

LAS RELACIONES EXTERNAS DE AMERICA LATINA
EN 1985

I

Dirigentes políticos en Washington y en América Latina comenzaron en 1985 con perspectivas muy diferentes.

El gobierno de Reagan estaba ostensiblemente complacido con los asuntos relativos al hemisferio. Se sentía gratificado con el sostenido viraje de América Latina hacia la democracia, que pensaba auspiciaría unas relaciones inter-americanas más cordiales. El gobierno de Estados Unidos creía que la crisis de la deuda de América Latina se estaba superando, al menos en los países más grandes y que la estrategia para el manejo de la deuda que se había aplicado a partir de 1982 había demostrado tener bastante éxito. Washington se sintió animado al apreciar que la mayoría de los países latinoamericanos habían empezado a implementar políticas económicas, respaldadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), destinadas a disminuir los déficits del sector público y a generar balanzas comerciales a favor que permitirían a los países continuar con el servicio de su deuda.

Y, como había sido el caso desde 1981, el gobierno de Estados Unidos comenzó el año 1985 con su atención fuertemente concentrada en América Central. Washington se sentía complacido que el gobierno de Duarte en El Salvador se estuviera fortaleciendo mientras que el gobierno sandinista en Nicaragua se estaba debilitando. Después de su reciente y avasallante triunfo electoral, el gobierno de Reagan buscaba recursos adicionales para aumentar estas posibles ventajas con el fin de lograr una decisiva derrota de los comunistas en América Central.

Los latinoamericanos, sin embargo, se sentían aprensivos y frustrados. Temían que la modesta recuperación del año 1984 podía no volverse a producir, y que la prolongada depresión experimentada por el hemisferio se podía acentuar. La satisfacción que producía la vuelta a la democracia de América Latina se mezclaba con temores en el sentido que los duros problemas

económicos podían abatir a los nuevos y frágiles regímenes civiles.

Obligados a implementar programas de austeridad extraordinariamente dolorosos, muchos latinoamericanos resentían el hecho que Washington hablara en forma elocuente en cuanto a la promoción de la democracia y que hiciera poco concretamente para aliviar las cargas de la deuda. Por el contrario, sentían que Washington les predicaba para que se disciplinaran mientras el mismo incurría en déficit presupuestarios sin precedentes, que contribuían al alza de las tasas reales de intereses y, en consecuencia, de hecho aumentaba las deudas de los países latinoamericanos. Y aunque muchos de ellos querían disminuir sectores públicos sobredimensionados, los dirigentes latinoamericanos se resistían ante lo que consideraban las homilías en beneficio propio que EEUU predicaba respecto de las virtudes del mercado y de la inversión extranjera.

Aquellos latinoamericanos que esperaban que Estados Unidos cooperara en la solución de la crisis de la deuda del hemisferio, a menudo se sintieron frustrados a principios de la década de los años 1980. Indicaciones esporádicas de interés por parte de Estados Unidos, especialmente en 1982, se disiparon rápidamente. El gobierno de EEUU se resistía a los esfuerzos para expandir los recursos disponibles para el Banco Mundial y, al principio, para el Fondo Monetario Internacional; prefirió no participar en las reuniones de los bancos comerciales privados en asuntos de reprogramación de deudas; y parecía estar más interesado en desalentar la cooperación intra-latinoamericana en cuanto a la crisis financiera del hemisferio que en buscar una solución para la escasez de préstamos.

Al cabo de dos décadas de aprendizaje político que los ha hecho más pragmáticos, los líderes de América Latina han tenido que tratar con un gobierno estadounidense que resulta desconcertantemente ideológico. En lugar de obtener ayuda por parte del gobierno de EEUU para enfrentar los problemas económicos del hemisferio, estos líderes se dan cuenta que —salvo escasas excepciones— los pocos personeros en Washington que se ocupan, en algo, de América Latina estaban obsesionados con América Central. La posibilidad que EEUU pudiera escalar la militarización de América Central preocupaba especialmente a los dirigentes de los países contadora que rodean el istmo: México, Panamá, Colombia y Venezuela. En América del Sur se cuestionaba el sentido de perspectiva de Washington. Al empezar el año 1985,

las Américas se encontraban indudablemente en posiciones contrarias.

Hubo cinco tendencias que en 1985 acercaron a América Latina y a EEUU en cierta medida, pero, al mismo tiempo, sentaron las bases para un posible conflicto inter-americano en el futuro. Primero, la nueva democracia se afirmó en América del Sur, y muchos de los políticos civiles de la región que luchaban por ganar las elecciones se vieron enfrentados al desaffo de gobernar. Segundo, los problemas económicos y financieros de América Latina empeoraron, y la estrategia aplicada desde 1982 para enfrentar la crisis se vio cuestionada. Tercero, los líderes democráticos de América Latina buscaron nuevas vías para resolver las dificultades económicas, pero el latente atractivo político de las alternativas populistas radicales de los países también se hizo más evidente. Cuarto, las percepciones de Washington con respecto a estas tendencias que interactúan entre sí, hizo que el gobierno de EEUU empezara a revisar sus políticas económicas internacionales. El "Plan Baker" presentado por el Secretario del Tesoro en octubre, fue considerado por parte de América Latina como un paso significativo, pero no a la par con los conceptos prevalecientes en la región.

Por último, el estancamiento en América Central, del proceso de negociaciones de Contadora, y en el ambiente de determinación de políticas en Washington, hizo que el gobierno de Reagan moderara el ímpetu de obtener una victoria decisiva en América Central, al menos por un tiempo. Esto permitió que los países Contadora, preocupados de sus propios asuntos, restaran importancia a sus diferencias con Washington. Estados Unidos se vio sumido, entonces, en el año 1985, en una guerra a largo plazo, indirecta, y de baja intensidad, contra el gobierno sandinista en Nicaragua y los insurgentes de izquierda en El Salvador. No fue tanto que Washington modificara, sino que clarificara, sus objetivos y su estrategia en América Central, y redujera su presencia. El efecto fue reducir el nivel de controversia con relación a América Central dentro de las relaciones del hemisferio, al tiempo que los problemas subyacentes seguían encontrándose.

A principios de 1986, hay una oportunidad para mejorar las relaciones entre EEUU y América Latina, pero puede durar poco tiempo. Los dirigentes políticos en la mayoría de los países de América Latina están implementando políticas exteriores y económicas pragmáticas y moderadas que son compatibles con los intereses de EEUU a largo plazo, y están dispuestos a cooperar

con Washington. Pueden verse obligados, sin embargo, a modificar su enfoque si no son capaces de dar algún alivio a los angustiantes problemas económicos que enfrenta la región. Estados Unidos podría ayudar a los líderes democráticos de América Latina a resolver la crisis económica del hemisferio, y en 1985 dio un paso potencialmente significativo en ese sentido, al adoptar el Plan Baker. Pero Washington no ha tomado todavía una acción decisiva para aliviar la carga de la deuda de América Latina.

