Globethics Repository

Globethics

EEUU [USA]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Insulza, José Miguel
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-03 14:24:55
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/220876

Nueva Sociedad Nro.99 Enero- Febrero 1989, pp. 6-12

EEUU: ¿Qué esperar de Bush en América Latina?

José Miguel Insulza

José Miguel Insulza: Politólogo chileno. Actualmente es director del Instituto de Estudios de EEUU en el CIDE de México. Autor de numerosos estudios y ensayos sobre su especialidad.

No es exagerado decir que las relaciones entre EEUU y América Latina atraviesan por su peor etapa desde la Segunda Guerra Mundial. Han existido, sin duda, períodos más convulsos en el hemisferio, como el que siguió a la revolución cubana, que han enfrentado a determinadas naciones con EEUU. Lo que no tiene precedentes, sin embargo, es el malestar generalizado con la marcha de las relaciones que prevalece en casi todos los países del hemisferio, al margen de su posición ideológica o política.

Sería ingenuo atribuir esta crisis sólo a causas coyunturales. Sin duda, tras el deterioro del llamado «sistema interamericano» están los cambios producidos tanto al interior como en la posición internacional de los actores, desde la imposición de la hegemonía norteamericana después de la Segunda Guerra Mundial. En el período siguiente, esa postura hegemónica se ha redimensionado: Estados Unidos ya no tiene, en términos relativos, los recursos materiales con los cuales sustentar su pretensión hegemónica; también se ha erosionado parcialmente su legitimidad política, principalmente por su apoyo irrestricto al statu quo , desconociendo la necesidad de cambios económicos y sociales profundos en la región, y por la prioridad que ha otorgado a la defensa de su propio interés nacional, por encima del interés democrático y el desarrollo de sus vecinos.

Por su parte, América Latina, con profundas diferencias en cada una de sus subregiones y a pesar del estancamiento de la última década, también ha cambiado muy profundamente. Su economía, que era un octavo de la norteamericana, en términos de producto bruto, hace cuarenta años, es hoy equivalente a un cuarto de ella. Tras este avance relativo, existen procesos de modernización, industrialización, creación de infraestructuras, urbanización, afirmación de Estados nacionales y movilización política, que han cambiado profundamente el rostro de la región. En suma, las naciones que hace cuarenta años se reunieron en Bogotá no son ya las mismas, ni tienen la misma posición global. No es extraño entonces que el sistema de relaciones que forjaron en esos años se encuentre superado.

Nostalgia y realidad

El curso conflictivo que han seguido las relaciones en la década de los 80 se proyecta en este telón de fondo. Pero el grado de deterioro es atribuible también a las políticas unilaterales seguidas por la administración de Ronald Reagan, para enfrentar los problemas hemisféricos con un orden de prioridad y en base a criterios que no consideran la opinión ni los intereses reales de los demás países. Confluyen aquí dos elementos incompatibles: por una parte, Estados Unidos no tiene ya los medios o la voluntad política para resolver los problemas latinoamericanos o arbitrar sus conflictos; por otro lado, revitaliza su pretensión hegemónica, exigiendo de América Latina el mismo grado de adhesión de hace cuarenta años. El choque de esta nostalgia con la realidad de una América Latina afectada simultáneamente por diversas crisis (el estancamiento económico, el fin del autoritarismo, la guerra en Centroamérica) que no consigue resolver, constituye una mezcla explosiva, que hace cada vez más inoperante el sistema.

No es, pues, extraño que los Presidentes del Grupo de los Ocho, en su reciente reunión de Punta del Este, hayan afirmado que una redefinición de la relación con Estados Unidos está en el primer lugar de las prioridades de América Latina. Por lo demás, tal declaración parecía oportuna, al formularse pocos días antes de la elección de un nuevo presidente en Estados Unidos. Aunque este presidente se presente, como George Bush, bajo el signo de la continuidad, el cambio de gobierno es una oportunidad para rediscutir políticas, modificar los errores (que son muchos en el caso de las relaciones hemisféricas) y reiniciar el diálogo. Por más que no se pueda ser demasiado optimista ante la repetición, por tercera vez consecutiva, de una administración conservadora (lo que no ocurría desde los años 20), no hay que descartar la posibilidad de un trato más realista con América Latina.

