antes.

En sus esfuerzos para continuar la política de pillaje de mercado libre, gana en el corto plazo al cobrar intereses, etcétera, pero al mismo tiempo está deteriorando la capacidad de las mismas empresas para generar nuevas ganancias y al propio tiempo debilita a sus clientes. Dicho de otro modo, matan la vaca que produce la leche y al mismo tiempo quieren apropiarse de la vaca misma a partir de la política de libre mercado, que en esencia es la "desregulación" a nivel nacional para pasar a otro tipo de "regulación" desde arriba y desde afuera mediante acciones tales como la privatización y la desnacionalización.

Todos estos mecanismos facilitan la expropiación, porque el impacto del libre mercado va contra las premisas mismas de la teoría. Hay menos inversión, hay más flujos de capitales que huyen, hay un gran pesimismo frente a los grandes problemas inflacionarios, con mercados cada vez más chicos. ¿Qué empresario va a invertir en los lugares donde el libre comercio está produciendo tanto daño? Ningún capitalista va a invertir donde sobran la desconfianza y la inestabilidad. Ésa es su lógica.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Cf. texto principal de la disertación en Gregorio Selsler, "James Petras: un diagnóstico pesimista", serie publicada en *La Jornada* (México), 7, 8, 9 y 10 de marzo de 1991.

El profesor de la Universidad del Estado de Nueva York, que desde hace décadas tiene a América Latina entre sus principales objetos de investigación, es absolutamente crítico en las postulaciones retóricas de la economía de mercado en su "fase latinoamericana", y afirma que tanto en Brasil como en Venezuela, Jamaica, Colombia, Perú o Argentina, se trata de una neoliberalización sin ningún flujo real de nuevos capitales, sino de pillaje liso y llano, de tomar sin dar, sin principio alguno de reciprocidad. Estados Unidos no ve a América Latina como un igual económico, "sino como a alguien de quien aprovecharse, en función de sus propias necesidades; no es una relación igualitaria".

En la parte final de su ponencia, el profesor Petras afirma:

La base de la construcción del mercado libre y el neoliberalismo empieza con la violencia, con la represión y la destrucción. Allí comienza también el pillaje y el saqueo, así se entiende de verdad qué pasó en Brasil, en Argentina, en Chile, en Uruguay. No se puede entender a Menem si no se cuentan los 30 000 muertos de la *Guerra Sucia* de Videla, Viola y Galtieri ... Hay más de 400 000 millones de dólares latinoamericanos invertidos en Estados Unidos, cifra equivalente a la deuda externa de la región. Junto a ello hay una gran gama de importadores de tecnologías, metidos en sus propios circuitos financieros y tecnológicos, además de sectores productivos que se combinan con los inversionistas foráneos.

La presión no es simplemente de afuera. Creo que el imperialismo no necesita presionar, ya tiene representantes desde adentro que influyen sobre la política, que se benefician con las devaluaciones, con la creciente reducción de los salarios y que compran las empresas estatales a precios de ganga ... La política de Estados Unidos en los ochenta fue todo un éxito, sobre todo un éxito del pillaje de América Latina, de donde extrajo más de 230 000 millones de dólares. Pero junto con el éxito vienen las contradicciones, porque sobrevino una miseria generalizada, una tremenda inflación, descenso en todos los índices sociales, desocupación y subocupación, descendiendo la cultura y la educación, se produce el desgaste político de los regímenes...

No queríamos concluir estas reflexiones sin remitirnos una vez más al maestro Luis Maira y las puntualizaciones que hizo durante la entrevista arriba citada:

América Latina, África y parte de Asia estarían de cara a un horizonte de oscuras tonalidades, sin poder económico, sin poder militar y sin poder político. Me he quedado impresionado frente a la crudeza y la dureza con que expertos norteamericanos hablan en reuniones internacionales de los *hoyos negros del mundo*, refiriéndose a las áreas del subdesarrollo; y frente a los planteos con

que enfatizan su idea de que de amplias zonas de pobreza en el mundo, no hay que preocuparse más, en términos de política internacional. A lo mejor piensan preocuparse en términos de ayuda alimentaria, para que no se mueran de hambre y no se conviertan en factor explosivo. Pero como actores internacionales, los países pobres ya no están considerados ni como asistentes por los expertos norteamericanos: están fuera de la mesa, o debajo...

Nosotros, en general, siempre hemos llegado tarde a las grandes discusiones y a las grandes decisiones de las estructuras de poder internacional en este siglo. La situación es demasiado mala. La década de los ochenta fue desastrosa. América Latina vio caer el 35% del valor de sus materias primas, incluyendo el petróleo; la deuda externa nos golpeó hasta convertirnos irónicamente en exportadores netos de capital por 236 000 millones de dólares, en circunstancias en que si tuviéramos ese capital tendríamos otro continente; crecieron los márgenes de pobreza en la región, que pasan de 113 millones de personas bajo la línea de pobreza a comienzos de los ochenta, a 194 millones en 1991 ... Sobre este temporal nos cae el chubasco de la reestructuración internacional ... una América Latina que es más pobre y más marginal que hace veinte años...

A Estados Unidos le interesa en primer lugar México, como algo distinto de América Latina, y hacia el sur esta iniciativa se transforma en una oferta selectiva, para que algunos países se asocien en forma bilateral con Estados Unidos. A diferencia de la Alianza para el Progreso y la Política del Buen Vecino, que eran políticas para todos los latinoamericanos, ésta es una oferta condicionada que supone negociación y acuerdo, caso por caso, con algunos países.

Por lo tanto, esta Iniciativa para las Américas está excluyendo desde el origen a muchos países que no están considerados por Estados Unidos como socios posibles. Los socios posibles van a ser buscados en un doble juego: primero, por la importancia objetiva que algunos países latinoamericanos tienen —después de México los más importantes serían Brasil y Venezuela— y luego, por las buenas condiciones y facilidades políticas que esos países den para suscribir otros acuerdos especiales.

Esta iniciativa, como decía un experto de Washington, jamás se va a convertir en una propuesta que el Congreso valide en textos legales o que tenga un componente presupuestario; es un anuncio político que se va a traducir en negociaciones y en acuerdos bilaterales, como un acuerdo marco que se aplica caso por caso. Tiene por finalidad asociar más directamente a la estrategia y al espacio económico-tecnológico comercial norteamericano a los países más dinámicos de la región. En este diseño, los países más pobres de la región se colocan debajo de la línea de flotación. Éstos son los planes de Estados Unidos, no los nuestros.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Luis Maira, *op. cit.*

Con independencia formal de las reflexiones y textos documentales aportados en este ensayo, el 26 de septiembre de 1990 el presidente George Bush notificó oficialmente al Comité de Procedimientos y Normas del Congreso su intención ‘de iniciar inmediatamente negociaciones con vistas a establecer un Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y México’ para, entre otras cosas, ‘eliminar las barreras al libre flujo de bienes, servicios e inversiones’. Era el primer paso en la materialización de la hasta ahora nebulosa Iniciativa para las Américas. Según la descripción de Maira, México era el primer socio posible y natural del acuerdo marco en ciernes. El debate abierto desde entonces cubre a este país tanto como a Estados Unidos y Canadá. Su importancia amerita consideración y análisis distintos.