Estaría por verse si el gobierno de Reagan durante 1986 va a continuar, expandir, implementar y mantener su reciente preocupación por el crecimiento económico de América Latina —o si, en cambio, retomará sus asuntos como de costumbre— e incluso volverá a preocuparse prioritariamente de América Central. Si la actual oportunidad para forjar una nueva relación hemisférica no se aprovecha, la dinámica de la democracia y de la deuda en América Latina así como la de guerra y paz en América Central podrían empujar a EEUU y a América Latina hacia un agudo enfrentamiento antes del final de la década.

II

El impulso de la ola democrática en América Latina ha aumentado durante los años 1980. Durante los últimos cinco años, el punto central de la política en la región se ha desplazado de la transición a la democracia, a la consolidación de los procesos constitucionales recientemente establecidos y al desafío de la política económica.

El suceso político más significativo de América Latina en 1985 lo constituyó el fin del gobierno militar de Brasil. Este importante acontecimiento se llevó a cabo a pesar del tráfico fallacioso de Tancredo Neves, un veterano líder político elegido en enero para convertirse en el primer presidente civil en 25 años. Las singulares cualidades de Neves como transigente y generador de coaliciones hicieron posible su triunfo en un colegio electoral establecido, pero no controlado, por el régimen militar. Su enfermedad mortal fue descubierta literalmente en la víspera de su investidura programada para el 15 de marzo, y Neves murió en abril sin haber llegado a actuar como presidente. Pero su selección había producido el consenso nacional que se requería para que las fuerzas militares de Brasil volvieran a las barracas. La sucesión constitucional incontestada del Vicepresidente José

Sarney reforzó el retorno a la plena democracia del país más grande del continente. Las elecciones municipales de noviembre continuaron con el proceso, las de gobernadores para el año próximo ya están programadas, y es probable que se efectúen elecciones presidenciales directas en 1988.

La consolidación de la democracia en Argentina fue igualmente impresionante. Raúl Alfonsín, elegido en 1983 durante las secuelas del fiasco de las Falklands-Malvinas del gobierno militar, vio fortalecido su mandato político con las elecciones del congreso efectuadas a mediados de su período en octubre, a pesar de la implementación de duras medidas económicas de austeridad. Alfonsín cumplió con su promesa de llevar a la justicia a los líderes militares acusados de ser responsables de las violaciones de los derechos humanos durante la década de los años 1970 y principios de los años 1980. Cinco antiguos gobernantes militares fueron condenados, dos de ellos a cadena perpetua. El que pudiera condenarse a altos personeros militares a largos períodos en prisión sin amenazar seriamente el orden constitucional, era algo extraordinario.

En Perú, la pacífica transferencia del poder de Fernando Belaúnde Terry a Alan García Pérez constituyó otro hecho excepcional en la consolidación de la democracia. A pesar del desastroso deterioro político y económico durante su mandato y que pudo haber amenazado al proceso electoral, Belaúnde se convirtió en el primer presidente electo del Perú que entregara el poder a otro sucesor elegido, en cuarenta años. El joven y carismático García cautivó la imaginación de su pueblo al proponerle en forma enérgica, tratar cada uno de los problemas principales de la nación. Después de cien días en el gobierno, García logró un increíble 85% de apoyo.

La tendencia a la democracia en América del Sur es sorprendentemente amplia. En Uruguay, después de una década de gobierno militar amargamente represivo, el gobierno de José María Sanguinetti fue establecido en 1985 y el país ha retomado el civilizado discurso político que se le conocía antes. Nadie puede asegurar cuanto va a durar el régimen constitucional en Bolivia, que ha tenido un promedio de un golpe militar al año durante decenios. Pero en 1985 cuando se transfirió el poder del acosado Hernán Siles Suazo al venerable Víctor Paz Estenssoro, se produjo en Bolivia la primera transición de un civil elegido a otro en 25 años.

De todos los países más importantes de América del Sur, sólo

Paraguay y Chile se mantuvieron al margen del retorno a la democracia, pero la acumulación progresiva de la oposición en ambos regímenes autoritarios aumentó ostensiblemente. De hecho se produjo un importante avance hacia la democratización durante 1985 en Chile, donde el General Augusto Pinochet cumple ya trece años de gobierno personalista. El "Acuerdo Nacional para la Transición a una Democracia Plena", dispuesta en agosto a través del Arzobispado de Santiago, estableció un acuerdo en cuanto a procedimientos y principios políticos en un amplio espectro de once partidos chilenos. El régimen de Pinochet está cada vez más aislado, tanto dentro como fuera de Chile. El de Alfredo Stroessner de Paraguay también se enfrenta a creciente oposición por parte de la iglesia, a la influencia democratizante de Argentina y Brasil, y los inicios de un evidente esfuerzo por parte de Washington para distanciarse.

El vuelco de América Latina hacia la total democracia no ha sido universal. Ha habido algún retroceso en Ecuador, donde el presidente electo, León Febres Cordero, ha intentado componer a la Corte Suprema en forma fraudulenta y posponer las elecciones del congreso. La convención para la nominación del partido de gobierno en República Dominicana se vio desbaratada por la violencia que obligó a suspender la votación para elegir a un candidato presidencial. Las elecciones en Guyana para designar a un sucesor para Forbes Burnhane que había fallecido, se efectuaron en una atmósfera de intimidación y de fraude. Panamá, donde los militares rechazaron al presidente Nicolás Ardito Barletta en favor del vicepresidente, no es el único país donde las Fuerzas Armadas todavía desempeñan un importante papel en la política. Aún en Colombia, donde la política civil ya ha reinado durante una generación completa, una virtual (aunque breve) toma del poder por parte de los militares parece haber tenido lugar en 1985 en respuesta a la ocupación del edificio de la Corte Suprema y de un número de rehenes por parte del movimiento guerrillero M-19.

Y aunque presiones tanto internas como externas contribuyeron para producir elecciones en 1985 en El Salvador, en Guatemala y en Honduras, todavía quedan dudas en cuanto a la legitimidad de cada una de estas elecciones de las que importantes sectores de la población se sienten excluidos y en las que algunos asuntos fundamentales no se pueden tratar, así como a su significado en países en los que el ejército todavía manda. En estos tres países, como en Nicaragua, aunque por razones un poco

diferentes, la democracia es todavía un poco como una fachada.

Así y todo, el proceso histórico de la redemocratización de América Latina experimentó grandes avances en 1985. Sólo los más optimistas podían imaginar hace cinco años que América del Sur entraría a la segunda mitad de la década de los años 1980 con un 94% de su población bajo regímenes civiles y constitucionales, o que los países de América Central estarían llevando a cabo elecciones bajo el escrutinio internacional, lo que constituye un paso hacia la democracia aunque sea pequeño.