Lo anterior se reafirma si examinamos más en detalle la aseveración de que la de George Bush será una administración continuista. La voluntad continuista del nuevo presidente parece sincera. Es posible que, viniendo de orígenes sociales y políticos muy distintos de los de Reagan, Bush haya llegado a admirar la capacidad de éste de dar liderazgo, e incluso la forma en que fue capaz de posponer problemas y volver a generar confianza.

Dos estilos

Pero Bush no es Reagan. El presidente que sale puede ser un reaccionario, pero no es verdaderamente un conservador. Un conservador, en el sentido estricto, no habría adoptado, respecto de la economía, las medidas audaces que desarrolló Reagan en sus primeros años, que provocaron el déficit, aunque también hayan traído consigo una cierta recuperación. No habría dado el salto al vacío de disminuir impuestos y aumentar gastos, basado en una teoría no demostrada que pronosticaba un mayor rendimiento (y que mostró ser falsa). En política exterior, un conservador se habría atenido probablemente a las reglas de la contención, sin financiar de modo aventurero todo tipo de movimientos irregulares, codificando luego esta actividad en la «Doctrina Reagan».

Reagan es, en realidad, un populista de derecha, un ideólogo cuya tendencia es siempre hacia las metas más extremas, aunque tenga el suficiente criterio para cambiar de rumbo cuando las circunstancias le sean desfavorables. La moderación no nace con él, le es impuesta por los hechos; el Reagan de la Iniciativa de Defensa Estratégica, que calificó a la URSS de «imperio del mal», que anunciaba en broma privada que había ordenado desencadenar la guerra nuclear, que creó una política exterior paralela desde la Casa Blanca, es más el verdadero Reagan que aquél del caso Irán-Contras.

Bush es, en cambio, un verdadero conservador, un moderado cuya administración debe caracterizarse más por la cautela que por las medidas audaces. La continuidad que Bush promete no es la de los ideólogos de los primeros seis años de Reagan, sino la de los pragmáticos de los últimos dos. Ha anunciado que retendrá a algunos funcionarios, pero ellos no son los representantes del reaganismo, sino los que les sucedieron cuando éstos debieron irse, o aquéllos (como James Baker) que nunca fueron verdaderamente hombres de Reagan.

Lo más probable es que este tipo de administración tenga un rol menos «militante» en los asuntos del Tercer Mundo que el que mostró la administración Reagan. Más en la línea de anteriores gobiernos republicanos, como los de Nixon y Ford, buscará resolver los problemas de áreas estratégicas en la mesa de la negociación bilateral Este-Oeste, más que aumentando su actividad militar directa. Sin embargo, probablemente no retrocederá en algunas de las aplicaciones prácticas de la «Doctrina Reagan» (con la probable excepción de Nicaragua), tanto para no entrar en conflictos con la derecha, como porque las evalúa como una presión de bajo costo y alto beneficio en su contienda con la Unión Soviética.

El Norte en el centro

Por otra parte, es probable que la administración Bush otorgue una importancia mucho mayor a sus relaciones con sus aliados del Norte, Europa Occidental y Japón. Dichas relaciones estuvieron marcadas, durante los primeros seis años de Reagan, por el intento norteamericano de reimponer liderazgo en cuestiones estratégicas y económicas, que los aliados no fueron capaces o no quisieron resistir. Hasta 1986, el unilateralismo norteamericano pareció imponerse; incluso el activismo europeo disminuyó en regiones en que había tenido mucha presencia o se había diferenciado de la política norteamericana.

De persistir en una política unilateral que ya no se basa en hechos, o de mantener una cierta negligencia en el trato estratégico con sus aliados, Bush corre el riesgo de que ellos se manifiesten cada vez más independientemente y aprovechen de modo más cabal, como ocurrió en los 70, las ventajas del proceso de distensión. De allí la necesidad de una mayor atención a las relaciones entre países industrializados, que son además absolutamente inevitables en los marcos de una naciente crisis económica global.

En suma, la administración conservadora de George Bush seguirá adelante con la nueva relación con la URSS, inaugurada durante los dos últimos años de Reagan, y se orientará en términos más generales hacia una mayor atención a los espacios del Norte, siendo menos activa y militante en los conflictos del Tercer Mundo, donde mantendrá la postura reaganiana, intentando, sin embargo, resolver los conflictos por la negociación. Es posible que preste mayor atención a los problemas económicos del Tercer Mundo, pero no hay que esperar de ella innovaciones demasiado radicales.

