

Pax (norte) americana: América Latina después de la guerra fría*

JOHN H. COATSWORTH

I

EL FIN de la guerra fría señaló la culminación de tendencias económicas paralelas que produjeron efectos políticos contrastantes en los estados periféricos de las dos superpotencias. A finales de los años sesenta, tanto en América Latina como en Europa oriental, el crecimiento económico se redujo de manera considerable; en los setenta declinó más aún, y en los ochenta prácticamente se detuvo. Así pues, el estancamiento económico que tuvo lugar en dichas regiones avivó las demandas de cambios drásticos en la economía y la política.

Ante las condiciones económicas adversas y la inquietud política, los regímenes autoritarios de América Latina respondieron cediendo poder político directo a gobiernos democráticamente electos.¹ Aunque los regímenes democráticos de los años ochenta no pudieron revertir el deterioro económico de la región, sí lograron canalizar (en su vulnerabilidad ante derrotas electorales) la protesta popular lejos de la violencia revolucionaria y orientarla hacia el desafío electoral de los gobiernos en el poder.² Estados Unidos no obstaculizó las transiciones democráticas de la región, pese a la ambivalencia inicial de la administración Reagan, debido a que las dictaduras militares habían logrado sofocar exitosamente los desafíos revolucionarios.

En Europa del Este, la intervención de las fuerzas del pacto de Varsovia en 1968 en Checoslovaquia, la supresión consiguiente de la disidencia en toda Europa

* Capítulo preparado para publicarse en *The Political Economy of the 1990s*, compilado por Jung-en Woo y Michael Loriaux (Westview Press, en preparación, 1992). Una versión anterior de este trabajo se presentó en el coloquio "The International Political Economy in the 1990s: The Past as Prelude", Northwestern University, Evanston, Illinois, 20-21 de abril de 1991.

¹ Presidentes elegidos democráticamente sustituyen a gobernantes autoritarios en Argentina (1983), Bolivia (1982), Brasil (1985, elección indirecta), Chile (1990), Ecuador (1979), Guatemala (1986), Honduras (1982), Paraguay (1989), Perú (1980) y Uruguay (1986). Regímenes revolucionarios o provisionales llegaron al poder en El Salvador (1979), Haití (1986) y Nicaragua (1979). Panamá tuvo en 1984 sus primeras elecciones presidenciales desde 1968.

² Los casos notables de alternancia de partidos en campañas electorales ulteriores fueron Argentina (1989), Bolivia (1985), Brasil (1990), Ecuador (1988), Perú (1985), Guatemala (1990), Honduras (1986), Nicaragua (1990), Uruguay (1990). Además, en 1989 la intervención militar de Estados Unidos impuso en Panamá una coalición de partidos de oposición.

oriental, así como el anquilosamiento que experimentaron los regímenes políticos de la región, acabaron con las perspectivas de democratización, aun dentro del marco de régimen de un partido único.³ Los intentos de Occidente por entrometarse en la región tuvieron efectos contradictorios. El apoyo a Rumania para independizarse de las presiones soviéticas, por ejemplo, favoreció los esfuerzos de Ceaucescu por aislar al país prolongando su dictadura personal. En vez de propiciar la liberalización, el apoyo occidental tendió exacerbar los rasgos autoritarios del régimen. En el caso de Polonia, con su enorme deuda contraída con Occidente —y en particular con la República Federal de Alemania, la pasividad occidental ante la imposición de la ley marcial coincidió con el interés de la Unión Soviética en mantener la estabilidad. En toda la región, el cambio político llegaría sólo después de que el régimen de Gorbachov renunciara a la doctrina Brezhnev, de que comenzara un proceso de reforma en el país y de que ejerciera presión sobre los Estados de Europa oriental para hacer lo mismo.

Aunque los problemas económicos de las naciones de Europa del Este no eran más agudos (y, en la mayor parte de los casos, menos graves) que los que vivía América Latina, la liberalización soviética produjo presiones de cambio que no pudieron canalizarse sin acarrear transformaciones explosivas, incluso revolucionarias. Como tan a menudo los regímenes mismos habían recalcado, no podía separarse a la política de la economía: cuando comenzó la reforma política, no podía confinarse al ámbito de la política. Como resultó a la postre, los liderazgos de Europa del Este habían calculado correctamente su situación. En las economías estancadas, no suprimir el reformismo precipitaba la revolución, y en América Latina, por el contrario, la supresión militar de movimientos tanto reformistas como revolucionarios durante las dos décadas (que comenzaron con los golpes de 1964) facilitaron las transiciones democráticas que, en los casos más notables, producirían en un principio victorias electorales para coaliciones políticas mucho más conservadoras que las que los militares habían derrocado.⁴

El desenvolvimiento económico contrastante de las dos superpotencias desempeñó un papel clave en el proceso que condujo al cambio político o a la rebelión. En los dos casos, las dificultades económicas que se presentaron a principios de los años ochenta produjeron reacciones a la defensiva: el giro de Brezhnev contra la disidencia en su país y en el extranjero (sobre todo en Polonia), y la disposición de Reagan de mejorar relaciones con los regímenes militares de América Latina (particularmente en Argentina y, en menor grado, en Chile). El auge que vivió la administración Reagan después de 1983 y la guerra de las Malvinas ayudaron a examinar la política estadounidense en América del Sur hacia un apoyo modesto

³ El caso de Hungría, con su mayor tolerancia a la disensión —y a la libertad de viajar al extranjero— constituyó una excepción parcial a esta regla. La otra fue la reacción inicial de las autoridades polacas al sindicato Solidaridad.

⁴ Éste era sin duda el caso de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala y, no tan claramente, Honduras. En Bolivia, Perú y Uruguay, los nuevos regímenes democráticos resultaron similares en su tonalidad política a los despojados por los militares.

y selectivo a la democratización (sobre todo en Chile), aunque las necesidades específicas de la coalición política gobernante —y los propios caprichos del presidente— hicieron que la nueva política tuviera una excepción en América Central. La política soviética tomó una dirección similar en circunstancias fundamentalmente divergentes. Los impulsos liberales en Washington coincidieron con el *boom* de Reagan; los de Moscú surgieron en buena medida de dificultades económicas cada vez mayores.

Así, pues, el estancamiento económico en Europa oriental condujo a las explosiones políticas de 1989 que, a fin de cuentas, destruyeron no sólo los regímenes políticos sino también los sistemas económicos sobre los que se apoyaban, en combinación con el dominio ejercido por los soviéticos sobre la región. El estancamiento económico que al mismo tiempo padecía América Latina también destruyó regímenes políticos, pero la dinámica del cambio económico y estratégico no fue la misma. Al igual que los nuevos gobiernos europeos del Este, los regímenes democráticos de los años ochenta en América Latina se dispusieron a abandonar las estrategias económicas sumamente proteccionistas dirigidas por el Estado, a abrir sus economías a mayores flujos externos de comercio y capital, y a “privatizar” las empresas públicas. Sin embargo, a diferencia de Europa oriental, estos cambios se dieron en un ámbito jurídico e institucional donde la empresa privada a gran escala subsidiada y cobijada por la iniciativa pública, ocupaba ya una posición de privilegio. Además, aunque el dominio de la superpotencia desapareció en Europa del Este junto con los regímenes que se habían sometido a ella, en el caso de América Latina la crisis de la deuda, que explotó en 1982, y el final de la guerra fría que le siguió, de hecho fortalecieron la subordinación económica y política de la región con respecto a Estados Unidos.

Los cambios que tuvieron lugar en Europa del Este entrañaron no sólo una transformación más profunda de las economías políticas nacionales, sino que modificaron drásticamente el mapa estratégico del mundo. Pese a que el efecto pleno del derrumbe de la Unión Soviética no termina de asimilarse aún, sus repercusiones a corto plazo han devuelto a Estados Unidos una posición de predominio militar en los asuntos mundiales que no había disfrutado desde finales de los años cincuenta. Sin embargo, a diferencia de las primeras décadas que siguieron a la segunda guerra mundial, el predominio estratégico de Estados Unidos no se basa ya en una premisa de superioridad económica sin oponentes. Al contrario, su relativo declive económico a largo plazo (ahondado por la recesión de 1991-1992), ha comenzado a generar dentro del país, y por primera vez desde el inicio de la guerra fría, las consiguientes controversias sobre temas de gran estrategia y economía política.