Durante principios de la década de los años 1980, el retorno a la democracia ha sido el principal tema político de América del Sur. A pesar del drástico revés económico y de la baja en el nivel de vida, no ha habido mucho desorden social o radicalismo político. Esto ha sido así, en gran medida debido a que la élite de los grupos de distintas ideas ha comprendido el valor que tiene la política en democracia y porque las frustraciones populares han sido encauzadas constructivamente, primero a acabar con los regímenes militares autoritarios, y luego, a elegir, instalar y fortalecer sus sucesores civiles. La interrogante principal para el período que se avecina es si este compromiso con la democracia puede mantenerse mientras la región lucha con sus problemas económicos. Si las restricciones internacionales se mantienen inflexibles y las nuevas democracias no pueden generar esperanzas que se reanudaré el crecimiento, los demagogos populares pueden empezar a presionar para imponer políticas nacionalistas radicales que podrían socavar la estabilidad política. Los partidos que no han participado en la competencia fratricida durante el delicado proceso de transición pueden sucumbir al deseo de polarizar. Los movimientos terroristas e insurgentes que hasta ahora han sido relativamente poco atractivos —Sendero Luminoso en Perú y el M-19 en Colombia, son los principales ejemplos— pueden ganar terreno si las condiciones económicas y sociales se deterioran. Los narcotraficantes pueden aprovecharse de los gobiernos nacionales debilitados para tomar un control efectivo de zonas más extensas dentro de América Latina. Las operaciones de contra-insurgencia y anti-narcóticos a su vez pueden generar nueva represión en algunos países y reavivar las dinámicas de la inestabilidad. Por todas estas razones, el nuevo revés que experimentó América Latina en 1985 fue doblemente perturbador.

III

La mayor parte de América Latina siguió experimentando durante 1985 la peor depresión a contar de los años 1930. La modesta recuperación regional de 1984 no podía, de hecho, sostenerse. Se basaba en gran medida en restricciones a las importaciones por debajo del nivel necesario para permitir el uso total de la capacidad instalada de América Latina y en un auge temporal de las exportaciones a EEUU que se debió tanto al alto nivel de crecimiento de la economía de EEUU y al dólar extraordinariamente fuerte.

Sólo cuatro países de América Latina —Brasil, Méjico, Cuba y Paraguay— lograron un crecimiento económico per cápita durante 1985. El crecimiento de Méjico se debió parcialmente al gasto deficitario inflacionario de principios de año, y decayó en gran parte después que se implementaron medidas anti-inflacionarias de rigor. Brasil creció a una tasa de más de 7%, pero esta robusta expansión se vio acompañada por una inflación que superó el 230% y era poco probable que continuara a ese ritmo durante 1986. Excluyendo a Brasil, el resto de América Latina experimentó una baja de 1,5% en el ingreso per cápita en ese año.

Las estadísticas que reflejan los apuros económicos de América Latina son elocuentes. Los ingresos per cápita para la región completa han caído en alrededor de un 9% a partir de 1980, alcanzando niveles de 1977. En algunos países, el ingreso per cápita se acerca a lo que era en la década de los años 1960; se han perdido dos décadas completas de crecimiento. Las tasas de desempleo y subempleo son más altas que nunca, sobre 50% y aún 60% en algunos países. La inflación es desenfrenada, y se acerca a un 150% para la región en conjunto.

La deuda externa de América Latina, cerca de 370 mil millones de dólares en total sigue aumentando, y la carga del servicio de la deuda es agobiadora. Hay diez naciones que están considerablemente atrasadas en el pago de sus intereses. Bolivia, Guyana y Nicaragua están efectivamente en mora. Los préstamos a Perú han sido calificados por reguladores de bancos estadounidenses como "value-impaired", dado que las deudas del país son tan elevadas. Brasil, Méjico, Jamaica y probablemente Panamá, ya no cumplen con las metas de reprogramación establecidas por el FMI.

Cerca del 40% de las utilidades de América Latina por concepto de exportaciones se destina actualmente al pago de intere-

ses. Por cuarto año consecutivo, el total neto de préstamos en inversiones a América Latina fue considerablemente menor que aquel por concepto de remesas por intereses y utilidades de compañías extranjeras. En el transcurso de estos cuatro años, América Latina ha transferido de hecho 106 mil millones de dólares a los países industrializados, alrededor del 6% del producto total de la región durante estos años. (Esta carga es, relativamente, más del doble del monto correspondiente a reparaciones por concepto de la guerra por parte de Alemania durante la década de los años 1920).

Cerca de un 25% de los ahorros de América Latina se consume en el cumplimiento del pago de intereses, lo que reduce en gran medida las inversiones de capital.

Las economías de América Latina están atrapadas en un círculo vicioso. Dado que destinan tanto de sus ahorros, al servicio de la deuda, ellas reducen su capacidad para invertir, para crecer y para generar ingresos adicionales que se necesitan para mejorar su solvencia. Esta situación es insostenible, tanto económica, como políticamente.

Los costos sociales y políticos de una prolongada recesión van en aumento. Traducido a términos humanos, la crisis económica de América Latina significa hambre, mortalidad infantil, niños sin hogar, gente errante y sin asentar, disturbios para conseguir pan, aumento de los delitos callejeros, incluyendo el tráfico interno de drogas —y el aumento de la impaciencia general—. El fascinante retorno de la política democrática disipó un poco el descontento popular a principios de los años 1980, pero los nuevos regímenes civiles ahora empiezan a sentir el descontento generalizado. En Argentina, en Brasil y en otros lugares, la oposición laboral está aumentando. Las elecciones municipales en Brasil debilitaron la posición del partido social demócrata moderado actualmente en el poder a expensas de los populistas tanto de izquierda como de derecha. En Jamaica y en República Dominicana, los gobiernos elegidos están gobernando ahora con una porción minoritaria de respaldo público.

Los líderes democráticos de América Latina no pueden proponerles a sus adherentes que se ajusten más el cinturón sin darles alguna esperanza que se divisa algún alivio de la situación. En una pared de Lima lo habían expresado muy bien: “Ya hemos tenido suficiente crisis: queremos promesas”.

La respuesta de América Latina a esta cruda realidad cambió significativamente durante 1985. Esto se debió en parte a las

crecientes tensiones —reflejadas en encuestas, delincuencia en las calles, rebeldía, descontento laboral y elecciones locales. Pero también se debió al hecho que se cuestionaron las estrategias acordadas para el manejo de la deuda.

Desde el inicio de la crisis, los acreedores han presionado a América Latina y a otros países en desarrollo deudores, para que desinflen sus economías, disminuyan las importaciones, reduzcan servicios sociales y de otros tipos, supriman los subsidios a las empresas estatales, y promuevan las exportaciones. Se les urgió a que confiaran, que una expansión de su comercio mundial les permitiría salir de la deuda. Se reprogramaron las deudas de América Latina para diferir la amortización del capital, pero se aumentaron las obligaciones por intereses.

Desesperados por conseguir alivio inmediato para el servicio de la deuda, y no dispuestos a adoptar medidas drásticas que podrían reducir sus posibilidades de obtener crédito en el futuro, los países de América Latina aceptaron esta estrategia de ajuste. Generalmente daban su consentimiento mediante la firma de una "carta de intención" con el FMI, en la que prometían cumplir con medidas específicas de austeridad a cambio de ayuda financiera a corto plazo. Intentaron mejorar las condiciones: limitar cobros de honorarios y comisiones, reducir (spreads), y extender vencimientos. Pero no pusieron en tela de juicio la estrategia básica —la implementación de programas de austeridad— la restricción de las importaciones y el confiar en una recuperación económica mundial.

Hacia 1985, sin embargo, se hizo cada vez más evidente que este enfoque sirve los intereses inmediatos de los bancos comerciales, pero no aquellos de América Latina. Los bancos se han mantenido solventes y algunos incluso han aumentado sus utilidades, pero la depresión en América Latina continúa.