¿Cómo juega esta forma particular de «continuismo» en las relaciones entre EEUU y América Latina en los próximos cuatro años? Para ensayar respuestas haremos, primero, un examen de los principales problemas que la reacción bilateral hereda del período anterior; para, luego, examinar hasta qué punto es posible esperar soluciones de parte de George Bush.

Problemas múltiples

Un listado de los principales problemas que hoy afectan a las relaciones hemisféricas, debería incluir, en primer término, la crisis económica, en cuyo centro se ubica el grave problema del endeudamiento externo. Hay dos aspectos en torno a este

tema que inciden en la relación hemisférica. El primero es la relación existente entre el curso de la economía norteamericana y la agudización o atenuación de la crisis latinoamericana. Nuestras economías han mostrado en estos años de crisis una extrema vulnerabilidad externa, desde que el alza desmedida de las tasas de interés y la ausencia de liquidez internacional originó la crisis. En la base de estos fenómenos estuvo una política económica norteamericana que, probablemente, no estuvo orientada a crear la crisis, sino a resolver problemas internos; pero cuyos resultados fueron devastadores para nosotros.

Esta experiencia hace que cuando en EEUU se plantea la necesidad de introducir ajustes que corrijan la grave situación de doble déficit y endeudamiento, los latinoamericanos deban preguntarse qué parte de ese ajuste será pagado por ellos, como ocurrió la vez anterior. El «aterrizaje forzoso» de la economía norteamericana, que algunos pronostican, incluso con una fuerte recesión, podría crear graves dificultades en nuestros países, cuyas escasas capacidades de pago dependen muy substancialmente de las exportaciones al mercado norteamericano. Pero incluso un «aterrizaje suave», concordado con las demás economías del mundo desarrollado, que no considere los efectos laterales que él puede tener para América Latina, nos provocaría problemas adicionales.

En segundo lugar, en el problema de la deuda, no ha existido hasta ahora de parte de EEUU, una política que no sea la de crear las condiciones para que la misma sea pagada en su totalidad. Se han creado esquemas para dilatar el pago, plazos amplios de gracia, mecanismos de conversión e incentivos de nuevos créditos. Pero la cuestión de fondo, la responsabilidad compartida y la posibilidad de un pago parcial nunca han sido aceptadas por el gobierno de EEUU, aun cuando la existencia de mercados secundarios está convirtiendo el pago parcial en una realidad.

El problema de la deuda se conecta con el problema de la democratización, de una forma que EEUU se ha negado hasta ahora a aceptar. La estabilidad de los gobiernos democráticos se ha visto limitada por los serios problemas económicos que han debido enfrentar, en gran medida debido a la crisis heredada. La aplicación de políticas forzadas de ajuste, requisito indispensable para obtener renegociaciones y créditos multilaterales, ha restado base social a las fuerzas políticas que encabezan la democratización.

La administración Reagan apoyó los procesos de democratización, sólo cuando sus necesidades en Centroamérica lo exigieron, y cuando la triple crisis de 1982 (Malvinas, crisis económica, inestabilidad política) hizo inviables las dictaduras en Amé-

rica del Sur. Pero a pesar de este cambio, nunca ha hecho la relación entre esa democratización y la necesidad de estabilidad económica y apoyo social. Como resultado, existen peligros de retorno al autoritarismo en algunos países, mientras en otros (como Brasil) el proceso vira hacia la izquierda, creando dudas acerca de cuál será (a la luz de experiencias pasadas) la reacción norteamericana.

Suma y sigue

El tema del narcotráfico apareció de modo prominente en las campañas electorales de 1986 y 1988 en EEUU, y promete ser tema obligado en la relación hemisférica desde el punto de vista norteamericano. Un problema que debería haber sido motivo de cooperación, ya que también afecta, aunque de modo distinto, a varios países latinoamericanos, ha terminado siendo motivo ulterior de fricción por la postura unilateral de EEUU que, bajo la consigna de combatir el abastecimiento en la fuente, ha descargado el peso de la responsabilidad y la presión sobre los países latinoamericanos, sin hacer avances significativos en limitar la demanda y golpear las redes de tráfico interno.