La reubicación de las grandes potencias en cuestiones relativas a seguridad y economía durante los años noventa, así como el reordenamiento simultáneo de sus “periferias”, han creado un marco internacional inusualmente complejo. El tema que aborda este ensayo es si la historia del lugar de América Latina en el

orden mundial durante la *pax (norte)americana* de la guerra fría puede ayudar a esclarecer las opciones que dicha región habrá de enfrentar en la etapa posterior a ese período. En mi opinión, la respuesta es un rotundo “sí”.

II

A finales de la segunda guerra mundial, América Latina, no menos que Europa oriental, tuvo que considerar un conjunto de posibilidades constreñida por el abrumador poder militar, político y económico de la superpotencia más cercana. Los gobiernos de la posguerra aceptaron —o se les obligó a aceptar— incorporarse en alianzas militares y políticas dominadas por Estados Unidos o por la Unión Soviética. En ambas regiones, esta subordinación estratégica y política coincidió con impresionantes programas de industrialización y tasas aceleradas de crecimiento económico. Los logros de los regímenes de la posguerra variaron de acuerdo con los niveles anteriores de desarrollo manufacturero, la efectividad de las políticas estatales para promover y proteger a las nuevas industrias, y las dimensiones del país (o del mercado); empero, incluso los clientes regionales más pequeños y más atrasados de las dos superpotencias alcanzaron un avance económico de índices elevados.

En Europa del Este, las industrializaciones “forzadas” iniciales siguieron más o menos el modelo estalinista: medios de producción en manos del Estado; planificación central de casi toda la actividad económica, control de precios de casi todos los productos; pleno empleo de la mano de obra; reforma agraria o colectivización de la agricultura, y mínimos de bienestar en niveles de vida y servicios básicos de asistencia. Pese a que fueron ejecutadas por regímenes represivos bajo fuerte presión para adecuarse al modelo soviético, las transformaciones de Europa del Este resultaron económicamente viables y consiguieron logros notables. La relativa disminución de la represión que siguió a la muerte de Stalin, y que se aceleró luego de la revuelta húngara en 1956, estuvo vinculada en parte con la evidente modernización que los países de Europa del Este citaban como justificación a los sacrificios impuestos por las “revoluciones” que sus pueblos habían padecido.

En contraste, América Latina intensificó sus esfuerzos de industrialización siguiendo lineamientos determinados previamente. Durante la gran crisis de 1929 y los años de la guerra (de 1930 a 1945), los países latinoamericanos descubrieron que era imposible mantener los niveles anteriores de importaciones a bienes manufacturados. Efectivamente, el descenso en las importaciones ocurrió en buena medida a causa de la pronunciada caída de los ingresos en divisas extranjeras debido, a su vez, a la caída en las exportaciones de la región (tanto en volumen como en precios). Para cuando las exportaciones latinoamericanas se habían recuperado —poco antes, o durante, la segunda guerra mundial—, los principales proveedores extranjeros que abastecían de bienes manufacturados a la región no pudieron responder a la demanda, pues habían tenido que orientar su capacidad

industrial a la producción bélica. En consecuencia, entre 1930 y 1945, la demanda interna de bienes manufacturados en América Latina tuvo que ser cubierta en gran medida por las industrias locales. En los años treinta, la recuperación industrial y el crecimiento se presentaron en los países que (como Brasil y México) estimulaban la demanda mediante el gasto gubernamental. En otros (como Argentina y Chile), la expansión industrial no se puso en marcha hasta que las exportaciones de guerra estimularon rápidamente los niveles de ingreso, cada vez mayores. Cualquiera que haya sido el momento inicial de esta nueva ola de crecimiento industrial, requirió un empleo más intenso de la planta y el equipo con los que se contaba (con turnos de trabajo ininterrumpidos, y durante los fines de semana con mano de obra adicional); o, en el mejor de los casos, una expansión de la capacidad instalada con la que se contaba en el nivel tecnológico alcanzado. La producción manufacturera aumentó, pero la productividad se redujo.⁵

La solución al problema de la productividad, que sentó las bases para el rápido crecimiento de la manufactura en América Latina durante los años cincuenta, tuvo dos facetas: en la primera, los gobiernos latinoamericanos, en respuesta a exigencias cada vez más fuertes por parte de industriales y sindicatos, comenzaron a formular programas detallados encaminados a promover el crecimiento industrial mediante mayores niveles de protección arancelaria (y no arancelaria) para la industria nacional, al mismo tiempo que ofrecían programas de facilidades fiscales, financiamientos a bajo costo, infraestructura y otros incentivos para estimular la inversión industrial. En la segunda, y en respuesta a dichos programas, la inversión directa de capital extranjero —en un principio proveniente en su totalidad de Estados Unidos— cambió, de su concentración previa a 1930 en la extracción minera y la agricultura, a la manufactura. El circulante de deuda que los gobiernos latinoamericanos destinaron al desarrollo se orientó cada vez más hacia préstamos subsidiados para la industria, así como a mejoras en la infraestructura, que beneficiaron a la empresa manufacturera. Las nuevas industrias que se desarrollaron en los años cincuenta (en contraste con las de los treinta y los cuarenta) incluyeron avances tecnológicos que hallaron una solución a las limitantes que padecía la productividad. Las economías latinoamericanas de mayores dimensiones cambiaron de una estructura industrial caracterizada fundamentalmente por una proliferación de empresas de manufactura ligera a una estructura que abarcaba la producción de bienes de consumo durables (automóviles, aparatos domésticos, y así por el estilo), acero, petróleo, productos químicos e incluso algunos bienes de capital.⁶

⁵ En los países más grandes, la manufactura ligera moderna se desarrolló, primero, en los albores del auge de las exportaciones, a finales del siglo XIX. Véase, por ejemplo, Stephen Haber, *Industry and Underdevelopment: The Industrialization of México, 1890-1940*, Stanford, Stanford University Press, 1989. Para los efectos de la gran depresión, véanse los ensayos contenidos en Rosemary Thorp (comp.), *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in the World Crisis*, Nueva York, St. Martin's Press, 1984.

⁶ Para una información sobre inversión extranjera en la posguerra, véase Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, *External Financing in Latin America*, Nueva York, Naciones Unidas, 1963, cap. 1.

Las políticas “nacionalistas” de industrialización, sumamente proteccionistas y cada vez con mayor financiamiento y administración por parte del Estado, produjeron impresionantes resultados. Sin embargo, estos resultados no surgieron tan sólo de las presiones internas. Las empresas manufactureras estadounidenses (sobre todo las de mayores dimensiones, que “saltaban” los obstáculos arancelarios para establecer enormes plantas industriales nuevas en muchos de los países latinoamericanos más grandes), también ejercieron enormes presiones sobre los gobiernos de la región para mantener e incluso ampliar sus políticas proteccionistas. Como Nolt y Maxwell han demostrado en el caso de Argentina, Filipinas y Turquía, la política estadounidense promovió regularmente la industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI) en el Tercer Mundo durante las dos primeras décadas después de la segunda guerra mundial. Estados Unidos también dio apoyo a estrategias que “profundizaran” la ISI a finales de los años cincuenta, cuando se hizo evidente en las economías de mayores dimensiones que el potencial de la sustitución de importaciones en manufactura ligera se había agotado.⁷

A finales de los años sesenta y setenta, se presentó un momento decisivo (o tal vez una serie de ellos). En dicho período, los países asiáticos de nueva industrialización (“Mics”)* que empezaban a manifestarse cambiaron de ISI a “industrialización orientada a las exportaciones” (IOE). Esta nueva estrategia siguió a la liberalización sustancial del régimen de comercio internacional inspirada por la Ronda Kennedy de negociaciones comerciales, la cual ayudó a abrir mercados en Estados Unidos y el resto del mundo desarrollado a los productos del Tercer Mundo, entre ellos las manufacturas. Los países asiáticos del Este construyeron gradualmente, a partir de los avances de la productividad alcanzados en las dos primeras décadas de la posguerra, y comenzaron a virar el rumbo al reducir las barreras arancelarias con el propósito de impulsar sus nuevas industrias hacia una mayor eficiencia. Asimismo, dirigieron extensa ayuda y financiamiento gubernamentales hacia las industrias en las cuales la empresa y el gobierno, trabajando en estrecha coordinación, descubrían oportunidades para exportar bienes manufacturados. La nueva estrategia rindió magníficos resultados.