El enfoque que ha sido adoptado confía en una creciente demanda por las exportaciones de los países en desarrollo, inducido por la recuperación de los países industriales. También cuenta con un aumento de los precios de los bienes a medida que crecieran los países industriales; en la disminución de las tasas de interés a medida que se recuperaba el equilibrio fiscal en Estados Unidos; en un renovado deseo voluntario por parte de los bancos comerciales de prestar dinero a los países latinoamericanos para que reestructuraran sus economías; y en una expansión de la inversión extranjera a medida que mejoraran las perspectivas de crecimiento de la región.

Sin embargo, ninguna de estas expectativas se había visto cumplida en 1985. Las exportaciones de América Latina disminuyeron en un 6% en 1985, a medida que disminuía la demanda por parte de EEUU y otros países OCDE, y las perspectivas de exportación se veían afectadas por un crecimiento proteccionista. De la lista de dieciocho productos principales de exportación de América Latina, sólo el cobre aumentó de precio en 1985 (después de varios años de fuerte baja), en tanto que los precios de otros quince disminuían; en términos reales, los precios de estos productos están ahora más bajos que nunca desde la década de los años 1930. Los términos comerciales de América Latina han experimentado un sostenido deterioro que supera el 16% a partir de los años 1980.

Aunque las tasas de interés nominales han disminuido, las tasas reales se mantienen elevadas. Los préstamos privados voluntarios a América Latina prácticamente han desaparecido, a medida que los bancos reducen sus riesgos. La inversión extranjera directa en América Latina, en vez de aumentar también ha declinado, a pesar de los esfuerzos reales que algunos países hacen para fomentarla, y las empresas multinacionales toman en cuenta los costos involucrados en operar en una región cuyo ambiente es política y económicamente incierto.

Para muchos en América Latina, por consiguiente, el enfoque ortodoxo aplicado a los problemas económicos de la región les parece cada vez más un callejón sin salida, un "*cul de sac*". Como lo expresó el presidente Sarney de Brasil: "América Latina ya no puede aceptar teorías abstractas que nos condenan a la estanflación. . . Brasil no cancelará su deuda externa con recesión, ni con cesantía, ni con hambruna". El mensaje de García se parece: "La primera deuda de Perú es con su propia gente". La búsqueda de una salida de la trampa de la deuda se intensificó en 1985. Los países de América Latina ya no se contentaban con implementar recetas importadas; crearon sus propias proposiciones.

De todas las nuevas propuestas implementadas durante 1985, quizás la más relevante fue el Plan Austral de Raúl Alfonsín, que fue dada a conocer en junio, cuando la tasa de inflación anual en Argentina superaba el 1000%. El plan fue diseñado por economistas argentinos y propuesto por ellos mismos en primer lugar al director del Federal Reserve Board, Paul Volcker (figura de creciente importancia en las relaciones entre EEUU y América Latina) y luego al FMI y a la comunidad financiera internacional. Proponía un tratamiento drástico contra la inflación mediante un

congelamiento tanto de sueldos como de precios (contrario al enfoque tradicional del FMI), drásticas reducciones al déficit fiscal, determinación inmediata de suprimir la impresión de billetes y una serie de medidas combinadas con el propósito de originar ahorro interno e inversión.

La "economía de guerra" de Alfonsín obtuvo inmediata aceptación en Buenos Aires y representaba un serio intento para revertir lo que toda Argentina percibía como un acelerado proceso de deterioro nacional —"decadencia nacional" en las palabras del propio Alfonsín. El plan tuvo un efecto inmediato en los aspectos psicológicos y psicopolíticos de los problemas de Argentina— hiperinflación, baja motivación laboral así como baja productividad y fuga de capitales. El índice de precios al consumidor, después de aumentar sobre un 30% mensual durante la primera mitad del año 1985, aumentó solamente en un 3% en agosto, el reajuste mensual más bajo en once años. Otros indicadores, incluyendo la productividad y la balanza de pagos, también mejoraron. Hacia fines de año, fue evidente que el Plan Austral no podía tener éxito sin una mayor infusión de crédito externo, pero parecía que, con la ayuda apropiada, la iniciativa argentina podría funcionar.

Alan García de Perú, tomó un rumbo más dramático que fue dado a conocer durante su ascensión al poder cuando anunció que Perú no deseaba negociar más con el FMI, y que, de ahí en adelante, el país pondría un tope del 10% del producto de sus exportaciones al servicio de la deuda (alrededor de un cuarto del monto de las obligaciones del Perú, pero representaba más de lo que el país lograba cancelar durante los últimos meses del gobierno de Belaúnde). Perú ha aumentado los controles de las exportaciones y las restricciones a las importaciones, ha devaluado su moneda, congelado los precios de los productos básicos, reducido drásticamente los gastos fiscales (incluso las adquisiciones militares), y reorientado la política nacional hacia el crecimiento del sector rural. Bajo el gobierno de García, Perú se ha puesto más exigente con los inversionistas extranjeros, e insiste en que pongan más capital para sus operaciones en Perú.

No queda aún muy claro qué parte de la retórica de García puede ser o será implementada, o qué autonomía de vuelo tiene Perú para actuar en caso que insista en aplicar tácticas de enfrentamiento. El énfasis que pone García en el crecimiento interno y en la redistribución, tiene indudable atractivo, y no sólo en el Perú, aunque no queda claro de dónde procederá el dinero que

necesite para las importaciones.

Brasil también cambió su enfoque económico en 1985. Su viraje fue menos brusco en parte debido a que José Sarney contaba con una débil base política que no permite efectuar innovaciones audaces y en parte a que los complejos intereses de Brasil y su estilo nacional también concuerdan con una dirección cauta. Pero aún en Brasil se tomó una firme determinación en el sentido de orientar la política económica hacia el crecimiento nacional a una tasa anual de por lo menos 5% que ocasionó la salida en agosto del ministro de finanzas del gobierno y del presidente del Banco Central, quienes seguían apoyando la idea de dar prioridad al reajuste externo. El Plan Nacional dado a conocer en noviembre propone aumentar al doble el gasto social (después de la inflación) y reducir el déficit presupuestario mediante el aumento de impuestos —lo contrario de lo que propone Reagan—. Ayudado por la baja en el precio mundial del petróleo y el aumento de la producción interna de energía, Brasil logró obtener un excedente comercial de 12,4 mil millones de dólares; como también un fuerte crecimiento interno. Estos factores mejoraron la posición negociadora de Brasil a medida que se preparaba para la reestructuración de la deuda a principios de 1986.

Ninguno de los senderos que están siendo probados en América Latina ha tenido éxito aún, y su significado individual no debe ser exagerado. Lo que sí importa, sin embargo, es que ha disminuido la "fatiga de la deuda" en América Latina. Las realidades políticas y económicas de la región no permitirán que se vuelvan a adoptar las políticas ortodoxas de reajuste de los años 1980. También es de cierto valor el hecho que hayan aumentado considerablemente las consultas entre los deudores latinoamericanos mediante el Grupo de Cartagena de ministros de economía y del exterior, la reunión de presidentes democráticos realizada en Lima cuando García asumió al poder, y una cantidad sin precedentes de reuniones informales entre presidentes de América Latina. Todavía no surge algo como un cartel de deudores, pero la posibilidad de una mayor cooperación entre los países más grandes de la región se insinuó en 1985.