De todos los problemas de América Latina, el que ha ocupado mayor espacio e interés en estos años es la crisis centroamericana. Con rara unanimidad, los analistas del período de transición han señalado a Centroamérica como un área en que Bush enfrenta grandes desafíos, principalmente por el fracaso de la política de Reagan en la región.

Que ese fracaso sea ahora reconocido por todos es asombroso, ya que hace apenas dos años, la Administración se preciaba de sus éxitos y muchos parecían dispuestos a aceptar esa realidad. Desde luego, se decía, Reagan no ha cumplido sus objetivos originales de derrotar a la guerrilla en El Salvador y derrocar al sandinismo en Nicaragua. Pero al menos ha estabilizado la región con hegemonía norteamericana, ha detenido el avance guerrillero y ha aislado a Nicaragua políticamente, creándole además gravísimos problemas económicos y militares.

Hoy se reconoce, en cambio, que la política de escalada militar ha conducido la situación a un callejón sin salida aparente, con deterioros gravísimos en los niveles de vida de los países del área, con serios problemas políticos en casi todos ellos y sin que la seguridad de Estados Unidos o ningún otro de los protagonistas haya mejorado en todos estos años. El deterioro político y militar de la «contra», la desarticulación del Estado y la sociedad hondureña, la posibilidad de una victoria de la derecha en El Salvador, la mantención de la guerrilla, la inestabilidad del gobier-

no de Cerezo en Guatemala, constituyen todas percepciones que dan sentido de urgencia al problema.

Cambiar de política significaría, por parte de una nueva Administración norteamericana, enfatizar los aspectos de solución negociada y diálogo político, por sobre la búsqueda de una victoria militar. Significaría también, en un vuelco respecto del unilateralismo reaganiano, aceptar un rol para los demás países latinoamericanos en la solución de los problemas de la región.

Lo anterior lleva a examinar un último problema, que en alguna medida refleja casi todos los demás. La necesidad de un nuevo diálogo hemisférico supondría, de parte norteamericana, aceptar la existencia, de hecho, de mecanismos más relevantes y representativos que los del actual sistema interamericano para conducir este diálogo. En los años de crisis, la OEA no ha jugado ningún papel relevante, no sólo porque los latinoamericanos la ven como un foro poco útil, sino porque de parte de Estados Unidos ha existido un desprecio casi absoluto por las instancias multilaterales. Como resultado, otras organizaciones como el SELA, Cartagena, Contadora, el grupo de los Ocho, Esquipulas, se han ido convirtiendo, para cada problema, en interlocutores relevantes. Esta nueva realidad de coordinación de América Latina se ha ido fortaleciendo ante el evidente disgusto de EEUU, que sigue considerando las relaciones bilaterales (o el sistema interamericano) como los únicos referentes válidos.

Perspectivas confusas

El principal problema para conocer la postura eventual de la administración Bush respecto a estos temas, es la escasa atención que se les prestó durante la campaña. Desde luego, algunos fueron mencionados, como el narcotráfico, pero sólo para que los candidatos pudieran competir en prometer las penas del infierno a los traficantes, sin proponer nuevos enfoques en el plano interno e internacional, para recuperar terreno en una «guerra» que parece estarse perdiendo. Como producto de la paz a la que Reagan y Bush se opusieron, Centroamérica salió del debate, si bien hubo algunas menciones al tema de la «contra». En cuanto al resto de América Latina, deuda incluida, no hubo debate, ni siquiera alusiones generales.

Para graficar esta ausencia, baste señalar que en una entrevista de una revista hispana de Los Angeles a ambos candidatos, y que se les pidió respondieran por escrito, se les preguntó por su política hacia «las Américas». Bush contestó delineando su propuesta para Centroamérica, que no era otra cosa que repetir la política de

Reagan. Dukakis también habló de Centroamérica, y agregó una cierta preocupación por México.

Lo anterior no indica necesariamente desinterés, sino simplemente que los temas latinoamericanos no parecían atractivos como mensajes de campaña, ni siquiera para atraer el voto latino. Pero crea el problema de que es preciso inferir las posiciones del nuevo gobierno respecto de los temas principales de América Latina, sin poder recurrir en muchos casos a fuentes directas.