Por motivos que aún no han sido estudiados con profundidad, las orientaciones hacia la IOE eran más débiles o ni siquiera se habían intentado. En vez de ello, muchos de los gobiernos latinoamericanos más importantes decidieron “ahondar” más aún la ISI mediante el mantenimiento o incluso aumento de la protección arancelaria (con objeto de ayudar a las empresas que enfrentaban amenazas cada vez mayores provenientes de la competencia externa). En algunos casos (México constituyó un notable ejemplo), los gobiernos comenzaron a hacerse cargo —en condiciones generosas para sus propietarios— de empresas locales y propiedad de

⁷ James Nolt y Sylvia Maxwell, “Protectionism and the Internationalization of Capital: U. S. Sponsorship of Import Substitution Industrialization in the Philippines, Turkey, and Argentina”, *International Studies Quarterly*, 34:1, marzo de 1990, pp. 48-81.

* Por sus siglas en inglés

extranjeros, que estuvieran en problemas y (en países como Brasil, México y Venezuela) a emprender costosos proyectos para hacer que la industria pesada se desarrollara mediante enormes empresas propiedad del gobierno.⁸

Los cambios en la política económica de los países latinoamericanos a finales de los años sesenta y setenta tendieron a elevar los niveles de intervención estatal en la economía; empero, lo mismo sucedió cuando se introdujeron cambios en los casos de los países asiáticos. Fue la *dirección* del intervencionismo estatal, no su *magnitud*, lo que hizo la diferencia entre éstos y las naciones latinoamericanas. La mayor parte de estas últimas se orientó hacia un proteccionismo excesivo y una política de socializar los costos de la ineficiencia mediante el control estatal sobre las empresas privadas en bancarrota, en un momento en el cual los Mic's viraban hacia un crecimiento manufacturero más exitoso dirigido a las exportaciones (aunque con la misma administración estatal).

Parte de los motivos de la respuesta peculiarmente ineficiente de América Latina ante los cambios que se presentaban en el entorno económico externo de los años sesenta y setenta puede hallarse, paradójicamente, en los vínculos económicos, políticos y de seguridad más estrechos con Estados Unidos. Muchas de las grandes industrias de chimenea de los países latinoamericanos, que obtuvieron ganancias desproporcionadas debido al proteccionismo excesivo, se hallaban en gran medida en manos de extranjeros (y aún es así). El capital extranjero, y en particular el de Estados Unidos, dominó una proporción mucho más amplia de las industrias latinoamericanas que en los casos de Asia del Este. Las presiones de protección provenientes de las compañías propiedad de estadounidenses recibieron apoyo de los diplomáticos de su país, cuya influencia y acceso en América Latina a menudo resultaron mayores que en los casos de Asia. La desmesurada influencia se dio, en parte, debido a la mayor necesidad que tenían los gobiernos latinoamericanos de la ayuda estadounidense para contener las amenazas reformistas, nacionalistas y revolucionarias planteadas al orden prevaleciente, y a la penetración por lo tanto más profunda de los intereses de Estados Unidos en todos los niveles del gobierno (entre ellos las fuerzas armadas). Cuando las presiones directas ejercidas en beneficio de las industrias que estaban en manos de extranjeros no surtieron ningún efecto, por lo regular se debió a que no se necesitaban. Además de la inversión directa, los países latinoamericanos dejaron que el capital extranjero financiara una proporción mucho mayor de inversión y gastos públicos que en el este de Asia. Esta situación se hizo mucho más pronunciada después de la crisis petrolera de 1973, cuando se disparó la deuda pública y privada de la región. La mayor parte de esta nueva deuda fue financiada en Estados Unidos, a menudo con fondos depositados en los bancos comerciales de dicha nación por los países exportadores de petróleo del Medio Oriente. La dependencia más acentuada de América Latina de los recursos externos para financiar el crecimiento, la mayor

⁸ Consúltense los ensayos en Gary Gereffi y Donald L. Wyman (comps.), *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

parte de los cuales seguía llegando de Estados Unidos, creó un ambiente en el que los encargados de formular las políticas en los gobiernos conservadores apoyados por dicho país consideraron prudente, incluso necesario, adaptarse a sus intereses y a los de otras naciones, aun sin que se les solicitara hacerlo.

Vínculos diferencialmente más estrechos con Estados Unidos han desempeñado también un papel importante en perpetuar una pauta peculiarmente latinoamericana de desigualdad. A diferencia tanto de Europa oriental como de Asia del Este (al igual que de los países desarrollados), el ingreso y la distribución de la riqueza en la mayor parte de América Latina siguió mostrando cifras muy desiguales, los gastos sociales retardados no lograron más que incrementos en salud, educación, vivienda, nutrición, etc., y los sistemas tributarios se mantuvieron sumamente regresivos. En contraste, los indicadores sociales en el Este de Asia han tendido a converger muy rápidamente hacia los niveles de los países industrializados en tanto que en Europa oriental (al menos hasta hace poco tiempo), la igualdad en la distribución del ingreso superó los niveles occidentales, y la mayor parte de los indicadores de bienestar social casi llegaron a estar a la par con los de Occidente.⁹

Sería un error culpar sólo a la influencia estadounidense del agotamiento del sobreproteccionismo y de la persistente desigualdad que afectó a la región latinoamericana en las décadas del ocaso de la guerra fría. Estados Unidos no tuvo dificultades, ni que buscar larga o dificultosamente para hallar en las élites el tipo de aliados confiablemente anticomunistas, cuyo deseo de atraer la inversión estadounidense fue superado sólo por su deseo de evitar y evadir el cambio social. Durante buena parte de la época de posguerra, la retórica oficial de Estados Unidos se opuso explícitamente a los experimentos económicos nacionalistas (o estatistas) por considerarlos equivalentes a adoptar el comunismo. Aunque estimulada por los programas de Estados Unidos para prestar ayuda, y por presiones provenientes de las empresas de este país (sobre todo en áreas como la de protección arancelaria y financiamiento de ayuda subsidiado para la inversión estadounidense, que tendieron a reforzar las redituables ineficiencias), la intervención gubernamental "excesiva" fue a menudo denunciada abiertamente por los estadounidenses, tanto empresarios como encargados de formular las políticas.¹⁰

Los programas económicos centrados en el Estado también recibieron impulso, a principios de la parte final de los años sesenta, a partir del resurgimiento de Japón

⁹ Véase Gary Gereffi, "Paths of Industrialization: An Overview", en Gereffi y Wyman, *Manufacturing Miracles*, 14-16; véase también Fernando Fajnzylber, *Unavoidable Industrial Restructuring in Latin America*, Durham: Duke University Press, 1990, cap. 6.