IV

Habiéndose resistido firmemente a hacerlo antes, el gobierno de Reagan, en 1985, finalmente consideró la deuda de América Latina como un asunto que requería de una respuesta coordi-

nada y a largo plazo por parte del gobierno de EEUU. El "Plan Baker", dado a conocer por el Secretario del Tesoro durante la reunión anual del FMI y del Banco Mundial sostenida en Seúl en octubre, constituyó un cambio notable en la política de Washington.

Por primera vez, EEUU estuvo de acuerdo con América Latina en el sentido que la mantención de los planes de austeridad sin nuevas inversiones haría que en la región aumentara intolerablemente la carga de la deuda y que el crecimiento debe constituir la primera prioridad. Todavía hay diferencias en cuanto a la mejor forma para restaurar el crecimiento y en la envergadura y la naturaleza de la ayuda de EEUU, pero al fin América Latina encontró un personero de gobierno dispuesto a evaluar en forma constructiva su preocupación primordial.

Lo que era significativo, respecto del cambio en la política del gobierno dada a conocer por el secretario Baker, aparte de su énfasis en el crecimiento, fue el reconocimiento que es de crucial importancia obtener sustanciales préstamos de parte de los bancos comerciales, su aceptación en el sentido que el Banco Mundial y el FMI deben expandir considerablemente su actividad en América Latina, y, especialmente, su compromiso, aunque aún difuso, de que el gobierno de EEUU desempeñe un rol activamente intervencionista.

El Secretario del Tesoro urgió a los bancos comerciales para que aumentaran sus préstamos a quince países altamente endeudados (10 de ellos en América Latina) en un total de 20 mil millones de dólares en dinero fresco en un período de tres años. Hizo un llamado para que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo aumentaran sus desembolsos en un 50%, totalizando 9 mil millones de dólares en flujos financieros adicionales durante el mismo período. Respaldó una participación mucho más activa del Banco Mundial en los países en desarrollo, posición que el gobierno de Reagan había desalentado hasta ahora por sus implicancias de estatismo, prometió apoyar el nuevo Organismo de Garantía Multilateral de la Inversión, y dejó abierta la posibilidad de que el gobierno apoyara un posible aumento de capital del banco. Todas estas propuestas están relacionadas con un conjunto de exigencias, que reflejan la ideología del gobierno de Reagan, en el sentido que los deudores implementen políticas compatibles con la orientación de mercado, economía de oferta, privatización, liberalización del comercio, y medidas para atraer la inversión extranjera.

Los latinoamericanos reaccionaron con moderado entusiasmo ante el Plan Baker. Apreciaron sus modificaciones conceptuales y agradecieron la perspectiva de mayor financiamiento. Pero argumentaron que los niveles de financiamiento resultaban inadecuados (Méjico por sí solo necesita casi la mitad del nuevo crédito propuesto para 15 países), que el enfoque es unilateral e imperioso, que las exigencias resultan demasiado uniformes e ideológicas. Agregan que las propuestas no contemplan asuntos claves tales como precios de productos y proteccionismo y que no se refieren a la solución de los deudores más desaventajados de la región. América Latina destacó, también, que el Plan Baker depende de la cooperación de los bancos comerciales para su implementación y también de recursos públicos adicionales para el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo que pueden resultar difíciles de obtener si se logra de hecho una reducción en cuanto al déficit. Pero se reconoce universalmente que el Plan Baker representa una base real para mayores negociaciones. A fines de año, los personeros de América Latina todavía estaban redactando sus respuestas en tanto que Washington trataba de traducir el enfoque general en términos específicos.

V

Una serie de elementos originó una respuesta más sensible por parte de Washington a la aflicción de América Latina. Insistentes representaciones de América Latina en numerosas oportunidades, incluso directamente al Secretario Baker cuando Alan García asumió el poder en julio, indudablemente influyeron. También influyó el éxito de Fidel Castro que, aunque limitado logró producir ansiedad, tendió puentes hacia el resto de América Latina al destacar un interés compartido por la región referente al repudio de una deuda "impagable", así como el obvio atractivo popular del llamado, no tan drástico de García. Las medidas cautas aunque inequívocas de Brasil con el fin de adoptar una estrategia orientada al crecimiento, en su calidad de deudor principal de la región también contribuyó, como así mismo el impresionante éxito inicial de Raúl Alfonsín en las medidas tomadas en Argentina. El temor que los llamados populistas nacionales podrían llevar a la larga a que un país adoptara una postura más extrema también contribuyó en cierta medida, como también los indicios que los gobiernos de América Latina podrían empezar a cooperar más efectivamente en asuntos de la deuda.

El Tesoro comprende el hecho que si los deudores más grandes de América Latina declaran una moratoria en los pagos, algunos de los grandes bancos de EEUU se verían en dificultades.

Pero así como el hecho que Méjico no pudiera mantenerse al día en el pago de la deuda en 1982 colocó ante los ojos del mundo la crisis financiera del hemisferio, así también fue Méjico quien en 1985 obligó a que Washington (y Nueva York) se preocuparan una vez más de los problemas subyacentes de América Latina.

Hasta 1985 Méjico había sido el modelo del deudor que validaba la estrategia ortodoxa del reajuste. Al cabo de dos años de una drástica austeridad en 1982 y en 1983, Méjico parecía estar en la senda de la recuperación total en 1984, año en que alcanzó una tasa de crecimiento de más de 3,5% y en el que se redujo la inflación y el déficit fiscal. Los bancos comerciales negociaron un acuerdo de reprogramación multianual que extendía los vencimientos a catorce años y una serie de otras concesiones que otorgaban incentivos implícitos para que otros deudores siguieran el ejemplo de Méjico.

El progreso de Méjico, sin embargo, no pudo mantenerse en 1985. El crecimiento descendió a poco más que la tasa de aumento de la población, y seguía descendiendo a fines de año. La inflación, cuya reducción había constituido la meta prioritaria del presidente Miguel de la Madrid, se mantuvo pegada en 60%, cifra muy alta para los niveles históricos de Méjico. La fuga de capitales se elevó bruscamente a por lo menos 2,5 mil millones de dólares ese año. El peso mejicano se sumergió a una tasa de sobre 500 por dólar en noviembre antes de empezar a recuperarse un poco.

Las tremendas dificultades de Méjico se deben en parte a la baja del precio del petróleo por cuarto año consecutivo; los ingresos por ventas de petróleo en 1985 eran de 2 mil millones de dólares menos que las proyecciones oficiales calculadas. Pero hay otros factores aparte de este caro revés del petróleo. Las exportaciones no relacionadas con el petróleo también han disminuido. Asimismo, las importaciones de Méjico aumentaron por segundo año consecutivo, ya que no se pudieron sostener las draconianas reducciones de los años 1982-83.