Curiosamente, allí donde existe «fuente directa» (el propio Bush), que es en la cuestión centroamericana, la referencia es poco confiable, porque choca con la realidad. Bush ha declarado que seguirá adelante con la política de Reagan y que «no abandonará» a los contras . Pero si Reagan no fue capaz de conseguir ayuda militar en el Congreso, menos lo hará Bush, que tiene menos entusiasmo y un Congreso más hostil. Por otra parte, la «contra» se haya dividida políticamente, y en una condición militar, cuya rehabilitación supondría la inversión de sumas importantes con resultado incierto.

El consenso que se había ido forjando entre miembros más pragmáticos de la Administración y demócratas moderados, en los últimos meses de la administración Reagan podría ahora expresarse, desaparecido el principal obstáculo para una mayor moderación, que era el propio Reagan. En este escenario, el objetivo seguiría siendo el derrocamiento o la transformación radical del sandinismo, pero poniendo énfasis en la presión económica y la creación de alternativas políticas. La «contra» no desaparecería, sino que sería reinstalada y mantenida como posible opción de endurecimiento.

Estos cambios, sin embargo, no resolverían ni la crisis nicaragüense, ni la crisis centroamericana. Respecto al resto, es posible esperar de la administración Bush una actitud de cautela, manteniendo la política de asistencia actual en El Salvador (incluso ante una victoria de la derecha) y Honduras. El problema está en que no existen soluciones fáciles y sería preciso variar radicalmente de rumbo, cuestión que la administración conservadora no está inclinada a hacer.

Más bilateralismo

En lo que sí no existirá cambio de fondo, es en el tratamiento bilateral de los temas, manteniéndose la postura básica de rechazo a los foros latinoamericanos y al multilateralismo. Seguramente, la administración Bush no tendrá frente a las iniciati-

vas multilaterales de la región la actitud despectiva de los reaganianos. Pero tras un trato más amable, se ocultará la misma negativa a tratar con ellos, o a entablar nuevas formas de diálogo.
Es igualmente ilusorio esperar cambios en el enfoque con respecto al narcotráfico, que distribuyan un poco más la carga y realicen esfuerzos significativos en el plano interno. Al contrario, es probable que a medida que la frustración aumente, este tema se convierta cada vez más en motivo de conflicto entre América Latina y Estados Unidos.

Por último, respecto al problema económico, la administración Bush puede significar ventajas y desventajas para América Latina. En lo positivo, es posible que, al esforzarse más que su antecesora por resolver los problemas del doble déficit, la administración Bush cree mejores condiciones de diálogo y concertación con sus aliados, moderando las consecuencias globales de su ajuste. Al mismo tiempo, Bush resistirá presiones proteccionistas mejor que algún demócrata, aunque es posible que su voluntad de mantener buen diálogo con los países industrializados y mostrar a la vez firmeza, lo haga tomar para escarmiento a algún país latinoamericano, como lo hiciera recientemente Reagan con las sanciones a Brasil.

En lo negativo, en cambio, está el hecho de que el enfoque básico en materia de deuda probablemente no variará. Ello no se debe sólo a que el autor del Plan Baker está ahora a cargo de las relaciones exteriores de Estados Unidos. En el fondo, existe en la nueva administración consenso en cuanto a la necesidad de obtener, en las condiciones que sea posible, el pago total de la deuda, dejando de lado consideraciones de estabilidad política o responsabilidad compartida.

EEUU ya abandonó en 1984, con Baker, la idea de que la crisis de la deuda era un mero problema de liquidez, que se resolvería con ajustes y aumento de las exportaciones. Pero aceptando que la solución de la crisis se liga al crecimiento, no llega a aceptar que ese crecimiento no es posible mientras se exija el pago total. No son de pronosticar, por lo tanto, salidas dramáticas, a menos que el problema se agrave excesivamente, hasta bordear la moratoria en los principales deudores, como ha ocurrido al menos dos veces en el curso de estos años.

En suma, respecto de Centroamérica, la continuidad existe, con modificaciones que son, sin embargo, importantes, y que pueden atenuar el nivel de conflicto en las relaciones hemisféricas. Bush pondrá menos atención hacia esta región que hacia otras en el mundo, no tomará grandes iniciativas, pero al menos creará un clima formal de mayor concordia. Ello no evitará que los factores estructurales de la cri-

sis interamericana sigan actuando, hasta forzar la revisión del marco general de relaciones.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 99 Enero-Febrero de 1989, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>.**