¹⁰ La retórica en contra del Estado por parte de los políticos y diplomáticos estadounidenses trataba de ocultar un sorprendente criterio dual. Estados Unidos no se oponía a que gobiernos considerados partidarios de sus objetivos económicos generales y de seguridad emplearan medidas a favor del Estado, entre ellas la nacionalización. En otros casos, medidas bastante moderadas despertaban su censura. En este punto se ha insistido una y otra vez en los análisis sobre la contrastante respuesta de Estados Unidos a la revolución boliviana de 1952 (la cual recibió ayuda de ese país) y a la democracia guatemalteca (a la cual liquidó en 1954). Véase Cole Blasier, *The Hovering Giant: U. S. Response to Revolutionary Change in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1976, especialmente el capítulo 7.

y de Europa como actores económicos importantes de la región. Los esfuerzos latinoamericanos por estimular las relaciones económicas extrahemisféricas a menudo fueron emprendidos como medio para lograr un equilibrio frente a los intereses estadounidenses. La administración de Echeverría en México (1970-1976), y los países que firmaron el Pacto Andino, incluso los regímenes militares brasileños y argentinos —en diversas épocas—, emplearon una retórica nacionalista, en parte por razones políticas internas y en parte debido a diferencias reales de política con Washington. El entorno económico, y por lo tanto político, internacional más competitivo de los años setenta —cuando crecieron los vínculos económicos europeos (especialmente los alemanes), japoneses e incluso soviéticos—, sirvió para aumentar la autonomía de algunos gobiernos latinoamericanos frente a las presiones específicas estadounidenses. Paradójicamente, el resultado fue aún más proteccionismo e intervención estatal en la región. Por lo tanto, América Latina se orientó hacia programas de desarrollo centrado en el Estado y proteccionismo excesivo bajo la tutela de Estados Unidos, continuando con este curso incluso cuando la influencia de dicho país disminuyó.

Asimismo, es improbable que la oposición a los regímenes apoyados por Estados Unidos en la región hubiera logrado, sobre todo frente a la inevitable hostilidad de ese país, crear sistemas productivos que pudieran sobreponerse al tipo de dificultades económicas que condujeron a la caída de los gobiernos socialistas en Europa oriental y en la Unión Soviética. Ninguno de los poderosos movimientos de cambio social, que los regímenes militares locales aliados a Estados Unidos consiguieron suprimir en los años sesenta y setenta, adoptaron el tipo de modelo económico (sustitución de exportaciones mediante estrecha coordinación entre gobierno y empresa privada) que los países del Este de Asia con industrialización nacional estaban aplicando en ese momento. Reforma agraria, nacionalización de la industria, nacionalismo en la política económica exterior, absoluta redistribución de la riqueza y el ingreso, y amplios programas sociales caracterizaron el temario de la oposición en esta época. Cualesquiera que hayan sido los resultados de dichas políticas, el ajuste exitoso a las tendencias de la economía mundial no se contaba entre ellos.

III

En la reunión anual de la American Political Science Association, celebrada en agosto de 1990, Adam Przeworski puso signos de interrogación en el título de sus observaciones a una sesión que versó sobre las transformaciones políticas de Europa oriental: “¿El ‘Este’ se vuelve el ‘Sur’? El ‘otoño del pueblo’ y el futuro de Europa oriental”.¹¹ En el texto de su ponencia, Przeworski comparó las políticas

¹¹ Adam Przeworski, “The ‘East’ Becomes the ‘South’? The ‘Autumn of the People’ and the Future of Eastern Europe”, observaciones presentadas a las reuniones anuales de la American Political Science Association, San Francisco, 31 de agosto de 1990 (en preparación). Para un análisis más extenso sobre estos temas, véase su *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

postsocialistas en surgimiento en Europa del Este con los “capitalismos pobres” de América Latina. El autor señala:

Olvidense por un momento de la ubicación geográfica y pongan a Polonia en el lugar de Argentina; a Hungría en el de Uruguay. Verán estados [que son] débiles como organizaciones, partidos políticos y otras asociaciones ineficientes para representar y movilizar; economías monopolistas, sobreprotegidas y sobrerreguladas, agriculturas que no pueden alimentar a sus propios pueblos; burocracias públicas que han crecido demasiado; servicios de seguridad social fragmentarios y rudimentarios. ¿No llegarían ustedes a la conclusión de que tales condiciones producen gobiernos vulnerables a las presiones ejercidas por las grandes compañías; movimientos populistas de dudoso compromiso con las instituciones democráticas; fuerzas armadas que se sienten amenazadoramente a los lados; jerarquías eclesiásticas desgarradas entre autoritarismo y justicia social; sentimientos nacionalistas vulnerables a la xenofobia?¹²

Przeworski atenuó su pesimismo, aunque sólo un poco, al referirse a los éxitos en Europa meridional, sobre todo en España; pero también en Grecia y Portugal. En la descripción que hace dicho autor, el futuro de Europa del Este no se ha fijado aún, y América Latina tampoco está completamente destinada al fracaso. No obstante, sus opiniones acerca de las perspectivas de que aparezcan democracias capitalistas estables y prósperas en estas regiones no pueden calificarse de optimistas.

Przeworski no es el único en señalar que el pasado de América Latina puede cobrar alguna importancia para comprender el futuro de Europa del Este. La transformación de Estados clientes en neocolonias relativamente atrasadas, independientes de nombre, de la Comunidad Económica Europea (o, en el caso de la otrora República Democrática de Alemania, en una colonia en toda la acepción de la palabra),¹³ coloca a los nuevos regímenes de Europa oriental en una posición político-económica similar a la de los países latinoamericanos durante casi un siglo. Sin embargo, antes de entregarnos a una nueva teoría de la “convergencia”, es preciso tomar en cuenta muchas diferencias clave entre las dos regiones.

En el ámbito interno, la mayor parte de las sociedades de Europa del Este (Rumania constituye sólo una excepción parcial) puede apoyarse en los beneficios acumulados de las inversiones socialistas en recursos humanos y servicios públicos. Las poblaciones de Europa oriental disfrutaban de mejores servicios públicos en salud, nutrición, vivienda y educación que las de la mayor parte de América Latina. Muchos de estos logros corren peligro de sufrir un rápido deterioro a medida que los gobiernos en las nuevas sociedades de mercado hacen frente a los mismos tipos de restricciones fiscales que han agobiado al continente americano durante los pasados diez años. No obstante, en Europa del Este, el capital social acumulado

¹² *Ibid.*, p. 13.

¹³ Véase Richard J. Evans, “Revolution and Reunification in Germany, 1989-90: Nationalism, Identity, and the Burdens of History”, ponencia no publicada que se presentó en el Dean’s Symposium of the Division of Social Sciences, Universidad de Chicago, 22 de febrero de 1991.

desde la segunda guerra mundial, además de la resistencia popular a las reducciones en los programas gubernamentales básicos, confieren a la región una ventaja permanente sobre la mayor parte de la de América Latina, donde el capital social ha crecido con más lentitud y las demandas de redistribución del ingreso y de servicios gubernamentales más amplios dieron lugar a una ola de golpes militares en los años sesenta y setenta.¹⁴

En el ámbito exterior, los nuevos Estados de Europa del Este hacen frente a un entorno internacional más competitivo que el que enfrentan las repúblicas latinoamericanas. Aunque resulta importante señalar las diferencias entre los varios países y subregiones de América Latina con respecto al grado de dominio ejercido por Estados Unidos, todas las políticas latinoamericanas, salvo la de Cuba, forman parte de una alianza política y militar en la cual el país del norte impera sin oposición alguna. Son pocas las que no tienen vínculos económicos más estrechos con Estados Unidos que con cualquier otro país o región. En el caso de Europa del Este, un nuevo patrón de relaciones internacionales posterior a la guerra fría apenas empieza a surgir. Es de esperarse que se establezcan lazos económicos cercanos con la CEE; pero la competencia dentro de la comunidad europea occidental debiera proporcionar más libertad de acción a los Estados del Este del continente que la que puede esperar la mayor parte de las naciones latinoamericanas. Además, los atribulados Estados sucesores de la ex Unión Soviética continuarán desempeñando un importante papel económico, al menos como proveedores principales de energía y otras materias primas, así como de consumidores potenciales de productos manufacturados y agrícolas de Europa del Este. Ninguno de los nuevos Estados de la otrora Unión Soviética ha comenzado siquiera a definir su seguridad a largo plazo ni sus objetivos económicos en la Europa oriental. Durante los próximos años, su necesidad de mercados occidentales y de financiamiento exterior puede llevarlos a competir contra sus vecinos europeos del Este. No obstante, a la larga la pobreza y dependencia relativas que comparten con los ex "satélites" podían conducir a nuevas pautas de coordinación e incluso de cooperación, aunque dicho resultado exigiría esfuerzos sostenidos para superar animosidades históricas, necesidades divergentes de seguridad, problemas de obreros no sindicalizados que disfrutaran de los beneficios de los que sí lo están, y divisiones causadas por la competencia por conseguir recursos de Occidente. Así, pues, queda abierto el interrogante en cuanto a la medida en que los otrora satélites soviéticos puedan competir como el nuevo Este frente al viejo Occidente.