Méjico ni siquiera puede cumplir con sus obligaciones reprogramadas para el servicio de la deuda. Sus pagos por concepto de intereses en 1985 alcanzaron casi al 37% de sus ganancias por exportaciones, y no se divisa alivio en la situación. Por el contra-

rio, el precio del petróleo sigue bajando, las tasas de interés reales se mantienen altas y las barreras proteccionistas están aumentando. El devastador terremoto de septiembre, que disminuyó aún más los ingresos por turismo y originó la necesidad de grandes capitales para la reconstrucción, empeoró las cosas.

El deterioro económico de Méjico ha exacerbado el deterioro político. El desafecto ocasionado por el carácter remoto de la tecnocracia gobernante y la corrupción de la vida pública mejicana ha aumentado. La creciente oposición al partido revolucionario institucional en el gobierno lo ha hecho más represivo y más abiertamente manipulador.

Méjico ha enfrentado antes serios problemas, últimamente a mediados de los años 1970 y en 1982, pero en ocasiones anteriores, ha recuperado su impulso hacia adelante. Sin embargo, ese impulso se vio bruscamente invertido en 1985. No parece haber ninguna posibilidad ahora que Méjico recupere su dinamismo sin recibir gran ayuda externa.

El enfoque que Méjico ha puesto en práctica para resolver sus problemas económicos ha sido puesto en tela de juicio. Méjico ha empezado a reestructurar su economía, intentando imponer suficiente austeridad para reducir la inflación y el déficit del sector público sin afectar el consenso político en el que se basa la estabilidad del país. En 1985, sin embargo, De la Madrid a menudo fue objeto del ataque por parte de ambos lados. Críticos provenientes de la comunidad financiera (apoyados por algunos en EEUU) culpaban al régimen de mantener intacto gran parte del abultado sector público, de permitir que el déficit fiscal aumentara nuevamente por causa de los gastos ocasionados por motivos políticos, y por enviar señales confusas que desalentaban a los inversionistas extranjeros de entrar a Méjico. Pero los populistas nacionales que aún representan una parte poderosa de la coalición en el gobierno de Méjico, atacaron a De la Madrid por su deferencia a los inversionistas extranjeros, a los bancos internacionales, al FMI y por lo que veían como una preocupación obsesiva con la reducción de la inflación aun a costa de la inversión de las necesidades sociales. El movimiento laboral de Méjico se puso, más encima, cada vez más ingobernable; y es improbable que se avenga a mayores medidas de austeridad así como probablemente se opondrá a la elección por parte de De la Madrid de un sucesor, que sea tan orientado a lo internacional como él ha comprobado ser.

Hacia fines de 1985, De la Madrid estaba atrapado en un

aprieto extremo que le dejaba poco espacio para maniobrar. Apelaba a EEUU pidiendo ayuda, más allá de la propuesta de Baker. Cómo le responda Washington en 1986 afectará también el espectro más amplio de las relaciones entre EEUU y América Latina.

VI

Comparado con cualquiera de los cuatro años previos, 1985 constituyó un año relativamente tranquilo en las relaciones de EEUU con América Central. Fue menos un año de movimiento que uno de estancamiento y uno en que pareció que la probabilidad de una intervención militar directa por parte de EEUU en Centroamérica parecía disminuir. Resultaba difícil establecer a fines de año, sin embargo, si la preocupación de EEUU con América Central había disminuido efectivamente, o si la calma de 1985 presagia una tormenta mayor.

Durante 1984, un año de elecciones, la política del gobierno de Reagan hacia la región de América Central fue doble. Con segunda intención, o ambas. Washington se opuso en forma beligerante a los Sandinistas, pero continuó negociando con ellos. Apreció los esfuerzos del proceso negociador de Contadora, pero por debajo entorpeció su progreso. EEUU también atacó verbalmente a Cuba, pero a fines de 1984 dio a conocer un importante acuerdo con La Habana mediante el cual 2.700 inmigrantes cubanos "excluíbles" que habían ingresado a EEUU en 1980 durante el éxodo de Mariel volverán a Cuba, mientras la inmigración normal de Cuba a EEUU se resumirá. Incluso hubo algunos hace años atrás que anunciaron que el gobierno reelegido de Reagan podría lograr que se negociara el fin del escalonamiento de los conflictos en América Central, ya fuera directamente con Cuba y Nicaragua o en forma indirecta con los mediadores de Contadora.

Sin embargo, no hubo ninguna movida hacia la paz en América Central en 1985. Por el contrario, Washington rompió discusiones bilaterales con Managua en enero. El presidente Reagan intimó en una conferencia de prensa en febrero que la política de EEUU tenía por objeto hacer que los sandinistas "cry uncle". El gobierno presentó una "propuesta de paz" en abril que no se diferenciaba en nada de la posición de los *contras*, los insurgentes apoyados por EEUU que luchan contra Nicaragua de bases ubicadas en Honduras y en Costa Rica. En mayo, el gobierno impuso

un embargo comercial contra Nicaragua invocando lo dispuesto por el International Emergency Economic Powers Act, que se aplica "en casos de amenaza inusual y extraordinaria a la seguridad nacional; política exterior, o economía de EEUU". En cuanto a Cuba, Washington ignoró varias señales de La Habana en el sentido que Fidel Castro deseaba negociar y, en vez, instaló Radio Martí, un nuevo e importante esfuerzo propagandístico. Castro reaccionó mediante la suspensión del nuevo acuerdo de inmigración y de previos acuerdos que permitían las visitas de familiares separados entre la isla y el continente. Las relaciones entre EEUU y Cuba alcanzaron en 1985 un estado de impasse mutuamente hostil.

La guerra en América Central que el gobierno de Reagan llevaba a cabo durante la primera mitad de 1985 era tanto contra el Congreso como contra los Sandinistas. Desde enero hasta abril, el gobierno se dedicó a conseguir el apoyo del congreso para obtener su aprobación para un sustancial aumento en la ayuda a los contras. Después en un intenso debate y varias maniobras, la Cámara Baja rechazó la propuesta de Reagan el 4 de abril. Pero el gobierno logró rechazar después un plan auspiciado por los demócratas en el sentido de otorgar a los contras ayuda limitada y estrictamente destinada a fines humanitarios y también de forzar al ejecutivo hacia una solución negociada bajo los auspicios del Grupo Contadora. La vulnerabilidad de los miembros del Congreso ante acusaciones que ellos habían impedido que se adoptara una política efectiva hacia Nicaragua se vio inmediatamente realizada cuando el presidente de Nicaragua Daniel Ortega voló a Moscú para pedir más ayuda soviética.

Este resultó en un clásico compromiso al estilo de Washington: el Congreso aprobó 27 millones de dólares en ayuda "no letal" (pero no estrictamente definida) y "humanitaria" a los contras, mientras el presidente le prometió a la Cámara que su objetivo consistía en lograr una solución "política, no militar". El gobierno había tenido éxito al obtener apoyo del congreso y de gran parte de la opinión pública de EEUU en contra de los sandinistas, pero —al menos por un tiempo— aceptó los límites que el congreso le impuso con relación a lo que EEUU haría en Nicaragua. Tampoco hubo avances en el terreno de Nicaragua, donde los sandinistas demostraron poder contener el avance de los contras, pero no vencerlos.