¹⁴ Los resultados de la disciplina de la mano de obra en algunos de los países europeos del Este podrían trastocar lo agudo de esta comparación. Los obreros relativamente bien educados y adiestrados del Este no están acostumbrados a la intensidad de la fuerza de trabajo exigida por la empresa capitalista. Sus capacidades específicas tampoco resultan necesariamente las apropiadas para los requerimientos del nuevo orden. En ambos conceptos, los alemanes orientales no serán mejores que los polacos, por ejemplo. En América Latina, la fuerza de trabajo se ha adaptado en gran medida a una mayor intensidad de esfuerzo productivo, pero también ha desarrollado una notable capacidad de autoorganización colectiva en sindicatos y partidos políticos. Variaciones nacionales aparte, considerables de por sí, la balanza aún parece favorecer a Europa del Este.

Por último, los vínculos económicos exteriores primarios de Europa del Este colocan a esta zona geográfica en la órbita de una de las dos economías regionales más dinámicas del mundo. En contraste, el hemisferio occidental no ha podido generar ningún ahorro neto durante casi dos décadas. Las fortunas económicas de América Latina siguen ligadas a Estados Unidos, el cual se ha vuelto un importador de capital neto y, por ello, compite contra la región no sólo por la inversión europea y japonesa sino también por los ahorros de los inversionistas latinoamericanos. Su proximidad geográfica con Europa occidental puede aportar a los Estados de Europa oriental otra ventaja adicional con la que no cuentan los países latinoamericanos. Hoy en día las fortunas de Europa del Este se encuentran indisolublemente ligadas a los modelos europeos occidentales de desarrollo capitalista, en los cuales los Estados sumamente centralizados asumen las tareas de administrar y orientar el crecimiento, al mismo tiempo que mitigan las desigualdades que éste produce. Una vez más por contraste, desde principios de los años sesenta las fortunas de los países de América Latina se hallan más estrechamente ligadas que nunca a un modelo estadounidense en el que al gobierno central no puede hacersele asumir estas tareas de manera sostenida y, probablemente, continuará desanimando a sus clientes y elementos dependientes a hacerlo.

IV

El relativo deterioro de la economía estadounidense, así como su dependencia cada vez mayor de las finanzas del exterior, produjeron un cambio fundamental en su política económica hacia América Latina en los años ochenta. En efecto, la alteración de la posición económica global de Estados Unidos lo obligó a observar una política de coordinación más estrecha con la retórica de mercado libre de sus políticos y hombres de negocios. Estados Unidos abandonó la ISI, se entregó a la IOE, y comenzó afanosamente a impulsar a los gobiernos latinoamericanos a hacer lo mismo. Sin embargo, las circunstancias de este cambio no ofrecen buenos augurios para una transición exitosa a la IOE en la mayor parte de América Latina. Retrasada primero por una convergencia de la política estadounidense y los intereses de la mayor parte de los gobiernos de la región, y luego por la crisis de la deuda de los años ochenta, ahora la transición será llevada a cabo por gobiernos que carecen de recursos e influencia regulatoria para manejar el proceso con tanto éxito como el que hubieran alcanzado hace dos décadas.

El estancamiento económico de América Latina en los años ochenta afectó de manera más considerable a las industrias administradas por empresas estadounidenses. A medida que los mercados internos se venían abajo, dichas compañías se percataron rápidamente de la necesidad de exportar a mercados más dinámicos. Para hacerlo, tenían que volverse tan eficientes como los productores rivales en otros países. La protección arancelaria perdió su valor, mientras que las barreras arancelarias que privaban en América Latina eran una invitación a que los gobier-

nos tomaran represalias en los mercados que ahora trataban de penetrar. Incluso en Estados Unidos, las operaciones tipo maquiladora se hicieron cosa de todos los días, puesto que las manufactureras que tenían su compañía matriz en el país del norte procuraron reducir costos mediante el desplazamiento de los procesos de producción, o ensamblado, a otros países. En este sentido, la competitividad de la industria estadounidense (y por ende la capacidad de su economía para generar ganancias por servicio de deuda y remesa de utilidades) llegó a depender en mayor medida de las políticas de libre cambio, tanto en el ámbito nacional como en los países de bajos salarios de América Latina y otras partes del mundo. Dichos cambios dieron lugar a un nuevo y más sólido internacionalismo en la política económica exterior de Estados Unidos, y —entre otras medidas— condujeron a la iniciativa Reagan de la Cuenca del Caribe y a presiones e incentivos posteriormente intensificados para desactivar la ISI en toda América Latina.

Como desafortunadamente se aplicó tanto a América Latina como a Europa oriental, el nuevo modelo de IOE ha llegado a significar una disminución radical en el papel del Estado tanto en la economía como en sus funciones sociales y redistributivas. No obstante, en Europa oriental, al igual que en las ex repúblicas soviéticas, el impulso principal de las nuevas políticas se ha orientado a relevar al Estado de tareas que, en América Latina, nunca asumió o que emprendió tardía o sólo parcialmente: planificación central y administración de precios, propiedad de empresas productivas, y elaboradas redes de instituciones de servicio social desde la cuna hasta la tumba. Además (por lo menos en espíritu, todavía no de hecho), la mayor parte de los nuevos gobiernos europeos del Este se ha propuesto aplicar reformas radicales al aparato estatal. Por contraste, en América Latina la reducción en las dimensiones del Estado ha llegado a situaciones extremas. Todos los países de la región han experimentado depresión económica durante mucho tiempo, al igual que un déficit social cada vez mayor, producto de todo tipo de infraestructura y servicios públicos, en deterioro. En algunos casos,¹⁵ el orden público y las capacidades del Estado se han reducido a tal grado que casi desaparecen. En otros, la privatización de los servicios públicos y de las empresas en respuesta a las crisis fiscales ha despojado, aun a los gobiernos estables, de recursos políticos y regulatorios alguna vez manipulados, aunque con grandes ineficiencias, para mantener los niveles de empleo y proteger a las economías de las conmociones provenientes del exterior. Ninguno de los países latinoamericanos ha anunciado todavía un programa exhaustivo para reformar al Estado.

Pese al declive más o menos continuo de la economía de Estados Unidos y su transformación en una nación deudora, su poder en América Latina aumentó considerablemente en los años ochenta. Como lo descubrió el presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari durante su viaje a Europa occidental en 1990, ahora los competidores potenciales muestran mucho más interés en sus nuevas tierras

¹⁵ Sobre todo en Colombia, Perú, El Salvador y Nicaragua.

ubicadas en los confines europeos del Este que en América Latina.¹⁶ Japón no se ha lanzado en pos de nuevas oportunidades en América Latina, pues ha limitado sus inversiones a Brasil, México y, más recientemente, a Chile.¹⁷ Como el gobierno sandinista de Nicaragua aprendiera, para su desencanto, el interés de Europa occidental por emprender políticas en la región que no tengan que ver con Estados Unidos tuvo graves limitantes, incluso antes de la caída del comunismo en Europa del Este. Presidentes y ministros de finanzas latinoamericanos visitaban Washington y Nueva York con más frecuencia que nunca antes durante los años ochenta. Incluso Argentina (que alguna vez se proclamara la competidora regional de Estados Unidos) consideró conveniente enviar dos barcos a la guerra del Golfo Pérsico —aunque su embajador en Estados Unidos en nombre de una política exterior nueva y más “seria” declaró ya a principios de los años noventa que su país no iba a seguir manifestando una hostilidad “gratuita” a la política estadounidense en la región. “Pueden invadir Panamá cuando quieran”, afirmó. “De hecho pueden invadir un país centroamericano al año si así lo desean. No vamos a decir nada. Lo que queremos es discutir temas de importancia, tales como sus cuotas sobre la importación de pantaletas para dama”.¹⁸

Al igual que en Europa oriental, la variación regional sustantiva se manifestará en la configuración de América Latina después de la guerra fría. La próxima década seremos testigos de la integración económica cada vez mayor de México en la economía de Estados Unidos, independientemente de que llegue a cristalizar el tan acaloradamente debatido Tratado Norteamericano de Libre Comercio entre los dos países. América Central completará su transición de regreso al volátil clientelismo que caracterizó sus relaciones con Estados Unidos antes de la revolución sandinista de 1979, independientemente de que el Frente Sandinista de Liberación Nacional regrese o no al poder en las elecciones que se llevarán a cabo en 1995. Los estados insulares del Caribe, metidos al orden por el tráfico económico de los años ochenta y por la invasión estadounidense a Granada, harán lo propio. La mayor parte de América del Sur no obtendrá los beneficios de una integración económica mayor ni padecerá los costos de una subordinación política excesiva. Brasil, que a principios de los años ochenta había comenzado a dejar la ISI para emprender la IOE, ha perdido una década de crecimiento, pero sigue siendo el único que conserva un orden industrial con ambición y capacidad inde-

¹⁶ El descubrimiento de Salinas lo condujo a reconsiderar su oposición anterior respecto a una zona norteamericana de libre comercio, y a impulsar la integración económica México-Estados Unidos con el objeto de volver más competitivo a su país en un mundo donde el capital se vuelve cada vez más escaso. *The New York Times* informó hace poco: “Un nuevo estudio realizado por Morgan Stanley & Company señaló que la demanda total de capital por parte de Europa del Este, América Latina y el Medio Oriente excedería el suministro del mundo occidental por más de 200 mil millones de dólares en los próximos años.” Véase *The New York Times*, vol. CXL, núm. 48, 551, 26 de marzo de 1991, pp. 1 y ss.

¹⁷ Véase Peter H. Smith, “Japan, Latin America, and the New International Order”, ponencia inédita presentada en la conferencia sobre “The Third World and the Cold War”, en la Universidad de Chicago, octubre de 1990.

¹⁸ Discurso pronunciado por el embajador Guido di Tella, ante el Comité del Consejo sobre Relaciones Exteriores de Chicago, en febrero de 1990.

pendientes. El resto del continente —salvo Venezuela, rica en petróleo— enfrenta un entorno internacional en el cual el predominio estadounidense es ahora mayor que nunca antes desde los años sesenta. Puesto que los fracasos políticos se multiplican, la reestructuración no logra atraer recursos suficientes del exterior, y el desenvolvimiento económico se mantiene muy por debajo del alcanzado antes de los años setenta, es probable que en la mayor parte de los países reaparezcan o se intensifiquen las presiones por lograr un cambio de sistema.

México emprendió hace tiempo su histórico viraje lejos de América Latina y hacia Estados Unidos. Dicho viraje fue ensombrecido por la retórica nacionalista, altos niveles de protección aunados a una estrecha regulación (y exclusión de algunos sectores) de la inversión extranjera, y una política exterior independiente en América Central. Ahora, la retórica oficial ha cambiado; la protección y la regulación casi han desaparecido, y una política exterior de visos empresariales, ha hecho que Washington dedique elogios al gobierno de Salinas. Estos cambios aún no resultan totalmente irreversibles; empero, en términos generales, aun la oposición de la izquierda no se muestra contraria a la integración económica con Estados Unidos, y es probable que se ajuste a ella de presentarse una inesperada victoria de la oposición en las elecciones presidenciales de 1994.

Las repercusiones económicas a corto plazo de un pacto de libre comercio entre México y Estados Unidos serían poco considerables en ambos países, pues los dos han reducido ya sustancialmente las barreras comerciales en el transcurso de la década pasada. El hecho de que Canadá, con sus intereses mínimos en México, se integre también a un Tratado Norteamericano de Libre Comercio (TNLC) no alteraría el resultado. Aunque los opositores al Tratado han decidido manifestarse en el terreno económico, el proyecto del TNLC es considerado por el gobierno mexicano y por el estadounidense como un acuerdo fundamentalmente político. Por el lado mexicano, su propósito es consolidar y hacer irreversibles las políticas económicas de la administración de Salinas. El TNLC haría que amplios campos de formulación de políticas económicas quedaran sujetos a un acuerdo internacional que podría ser abolido, aunque sólo a un gran costo pagadero por México. Dado que esto representa un gran logro para la actual administración, también tendría el efecto de fortalecer a los encargados de formular las políticas que las negociaron, sobre todo el presidente Salinas, frente a rivales tanto internos como externos al partido gobernante en México. Al asegurar a los empresarios y líderes políticos estadounidenses que las políticas económicas de México (las “reglas del juego”) no van a cambiar, incluso con un sistema político más abierto, y al reforzar al mismo tiempo al partido oficial y a su actual liderazgo frente a los desafíos internos, se espera que el TNLC aumente la confianza del inversionista y, así, haga que México atraiga capital que, de otra manera, podría ir hacia otra parte.¹⁹

Con el TNLC, y tal vez sin él, México será (a corto o mediano plazo) el único país latinoamericano con posibilidades de salir airoso en la competencia por los recursos

¹⁹ Véase Delal Baer, “North American Free Trade”. *Foreign Affairs*, 70:4, otoño de 1991, pp. 132-149.

del exterior. Los beneficios tangibles de la estrategia de Salinas en función de flujos de capital hacia México se equilibrarán, sin embargo, por las múltiples restricciones e incertidumbres concomitantes a los vínculos aún más estrechos con Estados Unidos. Los funcionarios mexicanos reconocen que para que pueda darse una negociación exitosa del TNLC y México logre recibir los beneficios que promete el acuerdo, el país tendrá que adaptarse a límites más estrechos en su formulación de políticas internas y externas de los que el pueblo mexicano ha estado históricamente dispuesto a aceptar. La estrategia de Salinas ya expresa una sensibilidad mucho mayor a la opinión pública estadounidense (y particularmente a las opiniones de la élite empresarial), a la buena voluntad del Congreso, y a los caprichos de la administración vigente, a los cuales, en el pasado, los gobiernos mexicanos siempre se limitaron a contemplar. Dadas las asimetrías virtualmente irreductibles en esta relación, la estrategia de México llega a conceder una parte de su alguna vez celosamente resguardada soberanía (aunque ya disminuida) a cambio de crecimiento económico.

La integración económica de México a Estados Unidos ha producido preocupación debido a la posibilidad de que se forme un bloque comercial con ambiciones exclusivistas. La "Iniciativa de Empresas para las Américas", anunciada por el presidente Bush en vísperas de su viaje a América Latina en junio de 1990, contempla pactos de libre comercio no sólo con México y Canadá, sino también con todos los países del hemisferio. Varias de dichas naciones, entre ellas Argentina y Chile, han anunciado ya su interés en negociar esos acuerdos. Como observara Sjaastad recientemente en relación con el caso de México, dichos pactos de libre comercio equivalen a una nueva forma de discriminación comercial.²⁰ No va a evitarse que tales acuerdos con Estados Unidos tengan partidarios, pero éstos no contemplan pactos similares con otras economías importantes porque no se los han ofrecido. Así, pues, México y Estados Unidos (junto con Canadá y tal vez otros) eliminarán los aranceles que aplicaban mutuamente a sus productos sin reducir las barreras a los importados de otros países, tales como Japón y las economías de la CEE. Como señaló Sjaastad, éste es precisamente el tipo de práctica comercial discriminatoria que en el pasado condujo a guerras comerciales y a conflictos bélicos.

No obstante, las perspectivas de una guerra comercial se reducen mediante la disciplina del GATT y el rechazo generalizado en América Latina a cualquier acuerdo comercial que afecte el atractivo que tiene la región para la CEE y Japón. Pese a que la mayor parte de los países latinoamericanos ha apoyado la iniciativa de Estados Unidos en la Ronda de Uruguay (aunque con reservas acerca de la insistencia de este país en los acuerdos referentes al área de servicios y a la protección de patentes y derechos de autor), pocos de los que se cuentan más allá de los Estados clientes del Caribe y América Central estarían dispuestos a seguir

²⁰ Larry Sjaastad, ponencia inédita presentada en la conferencia sobre "Mexico and the United States: Threshold of a Trade Revolution", Universidad de Chicago, abril de 1990.

su estrategia de exclusión y enfrentamiento abierto. Tanto para México como para otros, un comercio más libre con Estados Unidos está encaminado a hacer de él un país más atractivo para los inversionistas de Europa occidental y de Japón, objetivo que podría correr peligro si se presentara cualquier maniobra para organizar un bloque comercial regional exclusivo.