Una vez que hubo obtenido todo el apoyo para los contras que el Congreso le iba a permitir, el Gobierno se dedicó a una

prolongada guerra de atrición de baja intensidad contra Nicaragua, una guerra que desangraría a los sandinistas y los mantendría a la defensiva, a un costo bajo para EEUU. Los sandinistas, por su parte, también parecían prepararse en 1985 para una tirada larga. Ellos restringieron aún más la oposición interna, intensificaron sus lazos con Cuba y la Unión Soviética, y mejoraron la calidad de su armamento (incluso helicópteros de combate) importados para luchar con los contras.

A fines de 1985, quedaban pocos entre los que definen la política en Washington que dudaran del hecho que Nicaragua está siendo gobernada por un movimiento revolucionario en el que muchos de sus dirigentes son marxistas leninistas, y que el régimen está cada vez más alineado con los adversarios de EEUU. Lo que no se resolvió fue la forma en que EEUU debía responder. El gobierno parecía creer que las únicas opciones reales consistían en apoyar los esfuerzos militares anti-sandinistas en forma indirecta o en forma directa. Los críticos de la política de Washington argumentaban que los sandinistas podían ser manejados con medidas de tipo diplomático, así como mediante el apoyo político y económico de los vecinos de Nicaragua. Aquellos que auspiciaban un enfoque diplomático mencionaban también la utilidad del proceso de negociación de Contadora, que Washington todavía decía que apoyaba.

Pero ni EEUU, ni Nicaragua parecían estar preparados en 1985 a hacer las concesiones que los mediadores de Contadora pedían, y este esfuerzo sin precedentes por parte de América Latina para conseguir resolver la crisis de América Central mediante la negociación también pareció alcanzar un punto muerto. Los negociadores de Contadora que trabajaban con los países de América Central produjeron en septiembre una serie de sofisticados tratados detallados que podrían resultar de valor siempre y cuando Washington esté preparado para aceptar al régimen sandinista en Managua, pero que no son muy relevantes en caso contrario. Con sus esfuerzos postergados educadamente y con sus propios problemas internos cada vez mayores, el grupo de los cuatro de Contadora mostró inconfundibles signos de "fatiga negociadora". Cuando Nicaragua solicitó en diciembre una suspensión de cinco meses en las negociaciones —ostensiblemente debido a que las elecciones en Costa Rica, Guatemala y Honduras colocarían nuevos gobernantes que modificaban las posiciones sostenidas— los países Contadora parecieron agradecer el descanso.

La guerra civil en El Salvador, asimismo, pareció estancarse en 1985. El presidente José Napoleón Duarte no pudo transformar la victoria electoral de su partido en marzo y el apoyo de EEUU en una influencia mayoritaria sustancial ni ante la izquierda rebelde ni ante sus propias fuerzas armadas. Las guerrillas FDR-FMLN siguen controlando importantes sectores del país y escalando su propia guerra de atrición. En varias ocasiones, incluso en la oportunidad en que se produjo el secuestro de la propia hija de Duarte y posteriormente su canje y el de varios alcaldes por unos camaradas que habían sido detenidos por el gobierno, los insurgentes demostraron tener considerable capacidad militar y política. Las fuerzas armadas de El Salvador también están mejor equipadas y entrenadas, pero su mayor capacidad constituye un arma de doble filo en la apóblemada política del país; hacia finales de año surgían nuevas interrogantes referente a si Duarte controla o no al ejército. La esperanza encendida en La Palma que las conversaciones de paz podrían tener éxito en El Salvador se disipó en 1985 y la guerra civil siguió cobrando su alto precio.

Durante gran parte de 1985, pareció que los conflictos en América Central, aunque ingobernables, disminuían en prominencia. El Gobierno de Reagan parecía resignado a luchar prolongadamente y a baja intensidad con los comunistas en América Central y dispuesto a dar mayor atención a los problemas económicos que enfrentaban Méjico y América del Sur. Los países latinoamericanos, a su vez, se alejaban de un enfrentamiento con Washington con respecto a políticas que eran de carácter intervencionista, pero muy circunscritas. Casi todos los países latinoamericanos votaron en foros internacionales a favor de condenar el embargo económico impuesto por Washington contra Nicaragua, pero ninguno estaba dispuesto a hacer de la política de EEUU la América Central, el foco principal de disputa.

Este punto muerto puede ser de corta duración, sin embargo, ya que a fines de 1985 parecía empezar nuevamente a escalar su campaña en contra de los sandinistas. El secretario de estado Shultz, considerado al principio como alguien relativamente menos aficionado al enfrentamiento que otros altos personeros de gobierno, se refirió sombríamente en diciembre a Nicaragua como un "cáncer", y declaró que era una "virtual base soviética". Aplaudió cuando los contras empezaron a usar los misiles SAM-7, y tanto él como otros altos personeros del gobierno iniciaron una nueva propuesta para conseguir sustancial ayuda militar para los

controles en 1986. El riesgo que el escalamiento y el contra-escalamiento conlleva en el sentido que podría llevar a la intervención militar de EEUU la América Central empezó a aumentar nuevamente.

VII

Hace 25 años esta primavera, el presidente John F. Kennedy inició la Alianza para el Progreso. Durante los años 1950 América Latina había experimentado graves problemas económicos, cada vez mayores presiones sociales, y un aumento de los movimientos revolucionarios. El triunfo de Fidel Castro en Cuba sirvió como advertencia del atractivo que estos grupos pueden ejercer. La Alianza fue diseñada para actuar como antídoto preventivo. EEUU proveería los recursos financieros, el Consejo técnico y la democracia en política —así como el entrenamiento militar y la ayuda contra la insurgencia para mantener alejadas las amenazas en contra de la seguridad.

Aunque fue proclamada en forma unilateral, la Alianza para el Progreso se basó sustancialmente en ideas que los líderes latinoamericanos venían proponiendo hacía años. A pesar de las deficiencias en su implementación, muchos latinoamericanos consideran la Alianza como una política positiva y válida de EEUU.

A mediados de los años 80, como finales de los años 1950 constituyen tiempos de agitación en América Latina. El crecimiento demográfico, la urbanización masiva, y la rápida industrialización han transformado las estructuras de la región. Regímenes autoritarios arraigados tiempo atrás se han debilitado y han sido reemplazados. Después de tres décadas de crecimiento, los modelos económicos utilizados han demostrado ser deficientes. Las utilidades del pasado y las perspectivas futuras de la región se ven amenazadas por la deuda y sus consecuencias. La estabilidad y la seguridad de todo el hemisferio se encuentran desafiadas.

Aunque Washington fue muy lento para responder a la actual crisis de América Latina, los problemas económicos de México y de Latinoamérica finalmente cobraron importancia ante los ojos de Washington a fines de 1985. Aun si se adoptaran y se implementaran en toda su magnitud las propuestas de Baker, sin embargo, estas no alcanzarían a resolver, ni en concepto ni en magnitud, los problemas del hemisferio. Pero la posibilidad de que la iniciativa de Baker sea el paso inicial de una incipiente res-

puesta por parte del gobierno de EEUU proporciona aliento a aquellos latinoamericanos que creen que EEUU es todavía un aliado.