La sostenida dependencia respecto de Estados Unidos en lo referente a abundantes flujos de capital provenientes de la CEE y Japón, así como la internacionalización de, o incluso, la transferencia directa de control sobre las empresas estadounidenses que tienen intereses en América Latina, no sólo reducen las perspectivas de una guerra comercial abierta sino que también sirven para vincular los intereses de competidores potenciales con los éxitos de las políticas de Estados Unidos en la región. Así, pues, resulta probable que Europa occidental y Japón apoyen los objetivos económicos estadounidenses en América Latina más de lo que lo han hecho en el pasado;²¹ y viceversa: es posible que los dirigentes del país del norte consulten a los japoneses y a los europeos occidentales, y que adopten y adapten más que nunca antes sus sugerencias en materia de políticas (como sucedió con el Plan Brady). También pueden mostrarse más dispuestos a reorientar algunas de sus preferencias políticas para atraer capital privado y gubernamental de fuera del hemisferio. En consecuencia, aunque la cooperación entre las potencias económicas más importantes disminuirá las posibilidades de una guerra comercial en beneficio de América Latina, esta misma cooperación reducirá también el poder de negociación de dicha zona geográfica al centralizar más aún la influencia económica en manos de los estadounidenses encargados de formular las políticas.²²

V

Puesto que sólo México espera obtener beneficios considerables en mediano a largo plazo del Tratado de Libre Comercio a celebrarse con Estados Unidos y Canadá, se plantea el interrogante de si una reafirmación de la preeminencia estadounidense en el hemisferio occidental pudiera resultar estable y perdurable. Son pocos los que opinan que así será. El supuesto de dicho predominio económico se basa en gran medida en la posibilidad de que Europa occidental y Japón se mantengan ocupados en inversiones y oportunidades comerciales de sus vecinos (y en sus economías mutuas) durante algún tiempo en el futuro. Los latinoamericanos verán con buenos ojos que el liderazgo estadounidense se reafirme porque no

²¹ Véase Smith, "Japan, Latin America, and the New International Order", pp. 28 ss.; y Howard J. Wiarda, "Europe's Ambiguous Relations with Latin America: Blowing Hot and Cold in the Western Hemisphere", *The Washington Quarterly*, 13:2, primavera de 1990, pp. 153-167.

²² Éste parece ser el mensaje implícito en las por lo demás tibias recomendaciones del informe rendido por la Comisión Tripartita sobre "Latin America at the Crossroads: The Challenge to the Trilateral Countries", preparado por George W. Landau, Julio Feo, y Akio Hosono, Nueva York, Comisión Tripartita, 1990.

tienen a nadie más a quien acudir. Aunque esto sea cierto, si los beneficios derivados de la dependencia en relación con Estados Unidos resultan escasos, demasiado volátiles, o requieren demasiadas concesiones en soberanía o sentimientos nacionales, entonces los gobiernos que unen su destino a los recursos y buena voluntad estadounidenses podrían enfrentar una grave oposición interna. Los contornos de una contraestrategia aún se encuentran en gestación, para surgir del fermento político de las democracias recién restauradas. En la mayor parte de los casos, los movimientos socialistas y socialdemócratas han hecho las paces temporalmente con el neoliberalismo como estrategia económica y han basado sus objeciones en la magnitud de los inevitables costos sociales y humanos que acarrea o en los esplendores de las ambiciones nacionales que sacrifica.

Un cierto optimismo ha empezado a surgir de hecho en la izquierda latinoamericana. Castañeda señala que el fin de la guerra fría ha despejado o diluido las preocupaciones sobre seguridad que hicieron que los estadounidenses encargados de formular las políticas intervinieran en los conflictos políticos y sociales de América Latina durante los últimos 40 años.²³ Una vez desaparecido el temor abrumador a la expansión soviética, tal vez consideren posible tolerar cierto grado de “experimentación” social y económica que, en el pasado, procedían a sofocar. Este argumento se basa sobre todo en su visión de las restricciones aplicadas a la política de Estados Unidos por el “síndrome de Vietnam”, según el cual la opinión pública del país manifestada en resultados de encuestas y en las urnas impide que los encargados de formular las políticas empleen la fuerza militar en el extranjero. Al no haber una amenaza soviética creíble, dichos funcionarios pueden quedar incapacitados para desplegar la fuerza militar (o emplear a la CIA) con el objeto de intervenir en los conflictos del Tercer Mundo. Durante los años de la administración Reagan, por ejemplo, la oposición pública a las disposiciones de su gobierno en América Central impuso un freno a las políticas cuyos efectos, de otra manera, podrían haber culminado en intervención militar estadounidense directa en Nicaragua. Puesto que los sandinistas entregaron el poder después de perder las elecciones de 1990 en Nicaragua, y los rebeldes salvadoreños no lograron vencer al ejército nacional, Estados Unidos ha podido hasta ahora conseguir sus objetivos sin recurrir a la fuerza militar. Además, en estos dos ejemplos, como en los demás, la política estadounidense se mantuvo permanentemente hostil a regímenes y movimientos no ortodoxos y apoyó dicha hostilidad con inmensos recursos.

Así pues, resulta probable que el fin de la guerra fría altere la retórica del intervencionismo de Estados Unidos en América Latina sin modificar sus objetivos ni alterar su frecuencia. De hecho, la guerra fría comenzó en América Latina antes que en cualquier otra parte, y tal vez persista durante décadas después de la caída del muro de Berlín.

Cuando las tropas estadounidenses regresaron a Nicaragua, después de una breve ausencia a finales de 1925 y principios de 1926, para ayudar a sofocar una revuelta

²³ Jorge Castañeda, “Latin America and the End of the Cold War”, *World Policy Journal*, 1990.

liberal encabezada por Augusto César Sandino, el secretario de Estado, Frank Kellog, envió al Comité del Senado sobre Relaciones Exteriores un memorándum con el siguiente título: "Objetivos y políticas bolcheviques en México y América Latina."²⁴ El comunicado citaba al Comintern y otros documentos para mostrar que Estados Unidos enfrentaba un esfuerzo organizado (orquestrado desde Moscú y apoyado por el gobierno de Calles en México) para oponerse en la región. Pese a que las actitudes de los funcionarios estadounidenses se moderaron durante la administración Roosevelt, la oposición de Estados Unidos a la influencia "comunista" después de la segunda guerra mundial se extendió mucho más allá de los esfuerzos orientados a limitar la influencia soviética directa en la región. Durante muchos años, los estadounidenses que formulaban las políticas identificaban habitualmente cualquier oposición a los objetivos estratégicos, económicos o políticos de Estados Unidos como comunistas, de inspiración comunista o colaboradores de los comunistas. Por ende, el tema de análisis desemboca en dos vertientes: primera, ¿redefinirán dichos funcionarios los objetivos estadounidenses en la región de tal manera que se reduzca la oposición de Estados Unidos a experimentos alguna vez considerados partidarios del "comunismo" o de la Unión Soviética?; segunda, si Estados Unidos no redefine sus metas y políticas, ¿podrá evitar la opinión pública nacional que quienes formulan las políticas manifiesten agresivamente su oposición a los experimentos futuros?

La respuesta a estas dos interrogantes tal vez sea no. Acaso porque el liderazgo político mismo de Estados Unidos puede quedar sujeto a cambio en un plazo que va de mediano a largo a medida que el fin de la guerra fría y las dificultades económicas continuas afectan los acomodos políticos internos. No, porque Estados Unidos seguirá, empero, afirmando sus intereses económicos en la región; además, porque como resultado de la Guerra del Golfo, ha aumentado su capacidad y credibilidad militar convencional.

Sin embargo, sería sorprendente que los cambios trascendentales que han ocurrido en el mundo durante los dos últimos años no tuvieran ningún efecto en la vida política de Estados Unidos. El mundo se ha vuelto un lugar mucho menos inquietante de lo que alguna vez fue, y la opinión pública estadounidense lo sabe. Las reducciones preventivas en gasto militar realizadas por la administración Bush antes de la Guerra del Golfo, el déficit fiscal cada vez mayor, y la desaparición virtual de demandas por un "dividendo" "de paz" considerable desde que Irak invadiera Kuwait, tal vez hayan logrado, por el momento, despejar los visos de transición hacia una economía de "mercado social" al estilo europeo. Las presiones para orientarse en esa dirección surgirán de nuevo en las pugnas electorales por venir, aunque el racismo persistente de una porción del electorado se reavivará a medida que nuevas olas de inmigrantes —con documentos o sin ellos— lleguen al país. Dicha transición podría tener importantes consecuencias

²⁴ El texto completo del documento del secretario fue reproducido en *The New York Times*, 13 de enero de 1927, p. 2.

para América Latina, pero resulta improbable que conduzca a una repetición de la tolerancia de la política del Buen Vecino hacia los virajes a la izquierda en la política social y económica de la región. Las repercusiones que tendría sobre la política exterior un viraje hacia la ingeniería social en la política interna de Estados Unidos —si las hubiera— podrían producir una repetición del intervencionismo anticomunista de la Alianza para el Progreso en los años sesenta y conducirían, en medio de una campaña de lemas exaltantes proveniente de Washington, a una nueva racha de autoritarismo represivo en los países menos estables de América Latina.

Hasta que Saddam Hussein brindara a la administración Bush un campo de batalla idealmente dispuesto para desplegar la fuerza aérea y las formaciones de tanques estadounidenses que, dados los cambios en Europa, mostraron ser obsoletos, los que se oponían a las reducciones en el presupuesto de defensa de Estados Unidos dedicaron gran parte de su tiempo y atención a descubrir nuevas oportunidades de despliegue militar dentro del hemisferio occidental. La primera operación militar importante después de la guerra fría ocurrió no en el Golfo Pérsico sino en Panamá. Otras recomendaciones para reducir el suministro de drogas ilegales incluían operaciones navales fuera de la costa colombiana, más y mayores destacamentos a Bolivia, y la construcción de una gran base de “adiestramiento” en el valle del alto Huallaga, Perú, muy dentro del territorio dominado por las guerrillas de Sendero Luminoso.

El retiro unilateral soviético de la competencia política y militar contra Estados Unidos ha reducido tanto los costos como los riesgos de una intervención militar estadounidense en todo el Tercer Mundo. Al no haber una gran estrategia coherente y una doctrina de política exterior que pudiera especificar las condiciones en las cuales Estados Unidos pudiera montar campañas militares o, más bien, las condiciones en las cuales no enviaría tropas a América Latina ni a otra región del Tercer Mundo, el final de la guerra fría ha disminuido radicalmente la seguridad de los estados en todo el “sur”. Pese a que el papel de Estados Unidos en la Guerra del Golfo se definió en estrecha consulta con una “coalición” de potencias —y se conformó escrupulosamente a los términos establecidos por las Naciones Unidas sobre la materia— los estadounidenses que formulan las políticas nunca se han sometido a una autodisciplina comparable en el Caribe y en América Central. La Organización de Estados Americanos se opuso específicamente a la invasión a Panamá, por ejemplo. Una vez demostrada su capacidad para llevar a cabo con gran éxito operaciones militares trascendentes en lugares tan lejanos como el Golfo Pérsico, es probable que Estados Unidos no pueda resistir tentaciones en regiones más cercanas durante los próximos años. Desde luego, Cuba se halla dentro del escenario tradicional de dichas intervenciones; uno u otro de los países andinos podría llegar a ser el primer destino de las fuerzas estadounidenses en América del Sur.

VI

Al final de la segunda guerra mundial, las naciones latinoamericanas tenían poco de dónde escoger, y adaptaron sus intereses a las limitaciones impuestas por su desigual alianza estratégica y económica con Estados Unidos. Al terminar la guerra fría, enfrentan un destino similar. Como ha sucedido durante medio siglo, Estados Unidos sigue siendo la única gran potencia con capacidad para proyectar un poder militar efectivo en todo el hemisferio. En términos económicos, la economía estadounidense se ha expandido a una tasa más lenta que la mayor parte de las otras naciones industriales, y ya no genera ahorros ni inversión suficientes para mantener su modesto crecimiento propio; empero, su predominio económico en América Latina sigue en buena medida sin enfrentar rival, y su capacidad para delinear la formulación de políticas económicas en la región resulta mayor hoy en día que en cualquier momento desde los años cincuenta.

La posición que guarda América Latina en el nuevo orden mundial no resulta mejor que la de los nuevos Estados de Europa del Este. El entorno internacional que enfrentan los gobiernos latinoamericanos es menos competitivo en lo referente a las condiciones de seguridad, economía y política. Sus vínculos económicos con el exterior los unen a la menos dinámica de las economías industriales, cuya economía política interna se clasifica entre las menos abiertas al cambio social y a la reforma que se requiere. El déficit social de América Latina es mayor que el de Europa oriental y su capital humano, considerablemente menos desarrollado.

En la época posterior a la segunda guerra mundial, los Estados latinoamericanos crecieron en dimensiones y en capacidad. El modelo favorecido por Estados Unidos ayudó a producir un rápido desarrollo en la capacidad de los Estados para financiar, proteger, subsidiar y, por lo demás, promover una rápida industrialización. En la mayor parte de los casos, también hizo que aumentaran considerablemente los gobiernos represivos. En sus etapas posteriores, el modelo impulsó a algunos de los Estados latinoamericanos a nacionalizar las compañías no productivas e incluso a crear grandes empresas del sector público en la medida que procuraban evadir las presiones para internacionalizarse mediante una ISI más “arraigada”. El modelo no contempló un fortalecimiento proporcionado de las capacidades del Estado para recaudar gravámenes directos, redistribuir el ingreso, invertir en capital humano o atender las necesidades sociales. En la época posterior a la guerra fría, el nuevo modelo internacionalista de “mercado libre” tiene previsto reducir o eliminar muchas de las capacidades del Estado que se desarrollaron durante el período de 1945-1980 y que generaron ineficiencia; pero no contempla fortalecer las capacidades del Estado en los campos de la actividad del sector público que fueron relativamente relegados en esa época. El nuevo modelo tal vez genere crecimiento económico; pero también es probable que produzca inestabilidad social y política, al igual que el que le precedió.

La forma que asuman los retos internos planteados al modelo político económico dominante en América Latina no puede predecirse con precisión; sin embargo, parece probable que la respuesta de las élites gobernantes tanto en Estados Unidos como en la región mostrarán semejanzas con las de los años sesenta y setenta, cuando América Latina cayera en una oleada de golpes militares. En mi opinión, tres acontecimientos relacionados podrían hacer posible evitar dicha repetición: primero, resulta concebible que el cambio político en Estados Unidos produzca un grado inesperadamente alto de tolerancia al cambio social en América Latina aunque la medida y límites de dicha tolerancia serían difíciles de predecir; segundo, el nuevo modelo podría comenzar a generar un crecimiento económico más rápido del que ahora parece probable y, con ello, aportar a los gobiernos reformistas de la región los recursos para responder a los programas populares sin sacrificar las finanzas y la inversión externas. Por último, podríamos incluso contemplar la evolución de instituciones reguladoras, legislativas y jurídicas parecidas a las de la Comunidad Económica Europea (CEE), en un principio como producto de un pacto de libre comercio entre Estados Unidos, Canadá y México que, con el tiempo, podría lograr generar y hacer efectivos los tipos de criterios sociales y ecológicos que han cobrado forma en la región de la CEE. No obstante, por el momento parece más probable que América Latina repita su historia que escape a ella.

Traducción de Marcela Pineda Camacho