Muchos de los líderes democráticos de América Latina hoy en día —Alfonsín, Betancur de Colombia, De la Madrid, García, Lusinchi de Venezuela, Paz Estensoro, Sanguinetti, Sarney y otros— son, efectivamente, aliados naturales o al menos potenciales de EEUU. Ellos constituyen exactamente el tipo de interlocutores que fue tan difícil encontrar en los tiempos de la Alianza: humanitario, moderado, pragmático, reformista y dispuesto a cooperar con EEUU. Son de centro en el contexto regional, tratan de aumentar su apoyo político en contra del atractivo que ejercen los ideólogos y los populistas de izquierda y de derecha.

Son políticos modernos en general. La mayoría de ellos está bien informado y es realista en lo que se refiere a asuntos económicos en comparación, tanto con los políticos tradicionales como con los nuevos tecnócratas, civiles o militares. Ellos se dan cuenta que las empresas públicas sobredimensionadas deben ser reducidas y que los mecanismos de mercado canalizan los recursos en forma más eficiente que las determinaciones basadas en política, aunque también le adjudican un importante rol al estado.

Estos líderes democráticos creen que las mayores amenazas al hemisferio las constituyen la deuda, la pobreza, y el desempleo —no las guerrillas, la influencia soviética, los terroristas o las drogas. Ellos conminan a los EEUU a apoyar el Plan Baker con propuestas más completas para resolver los problemas económicos del hemisferio a largo plazo. Ellos no piden que se les impongan iniciativas estadounidenses proclamadas en forma unilateral. Quieren que Washington trabaje junto con ellos, en verdadera sociedad, para ayudar a reiniciar y aumentar el crecimiento en las Américas. Ellos saben que las reformas estructurales, las medidas de austeridad, y la responsabilidad financiera internacional se esperarán de su parte y están dispuestos a cumplir con ellas. También están mejor dispuestos y son más capaces que sus predecesores autoritarios de reducir gastos militares innecesarios, de luchar contra la corrupción y de combatir los traficantes de drogas. Quieren evitar las medidas radicales tanto de la izquierda revolucionaria como de la derecha populista nacional.

Esperan de parte de Washington —aparte de atención, interés y respeto— cooperación económica internacional. Quieren que

EEUU les ayude a proporcionarles espacio para respirar que necesitan para contar con el apoyo del público mientras resuelven los difíciles problemas que enfrentan sus países. Específicamente, los países de América Latina animan al gobierno de EEUU para que tome la iniciativa y obtenga nuevos recursos en forma de créditos para el desarrollo de la región, de parte de EEUU, Europa y Japón. Quieren que Washington elabore con los bancos comerciales y las instituciones financieras internacionales una iniciativa que reduzca o establezca un límite a las tasas de interés de manera que la carga de la reprogramación se reparta más equitativamente entre prestamistas y prestatarios. Y ellos hacen un llamado a los EEUU para que ordene su propia balanza fiscal a través de un plan responsable que reduzca el déficit, y que también rechace las presiones proteccionistas que podrían dañar a los exportadores de los países en desarrollo. Hacen un llamado, en resumidas cuentas, para que EEUU se comprometa a restablecer el orden económico internacional.

Estados Unidos debería responder positivamente a estos llamados por parte de América Latina con una política tan completa como la Alianza para el Progreso. El desarrollo en detalle de esta respuesta queda fuera de los márgenes de este trabajo, pero debería centrarse en reducir el egreso de fondos de América Latina. Entre los elementos específicos que se deben incluir en una política estadounidense se encuentran medidas para extender la deuda de América Latina a lo largo de una generación; la capitalización de los intereses que sobrepasen una tasa acordada; permitir que una porción de los pagos de los intereses sea reinvertida en la región; establecer ordenadas rebajas de la deuda para aquellos países pequeños que están desesperadamente sobre-endeudados; y aumentar los créditos comerciales para permitir las importaciones latinoamericanas en el contexto de un renovado crecimiento. Estados Unidos también necesita adoptar políticas comerciales que inviertan las presiones proteccionistas; buenos programas que ayuden a trabajadores desplazados deben incluirse como parte integral de un programa de política comercial.

Estados Unidos debe adoptar estas y otras medidas relacionadas no como una obra de caridad sino que más bien por su propio bien. Una recesión más prolongada en América Latina podría ocasionar demoras, moratoria de la deuda, e incluso incumplimiento, con serias consecuencias para los principales bancos de EEUU incluso para todo el sistema bancario comercial. Los inversionistas y los exportadores de EEUU también se verían afectados

si la depresión en América Latina continúa. Se estima que ya se han perdido 800.000 empleos en Estados Unidos por concepto de menores importaciones por parte de América Latina. La recuperación de América Latina, a su vez, visiblemente ayudaría a EEUU ya que este país tiene una gran ventaja comparativa con relación a los mercados de América Latina.

Influir para que América Latina recupere una tasa razonable de crecimiento económico también afectará positivamente a EEUU en otros aspectos. La depresión sostenida de Méjico, de América Central y del Caribe intensificará aún más las ya considerables presiones que fomentan la migración desde estas regiones hacia EEUU, y un flujo aún mayor podría despertar sentimientos restriccionistas y aún racistas en este país. Problemas económicos sin alivio en la región harían que se hiciera cada vez más difícil combatir el corrosivo tráfico de drogas. Quizás lo más importante, una prolongada stanflación en América Latina podría empujar a algunos países en dirección del populismo nacional. A medida que prosperan los bancos extranjeros y los inversionistas mientras empeore la miseria de América Latina, los demagogos populistas culparán al Banco, al FMI, y por consiguiente a EEUU de la aflicción que afecte a su país. Abogarán por el nacionalismo económico y político, por los mercados cerrados, por la expropiación de bienes de EEUU, y por posiciones generalmente anti-EEUU en variados aspectos, incluyendo el control de narcóticos y la proliferación nuclear. Nuestrós aliados naturales podrían convertirse en antagonistas.

Estados Unidos tiene hoy una importante oportunidad para lograr mejores relaciones con los países democráticos de América Latina. Hacerlo, sin embargo, exigiría que le continúe otorgando importancia a los asuntos económicos y que siga entregando respuestas válidas que sobrepasen la retórica. Si Washington vuelve a adoptar una actitud de benigno desinterés en asuntos económicos y esto se ve acompañado por una preocupación exclusiva por América Central, las relaciones interamericanas probablemente se verán impulsadas hacia el conflicto.

Si la actual oportunidad de trabajar por la cooperación interamericana no se aprovecha, la crisis económica y social de América Latina probablemente empeorará si aumenta el terrorismo y la agitación, algunos países latinoamericanos volverán a la senda del autoritarismo, esta vez quizás con una orientación populista nacional. Los importadores, los exportadores y los bancos estadounidenses podrían chocar entonces con políticas autárquicas

de gobiernos latinoamericanos. Si Estados Unidos se involucra aún más en América Central, y especialmente si sus tropas invaden esa área, el impacto acumulativo en las relaciones interamericanas puede resultar devastador. Una era de profunda hostilidad entre Estados Unidos y Latinoamérica, a niveles sin precedentes, podría ser entonces difícil de evitar.